

A ANP convidou a sociedade, através da Tomada Pública de Contribuições Nº 02/2018, a enviar contribuições, dados e informações para melhor analisar eventual necessidade de alteração na estrutura da cadeia de suprimentos de etanol no Brasil, especificamente sobre a venda direta de etanol pelas usinas aos postos revendedores varejistas de combustíveis.

Neste cenário, serve o presente documento para apresentar as contribuições da **Plural, que desde já declara que defende a manutenção do texto original da Resolução ANP nº 43/2009, que veda a comercialização direta de etanol pelo produtor**, pelos motivos abaixo resumidos:

- ✓ A regulação vigente define claramente os papéis e responsabilidades de cada agente ao longo da cadeia de suprimentos;
- ✓ Potencial impacto na tributação, com riscos de perda de arrecadação e questionamentos judiciais, representando perdas para a sociedade, que deixa de ser atendida com esses recursos;
- ✓ Risco de desabastecimento;
- ✓ O desrespeito à marca e aos contratos comerciais desestimulará investimentos;
- ✓ O consumidor ficará desprotegido com a inobservância à regra de fidelidade à bandeira;
- ✓ Causará impactos ao Programa Renovabio;
- ✓ Não se sustenta tecnicamente a tese da existência de um benefício de eficiência logística e operacional.
Ao contrário, passará a existir um incremento do custo médio logístico, operacional e administrativo total que supera R\$870 milhões ao ano, decorrente:
 - Perda dos modais de alto volume incluindo dutos, ferrovias e bi trens, na rota usina para o posto;
 - Aumento do tempo total de viagem no processo de entrega direta em função da fragmentação dos volumes por postos;
 - Produtividade mais baixa na utilização da frota contratada pelo produtor face a limitação da infraestrutura de carregamento;
 - Perda de escala na contração de frete;
 - Incremento do custo administrativo e operacional dos produtores para atividades de carregamento/armazenagem, faturamento, crédito, cadastro, programação e atendimento.
- ✓ Os consumidores terão prejuízos, pela fragilização dos processos de controle de qualidade dos combustíveis fornecidos aos postos revendedores;
- ✓ O modelo vigente viabiliza mecanismos de fiscalização dos agentes regulados e sua respectiva responsabilização pelas atividades efetuadas.

Sob essa perspectiva, a PLURAL manifesta sua grande preocupação quanto aos prejudiciais impactos que a venda direta de etanol pelo produtor aos revendedores pode causar à cadeia de suprimento e distribuição de combustíveis e biocombustíveis no Brasil, que prejudicará, principalmente, os consumidores.

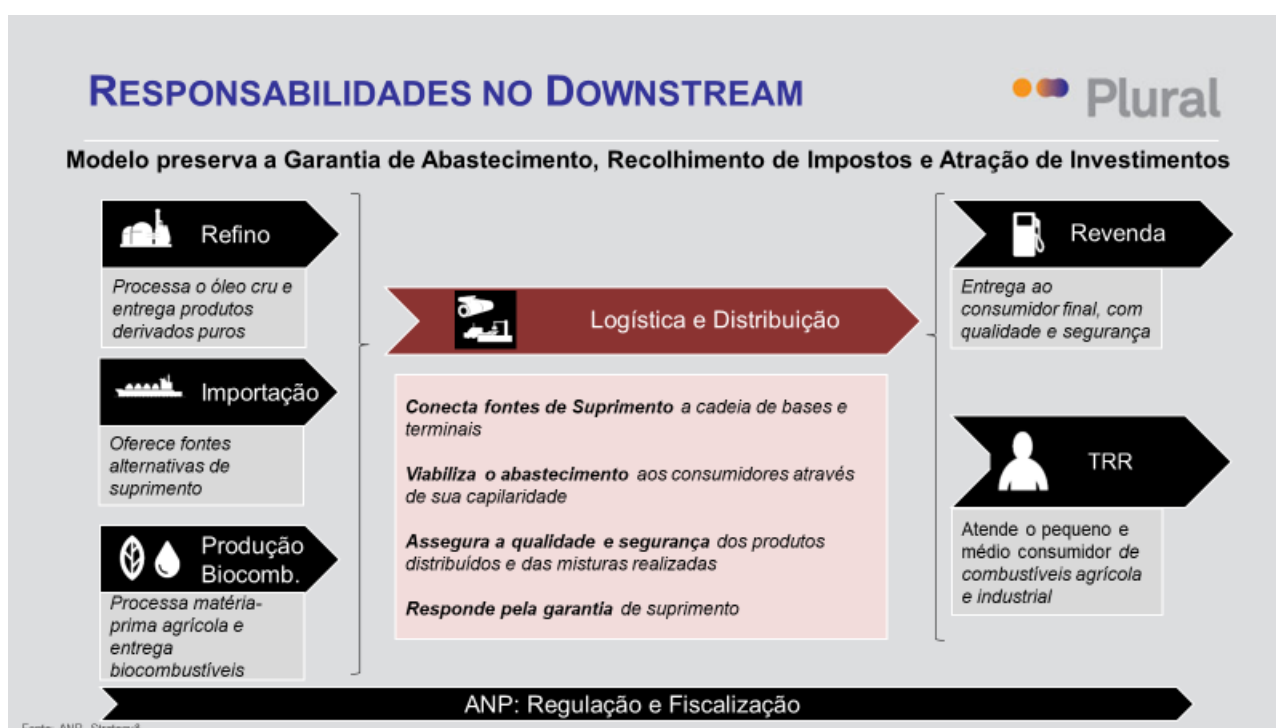
Posto isto, com o intuito de orientar as decisões sobre o tema, passamos a expor os pontos mais relevantes.

PONTOS RELEVANTES

» ESTRUTURA DA CADEIA DE SUPRIMENTOS E DISTRIBUIÇÃO

Na cadeia de distribuição de combustíveis a independência dos agentes é bem definida pela Lei 9.478/97. Esta estruturação é necessária para se evitar o desequilíbrio concorrencial em um setor já altamente ameaçado por fraudes e inadimplência. A proposta venda direta de etanol pelos Produtores quebra esse princípio, ameaçando um frágil equilíbrio, conforme será a seguir evidenciado.

Nesse sentido, as Distribuidoras de combustíveis têm papel fundamental na garantia do abastecimento de todos os combustíveis, incluindo o etanol hidratado, em todo o território nacional, sendo responsáveis pela logística de armazenagem, transporte e entrega do produto desde os produtores/importadores até o cliente com segurança e qualidade.



