

Pernambuco, 06 de setembro de 2018.

À

Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – ANP
Superintendência de Distribuição e Logística
At.: Sr. Cezar Caram Issa

Ref.: Tomada Pública de Contribuições
Nº 02/2018, Publicada no DOU de 06/08/18

Prezados Senhores,

O Sindicato da Indústria do Açúcar e do Alcool do Estado de Pernambuco – SINDAÇÚCAR/PE, na qualidade de representante patronal de dezesseis empresas produtoras de açúcar e álcool do estado de Pernambuco, vem, tempestivamente, pela presente, apresentar suas contribuições à “Tomada Pública de Contribuições nº 02/2018” (“TPC”), publicada no Diário Oficial da União – DOU, em 06 de agosto de 2018, p. 135.

Antes de serem apresentados comentários e contribuições do SINDAÇÚCAR/PE à referida TPC, é importante ressaltar a relevância e importância do tema objeto desta consulta, bem como enaltecer a iniciativa da Diretoria da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – ANP de abrir espaço para o aprofundamento do debate sobre a venda direta do etanol do produtor aos revendedores de combustíveis, especialmente neste momento tão sensível à economia nacional, em que toda a sociedade vem se queixando dos reiterados aumentos nos preços dos combustíveis derivados do petróleo.

Como é de conhecimento notório, o Sindaçúcar/PE tem há anos levantado e defendido a bandeira sobre a relevância do etanol de cana-de-açúcar à economia do País e da Região Nordeste brasileira. Destarte, qualquer medida que vise elevar a sua oferta e demanda, como acredita-se ser a venda direta, é salutar e extremamente relevante para o setor, tendo, portanto, a aprovação dos associados do Sindaçúcar/PE.

Há, atualmente, no País cerca de 365 usinas produtoras de açúcar e álcool. A produção sucroalcooleira brasileira gerou, na safra de 2016-2017, uma receita de aproximadamente R\$ 98 bilhões, sendo o segundo setor agropecuário mais importante para a balança comercial brasileira, perdendo apenas para a soja. O Brasil é atualmente o segundo maior produtor e exportador mundial de etanol e o primeiro produtor e exportador de açúcar. O setor é responsável pela geração de quase 800 mil postos de trabalhos diretos e cerca de 3 milhões de empregos indiretos.

O etanol é ainda a primeira fonte de energia renovável do País, superando, inclusive, a hidrelétrica, porém perdendo para os combustíveis derivados do petróleo.

Embora o Brasil seja um grande produtor mundial de etanol de cana-de-açúcar, atualmente este combustível representa apenas 17,5% de sua matriz energética brasileira, mesmo com o incremento das frotas flex de veículos de passeio e pequenos utilitários e motocicletas nos últimos anos, conforme se destacará mais adiante.

O etanol da cana-de-açúcar é ainda relevante para o país por ser uma fonte energética limpa, trazendo grandes benefícios em termos ambientais, se comparado com os combustíveis derivados de petróleo, como a gasolina C e o diesel, ou mesmo com outros tipos de etanol, como, por exemplo, o de milho. Apenas a título ilustrativo, o consumo do etanol hidratado permitiu a redução de 400 milhões de toneladas de CO₂eq. no período entre 2003 e 2007, o que representa, em termos de ordem de grandeza, o equivalente à emissão de CO₂eq. do Chile de 5 anos, comparando os dados de 2012; ou de Portugal por 8 anos, também comparando os dados de 2012.

Além disso, o consumo de etanol hidratado no país também garantiu economias na importação de gasolina da ordem de US\$ 412 bilhões, entre 1975 e 2016.

Estes e outros dados macroeconômicos e de proteção ambiental, que podem e merecem ser levantados e analisados de forma mais acurada pelos responsáveis pela avaliação da proposta ora sob consulta, demonstram, não somente a importância do etanol como matriz energética para o País, como, principalmente, apontam a importância, relevância e necessidade de a ANP repensar e revisar a política energética nacional que vem implementando nos últimos anos. É prioritário, portanto, a alteração do atual eixo de uma política energética baseada na matriz do petróleo e das distribuidoras como definidoras de oferta e demanda, para aquele de uma energia limpa, baseada na cana-de-açúcar e na biomassa – como inclusive tem sido feito nos principais países desenvolvidos – com a participação ativa dos produtores, distribuidoras, revendedores e consumidores neste processo de oferta e demanda dos diferentes combustíveis substitutos.