Ainda, é importante registrar que não existe impedimento para que empresas do mesmo grupo econômico exerçam atividade de Produtores e Distribuidoras, desde que sejam cumpridos os requisitos normativos da ANP. Aliás, atualmente, já convivemos com grupos econômicos que possuem empresas que exercem as duas atividades econômicas, Produtor e Distribuidor, sem prejuízo ao mercado e aos consumidores. Esta regra garante a isonomia entre os agentes, exigindo obrigações e qualificação compatíveis com a atividade a ser desempenhada.

» MANIFESTAÇÕES DA ANP SOBRE O TEMA

A ANP já se posicionou em diversas oportunidades defendendo a regra atual no tocante à venda direta, notadamente na (i) Nota Técnica Conjunta SDL-SDR-DIR1-DIR4 nº 02/2018, datada de 26.06.2018; (ii) autos da Suspensão de Liminar nº 0811148-66.2018.4.05.0000 em que moveu em face da decisão proferida pelo Exmo. Juiz da 10ª Vara Federal da Seção Judiciária de Pernambuco, que liberou as unidades produtoras de

etanol de realizar a venda de etanol hidratado diretamente aos postos revendedores de combustíveis; e (iii) Memorando nº 26/2018/SDL-CREG/SDL.

(i) **NOTA TÉCNICA CONJUNTA SDL-SDR-DIR1-DIR4 Nº 02/2018**

A referida Nota Técnica foi emitida pela Agência Reguladora para tratar do assunto: *“Venda direta de etanol combustíveis por usinas de etanol para postos revendedoras de combustíveis líquidos PDS 61/2018.”*

O PDS em questão pretende sustar o art. 6º da Resolução ANP nº 43, de 22 de dezembro de 2009 suspendendo o comando normativo-regulatório que limita a comercialização de etanos combustíveis pelos fornecedores de etanol apenas para outros fornecedores, para distribuidora de combustíveis líquidos e para mercado externo.

Entre outros fundamentos utilizados na Nota Técnica podemos destacar os seguintes:

- QUESTÕES REGULATÓRIAS: FUNCIONAMENTO DO MODELO DO ABASTECIMENTO NACIONAL DE COMBUSTÍVEIS;
- QUESTÕES TRIBUTÁRIAS;
- QUESTÕES CONCORRENCIAS; E
- CONSTITUIÇÃO DE DISTRIBUIÇÃO DE COMBUSTÍVEIS LÍQUIDOS POR PRODUTORES DE ETANOL.

Tais fundamentos estão em linha com as contribuições à Tomada Pública de Contribuições, ora trazidas pela Plural, que serão tratadas pormenorizadamente nos próximos tópicos.

Porém, importante, desde já adiantar a conclusão do referido trabalho, senão vejamos:

“7.1 Sendo assim, entende-se que, com os argumentos técnicos apresentados e no âmbito das atribuições da ANP, há razões objetivas para a regra estabelecida pelo artigo 6º da Resolução ANP nº 43, de 22 de dezembro de 2009. **As questões de ordem tributária, entre elas o recolhimento de PIS/Cofins e ICMS na etapa de distribuição, devem ser objeto de manifestação das autoridades tributárias competentes (estaduais e federais).**

7.2 À luz do exposto o debate pode ser continuado e a depender da avaliação de conveniência e oportunidade eventual aprovação do PDS 61/2018 pode ensejar questionamento judicial de seus termos, por violação frontal à autonomia regulatória da ANP e, consequentemente, ao princípio fundamental da Separação dos Poderes.

7.3 No nosso entender, o âmbito regulatório é o mais adequado para discussões acerca do modelo de abastecimento nacional de combustíveis, em aderência às competências legais da ANP (lei nº 9.478/97, art. 7º, incisos XV e XVI). **No processo de regulação, a ANP observa diretrizes da Análise de Impactos Regulatório (AIR), que incluem: identificação do problema regulatório; identificação dos atores ou grupos afetados pelo problema regulatório; identificação da base legal que ampara a ação da Agência Reguladora no tema tratado; definição dos objetivos que se pretende alcançar; participação social; descrição e comparação das possíveis alternativas para o enfrentamento do problema regulatório identificado; exposição dos possíveis impactos das alternativas identificadas.”** (grifamos)

Com isso, resta claro que, nos termos da Nota Técnica Conjunta SDL-SDR-DIR1-DIR4 nº 02/2018, para ser implementada a venda direta através no âmbito regulatório é necessário que a Agência observe **(i)** a manifestação das autoridades tributárias competentes estaduais e federais e as **(ii)** diretrizes da Análise de Impactos Regulatório (AIR).

(ii) AÇÃO DE SUSPENSÃO DE LIMINAR Nº 0811148-66.2018.4.05.0000

Trata-se ação movida pela ANP em face da decisão proferida em face da decisão proferida pelo Exmo. Juiz da 10ª Vara Federal da Seção Judiciária de Pernambuco que liberou as unidades produtoras de etanol de realizar a venda de etanol hidratado diretamente aos postos revendedores de combustíveis.

A referida ação é assinada pela Procuradoria Regional Federal na 5ª Região, pela a Subprocuradora Regional da União na 5ª Região e Coordenador-Geral Jurídico/PRU5 da Advocacia Geral da União e pelo Subnúcleo de Infraestrutura e Desenvolvimento Econômico e foi fundamentada nos seguintes tópicos:

- DA GRAVE LESÃO À ORDEM ECONÔMICA;
- IMPACTO TRIBUTÁRIO/ARRECADATÓRIO;
- OUTROS GRAVES IMPACTOS ECONÔMICOS;
- DESESTRUTURAÇÃO DO MERCADO. RESPONSABILIDADE DOS AGENTES ENVOLVIDOS. CONTROLE DE QUALIDADE. IMPACTOS AO CONSUMIDOR;
- DISTORÇÕES NA ISONOMIA DE TRATAMENTO ENTRE OS AGENTES ENVOLVIDOS;
- IMPACTOS AO MEIO AMBIENTE. DO DELETÉRIO IMPACTO DA VENDA DIRETA DE ETANOL NO PROGRAMA RENOVABIO;
- OUTROS IMPACTOS ECONÔMICOS. EFEITOS NEGATIVOS. CONTRIBUIÇÕES DOS AGENTES PARTICIPANTES NA CADEIA DE ABASTECIMENTO; e
- DA GRAVE LESÃO À ORDEM PÚBLICA (ORDEM JURÍDICA).

(iii) MEMORANDO Nº 26/2018/SDL-CREG/SDL

Trata-se de documento elaborado com o objetivo de subsidiar a defesa da ANP em Mandado de Segurança interposto por um produtor que pleiteava a comercialização direta com posto revendedor.

“A restrição imposta à livre concorrência pela RANP 43/2009 é instrumental e visa à redução da verticalização econômica tendente ao abuso de poder econômico. Por outro lado, visa à garantia de qualidade dos produtos enviados aos postos revendedores, resguardando direitos dos consumidores (art. 170, V, CRFB) quanto à qualidade dos produtores a que terão acesso nas bombas dos postos revendedores.”

Veja-se que o posicionamento da ANP até então apresentado está em linha com o posicionamento da Plural.

IMPACTOS DA VENDA DIRETA DE ETANOL HIDRATADO DA USINA AO REVENDEDOR VAREJISTA

» NECESSIDADE DE MUDANÇA NA ESTRUTURA TRIBUTÁRIA / DISTORÇÕES CONCORRENCIAIS

No setor de combustíveis a legislação permite e impõe uma sistemática de arrecadação diferenciada, em que o tributo deixa de ser recolhido por cada elo da cadeia de produção e comercialização, passando a ser concentrado em apenas alguns dos contribuintes dela participante.

A atual sistemática de arrecadação concentrada tem dois objetivos principais:

- (i) ao Erário, permite concentrar esforços de fiscalização em poucos players.
- (ii) aos agentes da cadeia, a arrecadação concentrada propicia um nivelamento da concorrência, pois corrobora na redução da informalidade, que afeta a formação de preços.

O mercado brasileiro, não está preparado para mudanças nessa sistemática de arrecadação. Os impactos regulatórios num setor de alta tributação como é o de combustíveis, o quesito ordenamento tributário passa ter uma enorme relevância, colocando em risco a deterioração de um modelo atual, que já sofre com problemas de inadimplência e de sonegação no caso do Etanol.

Reforçando esse ponto, segundo dados da Fundação Getúlio Vargas (FGV), o Brasil perde mais de R\$ 4.8 Bilhões em sonegação e inadimplência de impostos, sendo o etanol hidratado responsável pela maior parte desse.

Vejamos como isso ocorre e porque a venda direta inviabiliza injustamente a arrecadação fiscal:

PIS/COFINS

Pelas regras em vigor, o produtor/importador e o distribuidor são responsáveis pelo recolhimento do PIS/COFINS incidentes sobre a receita bruta auferida na venda do etanol hidratado, na proporção de R\$ 0,13 por litro e R\$ 0,11 por litro, respectivamente.

Os R\$ 0,11 por litro sob a responsabilidade da distribuição significam uma arrecadação superior a R\$ 1,5 Bilhão/ano.

A ausência do distribuidor exigirá mudanças na legislação visando assegurar a cobrança deste tributo federal.

ICMS

A sistemática atual de cobrança do ICMS, incidente na comercialização do etanol hidratado, está concentrada em apenas dois elos da cadeia, quais sejam: Produtores/Importadores e Distribuidoras.

O Produtor/Importador é responsável pelo recolhimento do ICMS incidente na sua operação e a Distribuidora pelo recolhimento do imposto das demais operações (Própria e do Posto Revendedor). Para que a operação de venda direta possa ser implementada sem que haja grave lesão ao erário estadual, cujo montante supera R\$ 2,7 Bilhões / ano, será necessário a alteração da legislação de 27 Unidades da Federação para contemplar a forma de tributação dessa operação.

Outro ponto a ser observado é que as distribuidoras possuem inscrição no cadastro de contribuintes do ICMS de quase todas as Unidades Federadas (IE-ST), o que as desobriga ao recolhimento antecipado do ICMS-ST. No cenário de venda direta, este processo deverá ser efetuado carga a carga, até que a usina obtenha todas as documentações necessárias nas Unidades Federadas.

Pela experiência vivenciada pelo setor ao longo dos últimos 20 anos, uma alteração na sistemática de tributação – que será mandatária se for implementada a mudança na estrutura – requer uma profunda análise de seus impactos afim de evitar futuras discussões judiciais, que poderão causar prejuízos ao erário público e às empresas.

Adicionalmente, além de desestruturar o modelo de arrecadação do ICMS, a venda direta pelas usinas gera desequilíbrios concorrenciais, uma vez mais afugentando investimentos.

Como se vê, qualquer vantagem tributária concedida a um agente de mercado possibilita “*vantagem extraordinária*” em relação aos seus concorrentes que arcam com a totalidade da carga tributária, causando distorções e desequilíbrios na Ordem Econômica.

Tal entendimento é corroborado com a Nota Técnica Conjunta SDL-SDR-DIR1-DIR4 nº 02/2018, senão vejamos:

"5.3.9 Como se pode notar, não existe previsão legal para a cobrança de PIS/Cofins (distribuição) e ICMS na etapa inicial da cadeia sucroalcooleira, o que faz surgir dúvidas acerca da aplicação das normas tributárias vigentes no caso de alteração da norma regulatória da ANP em análise.

5.3.10 Desse modo, a mera supressão do artigo 6º da Resolução ANP nº 43, de 22 de dezembro de 2009, criando a permissão para que as usinas produtoras de etanol comercializem o produto diretamente com os postos revendedores de combustíveis, sem que haja revisão das regras tributárias vigentes, pode levar à queda de arrecadação pelo simples fato de parte significativa da tributação sobre o biocombustível incidir sobre a etapa de distribuição.

5.3.11 Deste modo, estima-se que a ausência do devido recolhimento somente do PIS/Cofins incidente na etapa de distribuição tenha o potencial de produzir perda de arrecadação calculada em R\$ 2,185 bilhões anuais, com base na estimativa das vendas esperadas para 2018.

5.3.12 Ademais, sob a estrutura tributária atual, o fim da vedação à comercialização de venda direta de etanol hidratado pelas unidades produtoras de etanol para os postos revendedores de combustíveis resultaria num recolhimento desigual de PIS/Cofins entre produtores/importadores e distribuidores, ensejando distorções no processo competitivo, o qual tem por objetivo promover a maior eficiência dos agentes."

(...)

"7.1 Sendo assim, entende-se que, com os argumentos técnicos apresentados e no âmbito das atribuições da ANP, há razões objetivas para a regra estabelecida pelo artigo 6º da Resolução ANP nº 43, de 22 de dezembro de 2009. As questões de ordem tributária, entre elas o recolhimento de PIS/Cofins e ICMS na etapa de distribuição, devem ser objeto de manifestação das autoridades tributárias competentes (estaduais e federais)."