Nesse sentido e como primeiro e principal ponto a ser colocado na pauta deste debate está aquele das medidas que devem ser adotadas pela ANP para incentivar a produção, distribuição e consumo do etanol hidratado no país.

É a partir deste tema central que o SINDAÇÚCAR/PE acredita que o objeto da “venda direta pelo produtor ao revendedor”, tratado nesta TPC, deve se pautar e, portanto, ao qual suas contribuições se direcionam.

Feita esta introdução, passa-se a seguir a apresentação de suas contribuições e justificativas para a defesa da “venda direta de etanol hidratado do produtor para o revendedor”. Antes disso, apresenta-se uma brevíssima revisão do arcabouço regulatório atual, que tem na livre iniciativa, livre concorrência, incentivo aos biocombustíveis, proteção aos consumidores e perenidade de abastecimento, seus princípios basilares.

I – Breve Panorama do Atual Arcabouço Regulatório da ANP e a Racionalidade do Pleito da Venda Direta de Etanol do Produtor para o Revendedor.

Seguindo os ditames, preceitos e princípios constitucionais da Ordem Econômica da República Federativa do Brasil, previstos no artigo 170 e ss. da Carta Magna, tanto o Estado como os agentes econômicos, no exercício de suas respectivas funções e atividades, devem respeitar e pautar suas ações de forma a garantir a compatibilização e harmonização¹ de interesses e direitos, algumas vezes contrapostos, associados à livre iniciativa, livre concorrência, propriedade privada, função social da propriedade privada, defesa do consumidor, redução das desigualdades regionais e sociais e tratamento favorecido a empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País².

Dentro desse espírito, o *caput* do artigo 173 da Constituição da República Federativa do Brasil (“CF” ou “Carta Magna”) determina que “a exploração direta da atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo”, destacando ainda, em seu § 4º que “a **lei reprimirá o abuso do poder econômico que vise à dominação dos mercados, à eliminação da concorrência** e ao aumento arbitrário de lucros”. (Destaca-se)

O inciso I do artigo 174 da Carta Magna prevê ainda que a atividade de “**agente normativo e regulador**” do Estado, a partir das funções de fiscalização, incentivo e planejamento, será definida em Lei, a qual “estabelecerá **as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento**”. (Destaca-se)

A Lei nº 9.478/97 (“Lei do Petróleo”) foi editada para regulamentar a política energética nacional, o monopólio do petróleo e as demais atividades econômicas relacionadas ao setor de produção, comercialização, distribuição, revenda, exportação e importação de petróleo, gás natural e seus derivados, **biocombustíveis e etanol**.

Em seu artigo 1º foi expressamente determinado que a **política energética nacional visará**, dentre outros objetivos: (a) **a promoção do desenvolvimento, ampliação do mercado de trabalho e a valorização dos recursos energéticos**; (b) **a proteção dos interesses do consumidor** quanto a **preço, qualidade e oferta dos produtos**; (c) **a promoção da livre**

¹ GRAU, E. R. *In* A Ordem Econômica na Constituição de 1988, Ed. Malheiros, 8ª Ed. São Paulo (2003), p. 193.

² Vide artigo 170, incisos I, II, IV, V, IX, da Constituição da República Federativa do Brasil.

concorrência; e (d) o **incremento, em bases econômicas, sociais e ambientais, da participação dos biocombustíveis na matriz energética nacional.**

Os artigos 7º e 8º da Lei do Petróleo conferiram à ANP, na qualidade de agência reguladora do setor, a função de promoção da regulação, contratação e fiscalização das atividades econômicas integrantes da indústria do petróleo, gás natural, seus derivados e **biocombustíveis**³, neste último incluindo-se o **etanol**⁴.

O artigo 8º, incisos I e XVI, da citada Lei nº 9.478/97, por seu turno, determina que a ANP, no âmbito de sua função de agência reguladora do setor, detém: (i) a responsabilidade de implementar, em sua esfera de atribuições, a política nacional de petróleo, gás natural e **biocombustíveis** (incluindo aqui o **etanol**), dando-se **ênfase na garantia do suprimento** de petróleo, gás natural e seus derivados, e de **biocombustíveis**, em todo o território nacional, assim como na **proteção dos interesses dos consumidores quanto a preço, qualidade e oferta dos produtos**; e (b) as funções de regular, autorizar e fiscalizar, diretamente ou mediante convênios com outros órgãos da União, Estados, Distrito Federal ou Municípios, as atividades relacionadas a **produção**, importação, exportação, armazenagem, estocagem, transporte, transferência, distribuição, **revenda e comercialização de biocombustíveis**, além da avaliação de conformidade e certificação de sua qualidade.