Ainda, nesse sentido se manifestou a ANP, através da Procuradoria Regional Federal na 5ª Região e da Advocacia Geral da União, nos autos da mencionada ação de Suspensão da Liminar:

“(…)

Na mesma perspectiva, aponta o Ministério da Fazenda que a **"autorização da venda direta de etanol hidratado do produtor ao revendedor varejista sem a adequação da legislação tributária daria aos produtores ou importadores uma "vantagem" competitiva desleal de R\$ 0,11091 por litro em relação aos distribuidores. Além disso, tal medida tem o potencial de perda de arrecadação da ordem de R\$ 2,2 bilhões para 2019 "** (Nota Técnica CETAD/COEST Nº 103/2018)”

(…)

Considerando-se o marco legislativo tributário vigente, portanto, a alteração procedida pela decisão liminar que ora se pretende suspender, que passa a **permitir a venda direta do combustível pelas usinas, gera situação de grande insegurança jurídica e possível perda arrecadatória**, como destaca a Nota Técnica Conjunta SDL-SDR-DIR1-DIR4 nº 02/2018:

(…)

É incontestado, portanto, o risco de grave lesão à ordem econômica, sob o ponto de vista tributário.”

Esta visão também é compartilhada pela Conselheira do CADE, Sra. Cristiane Alkmin J. Schmidt, conforme exposto em palestra proferida no evento “Precificação de Combustíveis”, realizado na FGV-RJ, no dia 31/08/2018. Para ela, que fala como conselheira independente e não em nome do CADE, ***“é imperante que seja feita uma análise pormenorizada da questão, pois, ainda que teoricamente possa parecer que a sociedade se beneficiará se um elo da cadeia for eliminado (o da distribuição), há diversos fatores que podem diminuir o bem estar social e, com isso, o efeito sair ao contrário do desejado. Um desses fatores diz respeito ao recolhimento de tributos, pois a mudança aumentará o custo de fiscalização para a administração pública, já que há 45 mil postos comparativamente às 150 distribuidoras, e a probabilidade de se observar maior sonegação fiscal.”***

» RISCO DE DESABASTECIMENTO

A safra da cana é fator determinante para a garantia da oferta de Etanol Hidratado para a indústria. Por outro lado, toda atividade econômica baseada na agricultura tem que conviver com a chamada entressafra, que, no caso do Etanol, é o momento em que as usinas ficam paradas aguardando a próxima colheita de cana/outros insumos para, assim, poderem voltar a produzir. Nessa época, há uma redução dos estoques de Etanol Hidratado, limitando a quantidade de usinas com produto disponível para comercialização. A entressafra varia de acordo com as condições climáticas de um determinado ano e/ou a oscilação no nível de consumo de etanol, mas, geralmente, compreende o período entre os meses de dezembro a março no Centro Sul do país e de março a setembro na região Nordeste.

Nesse contexto e ratificando o que já foi abordado ao longo desse material, as distribuidoras possuem um papel de garantidoras do armazenamento e suprimento de etanol hidratado para o mercado durante todo o ano, 24 horas por dia, 7 dias na semana. Esta capacidade de suprir o mercado somente é possível devido à infraestrutura construída ao longo das últimas décadas. Grandes investimentos foram realizados para permitir regularidade do abastecimento ao mercado mesmo no período da entressafra, momento em que a logística de abastecimento demanda um custo mais elevado e a necessidade de uma flexibilidade maior para a cadeia de suprimentos.

A capilaridade das bases de distribuição, aliada a elevada capacidade de armazenamento e ao perfil de carregamento de caminhões, desenvolvido para atender desde grandes volumes a pequenos caminhões com tanques compartimentados, permitem um melhor atendimento ao mercado. Cabe ressaltar que durante a entressafra as filas nas usinas com oferta de produto chegam a aproximadamente 4 dias e que, no atual modelo de distribuição, o consumidor final não é impactado, haja vista a infraestrutura de distribuição ora comentada.

Também cumpre salientar que após o início da safra, até que a produção esteja estabilizada, ainda existem problemas operacionais nas usinas que precisam ser vencidos, seja por conta da indisponibilidade de produto, problemas de qualidade de produção ou por atrasos na colheita/moagem da cana por questões climáticas, o que significa a manutenção do cenário de filas e ineficiência operacional por até 45 dias após o início da safra. Ou seja, sem a participação das distribuidoras, a revenda terá grande dificuldade para manter a cadência e continuidade do abastecimento, visto que terá que lidar diretamente com estes impactos operacionais, que hoje são absorvidos pela atividade de distribuição.

Como se não bastasse o problema da entressafra, deve-se observar a limitação operacional das usinas para carregamento de caminhões compartimentados. Considerando que os carregamentos deste tipo de veículo (necessário para atendimento dos postos revendedores) levam em torno de 80% mais tempo do que o carregamento de caminhões de compartimento único, ocorrerá saturação na infraestrutura de usinas, gerando maior tempo de filas e, conseqüentemente, risco de desabastecimento mesmo nos períodos de safra, visto que os postos revendedores não operam com grandes volumes de estoque, cabendo às distribuidoras o papel de manutenção de estoques reguladores.

Assim, torna-se evidente a importância das Distribuidoras para a garantia da continuidade do abastecimento dos postos revendedores e absorção de ineficiências no processo. Temos um sistema atualmente robusto de abastecimento. Ao se retirar o distribuidor da cadeia de suprimentos, o consumidor final sofrerá todo o impacto que será causado por esta mudança.

» **O DESRESPEITO À MARCA E AOS CONTRATOS COMERCIAIS DESESTIMULARIA INVESTIMENTOS**

As Distribuidoras investiram em bases de armazenamento e infraestrutura para atender à capilaridade da rede de postos na comercialização de etanol. Em função do crescimento de demanda estimada para os próximos anos, novos investimentos serão necessários para garantir o mesmo nível de atendimento.

Na hipótese de comercialização direta de etanol das usinas para os postos, haveria um desestímulo à manutenção de estruturas dedicadas a esse produto, e, principalmente, ao investimento na sua ampliação, num momento ímpar em que o país implanta uma política sustentável para promover a expansão do uso de biocombustíveis na matriz energética.

» **INFORMAÇÃO CLARA PARA O CONSUMIDOR FINAL - OBSERVÂNCIA À REGRA DE FIDELIDADE À BANDEIRA**

O posto revendedor que escolheu exibir a marca comercial de um distribuidor só pode comercializar combustíveis fornecidos pelo distribuidor escolhido, por força do disposto na **Resolução ANP nº 41/2013**. A regra de fidelidade à bandeira é fundamental para proteção dos direitos básicos do consumidor final, já que impede que este seja induzido a erro, em relação a procedência do produto adquirido.

Assim o consumidor pode estar sendo lesado por ter sua expectativa de consumo frustrada, já que os atributos percebidos na marca no momento da decisão de compra são violados, uma vez que a origem do produto é diversa da apresentada na marca visual ao consumidor.

Na hipótese de venda direta da usina para os postos é fundamental observar que a sua abrangência deve ser restrita aos postos que não tenham contratos de uso de marca das distribuidoras. O não cumprimento desta regra tem capacidade de gerar graves distorções concorrenciais, regulatórias e consumeristas, sobretudo considerando-se o modelo de tributação vigente.

» **PROGRAMA RENOVABIO**

Merece destaque o programa Renovabio, introduzido pela Lei 13.573/2017, que estabelece uma estratégia conjunta para a gestão dos biocombustíveis, incluindo nestes o etanol, e define o distribuidor como o agente central da cadeia sobre o qual serão cobradas as metas de descarbonização.

O referido programa visa reduzir o impacto ambiental causado pelos combustíveis fósseis, estimulando a produção dos biocombustíveis e auxiliando na redução da emissão dos gases causadores do efeito estufa, com objetivo de atender aos compromissos firmados pelo País no âmbito do acordo da Paris.

Todo o programa de redução de emissões e fomento à produção de biocombustíveis, Renovabio, é ancorado nas distribuidoras, já que elas são a parte obrigada do sistema e como tal irão possuir os objetivos de redução.

Baseado na recente meta aprovada pelo CNPE de redução de emissões de 10,1% para os próximos 10 anos, o Renovabio prevê para 2028 um volume total de 36 bilhões de litros de etanol hidratado, 11 bilhões de litros de anidro e 11 bilhões de litros de biodiesel. Como pode ser observado, a maior parcela vem do etanol hidratado.

Com isso, haverá a necessidade da reavaliação do programa como um todo pelo flagrante conflito de direcionamento entre o programa recém instituído pelo governo e essa medida.

A insegurança que uma medida como esta pode colocar sobre produtores e distribuidores que já se programam para se enquadrar ao novo programa do governo, pode fazer com o programa tenha dificuldade de investimentos para implantação, pela possibilidade que medidas como esta possam aparecer num curto prazo e mudar o plano apresentado há pouco meses, mesmo antes do programa começar.

Nesse mesmo sentido se manifestou a ANP, através da Procuradoria Regional Federal na 5ª Região e da Advocacia Geral da União, nos autos da citada ação de Suspensão da Liminar:

“Como se vê, a sistemática da lei foi pensada com a participação obrigatória das distribuidoras, tendo essas o papel de agente responsável pelo cumprimento das metas individuais de redução de emissões de gases causadores do efeito estufa.

Dessa forma, alterar o papel das usinas e dos distribuidores na cadeia logística, mesclando suas ações, sem qualquer estudo mais aprofundado, pode causar grave desvirtuamento do programa, com perda da sua eficiência, impedindo, por fim, que o Brasil atenda aos compromissos firmados pelo País no âmbito do acordo de Paris.

Assim, além do grave impacto do ponto de vista arrecadatário e demais efeitos danosos do ponto de vista econômico, a suspensão dos artigos 2º, VI e 6º da Resolução ANP 43/09 e art.14 da Resolução ANP 41/13, da forma como foi deferida na decisão liminar que ora se pretende suspender, **alterando o papel das usinas e dos distribuidores na cadeia logística, mesclando suas ações, não só traz impactos diretos no controle da qualidade dos produtos, como também tende a comprometer a realização do Programa Renovabio. Há, portanto, efeitos danosos tanto para os consumidores, como para o meio ambiente.”** (grifamos)

Neste contexto, haverá a necessidade de a Agência observar alternativas para o enfrentamento do conflito regulatório e mapear seus potenciais impactos na tentativa de reduzir os danos causados com a supressão do distribuidor na cadeia, preservando o Programa Renovabio.

» LOGÍSTICA DAS DISTRIBUIDORAS ASSEGURA COMPETITIVIDADE, MAIOR EFICIÊNCIA E MENORES PREÇOS

A logística do abastecimento é um fator de grande relevância para a competitividade do setor, tanto pelo fato de envolver custos de transporte e armazenamento do produto, quanto por ser a responsável pela oferta do produto no ponto de venda no momento certo, na quantidade certa, com qualidade e segurança.

Capilaridade na Distribuição

Atualmente, as usinas de etanol estão concentradas no interior do Sudeste, interior do Centro-Oeste e no litoral do Nordeste do país, conforme observa-se no mapa a seguir, extraído da Nota Explicativa sobre a Proposta de Criação da Política Nacional de Biocombustíveis, documento emitido pelo Ministério das Minas e Energia. Por outro lado, segundo dados da ANP, existem mais de 140 Distribuidoras que comercializam etanol combustível, com aproximadamente 270 bases de distribuição espalhadas por todas as Unidades Federativas (UF's), evidenciando a baixa concentração e a alta capilaridade desse mercado.



Fonte: ANP.

Figura 1 – Localização das Unidades Produtoras de Etanol

Como efeitos benéficos da capilaridade da Distribuição, temos:

- ✓ Penetração em todas as UF's, independentemente da localização das unidades produtoras;

- ✓ Otimização logística, visto que permitem a racionalização das rotas de entrega, conforme mix de produtos e localização do produtor/cliente;
- ✓ Maior agilidade de ressuprimento em nível nacional, garantindo a segurança do abastecimento.

A ANP partilha desse entendimento, conforme expõe na multicitada Nota Técnica Conjunta SDL-SDR-DIR1-DIR4 nº 02/2018:

“5.1.10 - O modelo atual, distinguindo o papel de produtores, de distribuidores e de varejistas/consumidores, apresenta as seguintes vantagens:

(...)

c) Capilaridade: a logística dos distribuidores é presente em todos os estados e assegura a competitividade e entrega em todas as regiões, além de possuírem bases de armazenagem em todas as regiões produtoras de etanol.” (grifamos)

Impactos operacionais nos postos de serviço

É importante ressaltar que a dinâmica de atendimento aos postos revendedores exige entregas rápidas e otimizadas, visto que a liberação do espaço físico no ponto de venda é um fator crítico para o atendimento aos consumidores. Desta forma, as entregas aos postos, além de fracionadas em menores volumes, são otimizadas por carregamentos em caminhões compartimentados com diferentes tipos de combustíveis (gasolina, etanol e diesel), reduzindo a frequência de entregas aos postos e o custo de frete. Na hipótese de entrega diretamente das usinas, por se tratar de um único produto, inexistente esta possibilidade de otimização logística.