Ainda no âmbito da definição da política energética nacional, foi determinado, no artigo 68-A da Lei do Petróleo, que qualquer empresa ou consórcio de empresas constituídas sob as leis brasileiras poderá obter autorização da ANP para exercer as atividades econômicas da indústria de **biocombustíveis**, sendo que essas autorizações **destinam-se** a permitir a **exploração das atividades econômicas em regime de livre iniciativa e ampla competição**, nos termos da legislação específica.

Observa-se, contudo que, ao definir o modelo regulatório para o setor de produção, distribuição, comercialização e revenda de biocombustíveis, especialmente do etanol, a ANP decidiu, no início de seus trabalhos, pela especialização das atividades de forma que o produtor ficaria responsável pela produção e oferta primária do etanol hidratado e anidro, este último utilizado na mistura da gasolina C; que as distribuidoras ficariam responsáveis pela distribuição do etanol hidratado, gasolina C, diesel e outros derivados de petróleo; e os revendedores na comercialização desses combustíveis ao

³ Com redação dada pela Lei 12.490/11.

⁴ Vide artigo 6º, XXIV da Lei 9.478/97 sobre a definição de biocombustível, na qual se insere o etanol.

consumidor final (proprietários de automóveis de passeio, motocicletas, utilitários, caminhões, ônibus etc.).

À época da formatação deste modelo regulatório baseado na “especificidade dos agentes” dentro da cadeia, iniciavam-se as pesquisas para o “veículo flex” (automóveis e motocicletas), no entanto, esta possibilidade de substituição perfeita entre a gasolina C e o etanol hidratado não foi objeto de análise e discussão naquela ocasião. Também não foi objeto de discussão e análise a possibilidade de o segmento da distribuição tornar-se um oligopólio formado por três grandes distribuidoras em nível nacional que, conjuntamente, controlam cerca de 60% da oferta total de combustíveis no país.

Ao contrário, naquela época, o que se pretendia era conferir ao mercado a livre e ampla concorrência com a entrada de novas distribuidoras, com e sem bandeira, a ampliação do número de postos revendedores e a liberação dos preços dos combustíveis. Este ambiente de concorrência chegou a ser de alguma forma implementado na primeira década deste século XXI, com a entrada e estabelecimento de novas distribuidoras, com e sem bandeira, no país, bem como de postos revendedores.

Este movimento de ampla concorrência passou, contudo, a sofrer um revés, a partir do final dos anos 2000 e início dos anos 2010, com o incremento do processo de concentração no setor de distribuição que levou ao atual cenário onde, reitera-se, três distribuidoras controlam cerca de 60% da oferta total de combustíveis no país.

Além disso, o que se tem visto mais recentemente por parte da ANP é um movimento de reduzir as especificidades dos agentes do setor, o que certamente é salutar para a livre iniciativa e a livre concorrência.

A título ilustrativo, pode ser citada a recente liberação da importação de etanol anidro por parte das distribuidoras. Ou seja, as distribuidoras passaram a ser livres para decidir se importam o etanol anidro ou o adquirem no mercado interno⁵. Menos nobre, em termos de livre iniciativa, é, no entanto, a obrigação imposta pela ANP⁶ aos produtores de etanol de manterem em estoque próprio, nos meses de janeiro e março do corrente ano, respectivamente, o volume equivalente a 25% e a 8% do etanol anidro comercializado no ano anterior, salvo se o produtor tiver contratado com uma distribuidora 90% de sua produção do ano correntes.

O Sindaúcar/PE entende ser esta última norma menos nobre em termos de livre iniciativa, pois obriga os produtores a implementarem em suas unidades produtivas uma infraestrutura elevada para estocagem que, em tese, seria mais específica a uma distribuidora; ou, caso não queira arcar com este tipo de investimento, que se sujeite a celebrar, também com as distribuidoras,

⁵ Resolução nº 11/17 do Conselho Nacional de Política Energética.

⁶ Resolução ANP nº 67/11, alterada pela Resolução ANP nº 719/18.

contratos de fornecimento de etanol. Reitera-se que, em termos de especialidade e especificidade, acredita-se que, via de regra, uma elevada infraestrutura de estocagem deveria estar mais associada à atividade de distribuição do que àquela de produção.