No modelo de entrega direta da usina, o posto revendedor, ao invés de receber um único caminhão-tanque por entrega, passaria a receber dois, um com o etanol hidratado da usina e outro com os demais produtos da base de distribuição. Isto significa aumento no tempo de interrupção dos pátios de venda dos postos, além de maior exposição de segurança na operação da descarga dos produtos.

Além disso, as bases de distribuição têm importante papel para a segurança do abastecimento pela capacidade de ressuprimento, reduzindo significativamente a necessidade de postos revendedores operarem com estoques elevados.

Retrocesso no desenvolvimento de Infraestrutura no País

Em um momento em que o país sofre impactos relevantes em sua economia por não dispor de Infraestrutura Logística baseada em modais de transporte de massa como ferrovias e dutos, sinalizar mais aumento de volume no modal rodoviário significa um retrocesso no desenvolvimento almejado por toda a sociedade. Isto porque o modal rodoviário seria intensificado com o modelo de venda direta de etanol hidratado da usina para o posto, devido à perda de otimização logística atual, na qual todos os produtos são entregues no mesmo caminhão para o posto revendedor.

Adicionalmente, este modelo de entrega direta da usina ao posto gera um aumento expressivo do número de caminhões operando nas cidades, fato este que não colabora com as iniciativas de redução de poluição do ar nos grandes centros.

Este incremento do modal rodoviário conflita com os pilares de eficiência adotados pelo Plano Nacional de Logística (PNL) que tem como objetivo otimizar a movimentação de cargas com o uso dos diferentes modos de transporte, utilizando as ferrovias, a cabotagem e as hidrovias interiores como sistemas de alta capacidade, integrados a malha rodoviária regional de forma sinérgica e harmônica.

Elevação da exposição ao risco nas operações de transporte

A entrega exclusiva de etanol já eleva por si só a exposição ao risco no transporte, pelo incremento da movimentação de caminhões-tanque. Entretanto, um outro aspecto relevante a ser considerado é que as entregas atualmente são distribuídas em caminhões compartimentados, contendo, em geral, três tipos de produtos (gasolina, diesel e etanol), que são descarregados em um ou dois postos revendedores, considerando caminhão-tanque de 15 ou 30 m³ de capacidade. Na hipótese de venda direta, um caminhão-tanque carregado terá que fazer mais entregas de etanol a cada viagem. Com base no exemplo do caminhão-tanque de 30 m³, serão 6 operações de descarga de 5 m³, portanto, uma maior circulação do caminhão-tanque com carga reduzida, no trajeto entre postos, representando um risco adicional.

Sabe-se que a carga mal distribuída pode provocar excesso de peso em um dos eixos, impactando a estabilidade e a aderência do veículo, podendo ocasionar riscos de acidentes.

As distribuidoras investiram em sistemas de planejamento e roteirização de distribuição para garantir o balanceamento das entregas e evitar os riscos de deslocamento do centro de gravidade da carga, zelando pela segurança da operação até o posto. Isto considerando que a exposição é menor, na medida em que há otimização pelas entregas conjuntas de mais de um produto.

» ECONOMIA DE ESCALA

Toda a economia trabalha mais eficientemente com atacadistas ou distribuidores, uma vez que tem como características: negociações de grandes volumes, otimização de fretes, administração da carteira de clientes entre outros.

Nesta relação entre os segmentos de distribuição e varejo, cabe ao primeiro arcar com os ônus e riscos mais significativos do ponto de vista econômico-financeiro, relativos à aquisição, movimentação e estocagem dos produtos retirados das unidades fornecedoras, bem como a complexa tarefa de atender a logística de abastecimento da rede varejista.

No segmento de distribuição, o dimensionamento em capacidade de armazenamento e movimentação das bases e modais de transporte possibilita economias de escala que beneficiam toda a cadeia, seja pela redução do capital empregado do revendedor, como já mencionado, seja pela otimização do custo logístico, refletindo, por consequência, no preço ao consumidor final.

Cabe registrar que as distribuidoras, pela dimensão dos volumes comercializados, fazem contratações antecipadas junto aos produtores de etanol para atendimento da rede revendedora durante todo o ano. A falta de previsibilidade gerada pelo sistema proposto nos projetos legislativos em questão enfraquece o processo de contratação antecipada, principalmente na garantia de estoques para a entressafra, aumentando o risco do desequilíbrio no abastecimento.

ESCALA E EFICIÊNCIA SÃO FUNDAMENTAIS EM LOGÍSTICA



Distribuidoras usam processos e sistemas dentro dos mais avançados padrões globais

PLATAFORMA DE CARREGAMENTO



Carregamento de vários caminhões-tanque simultaneamente, gerenciado por sistema integrado ao processo de faturamento e entrega

BRASIL - BASES E TERMINAIS



Entregas baseadas em pedidos eletrônicos/internet, balanceadas com mais de um produto e planejadas por roteirizador gráfico visando segurança e eficiência

Tal entendimento é corroborado pela ANP na Nota Técnica Conjunta SDL-SDR-DIR1-DIR4 nº 02/2018:

“5.1.10 - O modelo atual, distinguindo o papel de produtores, de distribuidores e de varejistas/consumidores, apresenta as seguintes vantagens:

a) Economia de escala: a economia trabalha de modo mais eficiente com a distinção entre atacadistas, pois permite Economia de escala negociações em grandes volumes, otimização de fretes, administração dos varejistas, entre outros;” (grifamos)

» CUSTOS LOGÍSTICOS ADICIONAIS NO PAÍS

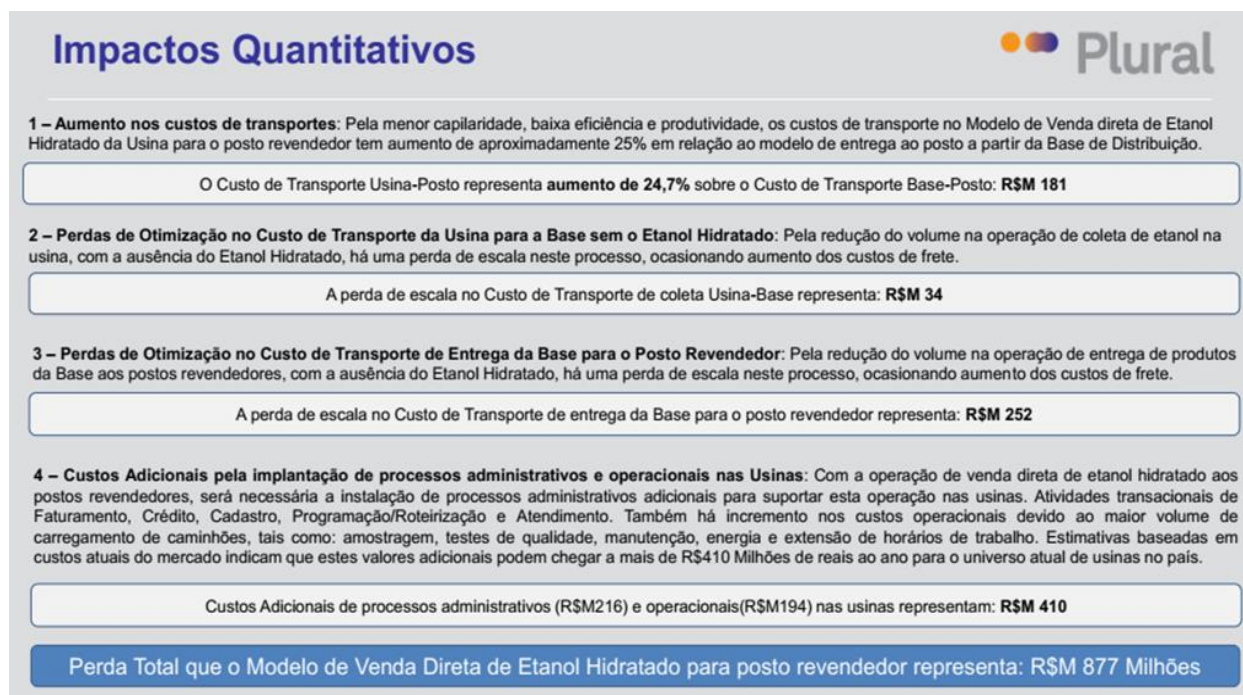
A partir de estudo técnico (Anexo I) que analisou os custos logísticos da cadeia de suprimentos de combustíveis do país, podemos identificar que as perdas de otimização e de escala no transporte, além dos custos operacionais adicionais, aferidos no modelo de “Venda Direta de Etanol Hidratado pela Usina ao Posto Revendedor”, superam **R\$870 Milhões ao ano**.

Relacionamos abaixo alguns fatores que mais influenciam esses resultados:

- ✓ **Ausência do uso de modais de alto volume (dutos e ferrovia)** nos fluxos Usina-Posto, em função da fragmentação da entrega;
- ✓ **Perfil de veículo**, para os fluxos Usina-Base são utilizados veículos tipo Bitrem de 44 m³ e que no caso da distribuição direta Usina-Posto os veículos serão do tipo tanque de 30 m³;
- ✓ **Aumento do tempo total de viagem** no processo de entrega direta da Usina-Posto, devido a multiplicidade de entregas de pequenos volumes de um só produto;
- ✓ **Produtividade mais baixa** na utilização da frota CIF contratada pela Usina devido a tempos maiores de carregamento nesta instalação, em consequência de infraestrutura limitada;
- ✓ **Perda do benefício de escala na contratação de frete de entrega** da base de distribuição para o posto devido aos variados tipos de produtos fornecidos em maiores volumes.

- ✓ **Perdas de Otimização no Custo de Transporte da Usina para a Base sem o Etanol Hidratado**, pela redução do volume na operação de coleta de etanol na usina, com a ausência do Etanol Hidratado, há uma perda de escala neste processo, ocasionando aumento dos custos de frete.
- ✓ **Perdas de Otimização no Custo de Transporte de Entrega da Base para o Posto Revendedor**, pela redução do volume na operação de entrega de produtos da Base aos postos revendedores, com a ausência do Etanol Hidratado, há uma perda de escala neste processo, ocasionando aumento dos custos de frete.
- ✓ **Custos Administrativos e Operacionais Adicionais nas Usinas**. Com a mudança no processo, outros custos seriam agregados às operações das usinas (processos operacionais – carregamento para clientes CIF e FOB, faturamento, gestão da carteira de clientes, sistemas de crédito, cadastro, programação/roteirização de entregas, entre outros), custos estes que já estão incorporados ao processo normal de distribuição, gerando ineficiência desnecessária.

A consequência da venda direta é a perda de toda esta eficiência logística baseada em transporte de alto volume e ganhos de escala, cujos custos, seguramente, serão repassados para o consumidor final, acarretando aumento do preço do produto.



» SEGURANÇA DE PROCESSO

A atividade de distribuição tem um risco inerente que exige das empresas que exercem a atividade investimentos em procedimentos, processos e treinamentos, para garantia da preservação do meio ambiente e da segurança das operações.

Não se trata simplesmente de armazenar o combustível em um tanque, carregar este produto em um caminhão e transportá-lo até o posto revendedor. Ao longo das últimas décadas as distribuidoras vêm efetuando investimentos nas instalações e na logística de transporte, implementando processos que garantam uma operação segura tais como:

- ✓ Utilização de equipamentos específicos, treinamentos especializados e atividades operacionais minuciosamente planejadas e controladas por rígidas avaliações de risco;
- ✓ Desenvolvimento de procedimentos operacionais e de segurança, baseados nas melhores práticas da indústria, incluindo a garantia de suporte aos postos revendedores;
- ✓ Implementação de controles rigorosos para o monitoramento da aplicação das normas regulamentadoras do Ministério do Trabalho e Emprego em todas as atividades operacionais;
- ✓ Implementação de programas de segurança em transporte que incentivem boas práticas nesta atividade, monitorem o cumprimento dos requisitos de segurança determinados pelos órgãos competentes e estejam alinhados aos padrões mundiais de excelência.

Se estes processos e exigências técnicas não forem observados, aumentam os riscos à saúde e à integridade dos trabalhadores e dos consumidores, sem mencionar os riscos ao meio ambiente decorrente da manipulação de produtos inflamáveis em áreas urbanas ou rodovias.

» **RESPONSABILIDADES PERANTE O CONSUMIDOR E A SOCIEDADE (QUALIDADE DE PRODUTO, SEGURANÇA, MEIO AMBIENTE)**

Atualmente o etanol hidratado possui três pontos de controle de qualidade: a Usina, o Distribuidor e o Posto Revendedor. Com a eliminação ou redução da participação do distribuidor, perde-se a experiência adquirida com a adoção de rígidos processos de controle de qualidade dos combustíveis fornecidos aos postos revendedores.

Ressalta-se ainda que a falta de controle de qualidade realizado pelas distribuidoras pode levar à comercialização de produto fora das especificações pelo revendedor, podendo gerar graves prejuízos aos consumidores e às distribuidoras, caso estas venham a ser responsabilizadas. Diante de tais responsabilidades, é evidente que as Distribuidoras não são “meras atravessadoras ou intermediárias”, elas efetivamente desempenham diversas funções **imprescindíveis** para o adequado funcionamento do setor, tais como:

- ✓ Proteção do consumidor, com a adoção de rígidos processos de controle de qualidade dos combustíveis fornecidos aos postos revendedores e fácil rastreabilidade da origem do combustível;
- ✓ Investimentos no desenvolvimento de novos produtos e no aprimoramento da qualidade dos combustíveis;
- ✓ Desenvolvimento e implantação de novas tecnologias aos postos revendedores e melhoria contínua nos serviços ofertados aos postos revendedores;
- ✓ Proteção do meio ambiente e adequado encaminhamento de resíduos conforme legislação vigente;
- ✓ Uso racional da frota de veículos, reduzindo o tempo em trânsito e as emissões de gases de efeito estufa, otimizando as entregas de produto nos postos revendedores.

Todas essas funções trazem para o consumidor e a sociedade a garantia da segurança do abastecimento com a entrega de um produto de qualidade com menor impacto ao meio ambiente.

» **POSIÇÃO DE OUTROS AGENTES REGULADOS DA CADEIA DE ABASTECIMENTO E CONSULTORIA ESPECIALIZADA**

Além da Plural, entidades representativas de outros segmentos da cadeia de abastecimento já se manifestaram de forma contrária a venda direta de etanol aos postos revendedores, tais como: a Única-União da Indústria da Cana-de-açúcar e a Fecombustíveis - Federação Nacional do Comércio de Combustíveis e de Lubrificantes.

Corroborando com o entendimento das entidades, a ANP reproduziu, na já mencionada Nota Técnica, seus posicionamentos a fim de reforçar o entendimento de que o modelo de mercado proposto pela Resolução ANP nº 43/2009 deve ser mantido, conforme a seguir:

União da Indústria da Cana-de-açúcar – ÚNICA

“(…)

5.2.8 Por fim, a entidade argumenta que as usinas que desejem vender diretamente a posto têm uma alternativa viável e pouco onerosa para toda a cadeia de abastecimento, que é a usina constituir sua própria distribuidora, bastando atender às condições estipuladas na Resolução ANP nº 58/2014.”

Federação Nacional do Comércio de Combustíveis e de Lubrificantes - Fecombustíveis

“(…)

5.2.14 Por fim, a Fecombustíveis sugere que, para o caso das usinas que desejem vender diretamente aos postos, estas constituam suas próprias distribuidoras, conforme Resolução ANP nº 58/2014, e atuem dentro do quadro de regras da cadeia logística vigente.”

Associação Nacional das Distribuidoras de Combustíveis, Lubrificantes, Logística e Conveniência – **Plural**

“(…)

5.2.17 Além disso, defende que haverá prejuízo aos consumidores pela fragilização dos processos de controle de qualidade dos combustíveis fornecidos aos postos, vistos serem as distribuidoras as responsáveis pelos controles de qualidade, e queda potencial de arrecadação aos estados e ao governo federal.”

Consultoria Leggio

5.2.18 A Consultoria Leggio realizou estudo comparativo dos custos de transporte para os cenários de venda direta de etanol para postos revendedores e de venda por meio de uma base de distribuição.

(…)

5.2.22 Outro ponto mencionado pela Leggio é que a mudança deslocaria a logística de abastecimento do etanol para o modal rodoviário, contrariando os pilares de eficiência adotados pelo Plano Nacional de Logística (PNL) e prejudicando a competitividade nos mercados nacional e internacional.

Na referida Nota Técnica a ANP conclui que *“os atores de maior representatividade na cadeia de suprimento do etanol e consultoria especializados manifestaram-se negativamente à proposta.”*

Tal fato, deve ser considerado pelo Agente Regulador dentro da Análise de Impacto Regulatório, na medida em que é a posição da maior parte dos atores ou grupos afetados pelo problema regulatório.

» CONCLUSÃO

Entendemos que a Tomada Pública de Contribuições sobre eventual ato normativo estabelecendo novas regras para a comercialização de etanol combustível pelos Produtores diretamente aos postos revendedores varejistas, atendendo a padronização e vinculatividade da Análise de Impacto Regulatório – AIR, tal como disposto na Nota Técnica Conjunta SDL-SDR-DIR1-DIR4 Nº 02/2018, diminui discricionariedades.

Nesse sentido, consideramos imprescindível a avaliação criteriosa de todas as condições envolvidas neste tema complexo, bem como a manifestação das autoridades tributárias competentes (27 UFs e União), de modo a evitar que consequências imprevistas suplantem o suposto benefício almejado com a regulamentação.

Considerando os elementos apresentados neste documento, a Plural defende a manutenção do texto original da Resolução ANP nº 43/2009, que veda a comercialização direta de etanol pelo produtor, na medida em que define claramente os papéis e responsabilidades de cada agente ao longo da cadeia de suprimentos.

Como visto, estudos técnicos realizados por instituições independentes e com grande experiência em logística e distribuição, não evidenciaram quaisquer benefícios ao consumidor da venda direta da usina aos postos, seja em termos de eficiência logística, qualidade do combustível ou segurança do abastecimento.

Além de não ampliar o bem-estar do consumidor final, a venda direta ainda gera impactos negativos para a sociedade, na medida que fragiliza o arcabouço tributário do setor, acarretando riscos de perda de arrecadação, com aumento da sonegação e inadimplência; amplia significativamente o transporte rodoviário de combustíveis, o que contraria os pilares de eficiência logística do PNL; eleva a exposição ao risco e aumenta as emissões de gases do efeito estufa.

Por todo o exposto, a Plural defende que o modelo atual promove a eficiência dos processos de distribuição e comercialização de combustíveis, garante a segurança do abastecimento e protege os interesses do consumidor em relação a qualidade do produto e segurança operacional.