Nesse sentido, **se a ANP tem editado normas que, em maior ou menor grau, acabam por mitigar as especificidades dos agentes regulados** em termos de suas funções dentro da cadeia brasileira da gasolina e do etanol, **acredita-se que o pleito das associadas do Sindaúcar/PE e de outros produtores de etanol hidratado a respeito da autorização para a comercialização deste produto diretamente aos revendedores, não somente encontra-se em linha com os princípios e fundamentos da política energética nacional, como, ainda, com as medidas que vem sendo estabelecidas por esta ANP para a redução nos níveis de especificidades dos agentes de cada um dos elos da cadeia, de forma a elevar a oferta de combustíveis, reduzir seus preços e, portanto, acirrar a concorrência em cada um dos elos.**

Conforme se destacará e demonstrará a seguir, **o Sindaúcar/PE acredita que a revogação das atuais normas infralegais editadas pela ANP e que vedam os produtores de etanol hidratado de comercializarem este combustível diretamente aos revendedores-varejistas garantirá, não apenas uma maior oferta deste combustível limpo no mercado interno brasileiro a um preço mais baixo, como ainda gerará fortes pressões competitivas para a redução no preço da gasolina C.**

II – Os Dados Econômicos que Justificam e Fundamentam o Pleito do Sindaúcar/PE e a Revogação das Normas ANP que Vedam a Comercialização Direta do Etanol Hidratado do Produtor para o Revendedor.

O Sindaúcar/PE considera que, atualmente, a oferta e o consumo de etanol hidratado têm sido definidos pela política implementada pelas grandes distribuidoras de combustível que têm privilegiado a gasolina C em detrimento do etanol. Desta forma, a liberação da venda direta visaria, em primeiro lugar, reduzir a influência das distribuidoras nesta decisão sobre qual combustível (gasolina ou etanol hidratado) deve ser comercializado e adquirido no mercado interno; em segundo, uma maior competitividade do etanol hidratado em face da gasolina C a partir da eliminação do intermediário nesta venda e redução dos custos e margem de lucro associados à distribuição; e, por fim, a possibilidade de uma redução no preço final deste combustível.

Em outros termos, o Sindaúcar/PE acredita que **a liberação da venda direta servirá para incrementar a concorrência entre os dois combustíveis (gasolina C e etanol hidratado), assim como gerar maior pressão competitiva em relação às distribuidoras, especialmente aquelas maiores, que detêm o controle de parcela considerável da oferta e demanda da gasolina C e do etanol hidratado no país.**

A Evolução da Oferta e Demanda de Etanol Hidratado e Gasolina C pelas Distribuidoras Brasileiras.

Conforme destaca a Figura 1, abaixo, as vendas de etanol hidratado pelas distribuidoras brasileiras mantiveram-se praticamente estáveis no Brasil, no período de 2008 a 2017, com uma variação positiva de 2,64 p.p. Em contrapartida, nesse mesmo período, houve uma elevação na oferta da gasolina C da ordem de 75,37%. Se comparado este crescimento com aquele das vendas totais de combustíveis (35,24%), percebe-se que o crescimento das vendas da gasolina C superou 30 p.p. em relação àquele das vendas dos três combustíveis (gasolina C, diesel e etanol hidratado).

Figura 1: Evolução Vendas de Combustíveis Distribuidoras Brasileiras (2008-2017)

Vendas nacionais, pelas distribuidoras, dos principais derivados de petróleo – 2008-2017											
Derivados de petróleo	Vendas nacionais pelas distribuidoras (mil m³)										Δ% 08/17
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	
Total	83.229	86.179	94.157	98.654	105.448	111.754	117.390	116.210	111.883	112.563	35,24
Gasolina C	25.175	25.409	29.844	35.491	39.698	41.426	44.364	41.137	43.019	44.150	75,37
Óleo diesel	44.764	44.298	49.239	52.264	55.900	58.572	60.032	57.211	54.279	54.772	22,36
Etanol Hidratado	13.290	16.471	15.074	10.899	9.850	11.755	12.994	17.862	14.585	13.641	2,64

Fonte: ANP. Elaborado por Sindaúcar/PE

É interessante notar, ainda, que neste mesmo período (2008 a 2017), a produção de etanol (hidratado e anidro) teve um crescimento de 5,45%, instigada preponderantemente pela elevação de quase 20 p.p. na produção do etanol anidro, o qual é adquirido pelas distribuidoras como insumo à produção da gasolina C, conforme destacam os dados apresentados na Figura 2, abaixo.

Figura 2: Evolução da Produção de Etanol (Anidro e Hidratado) no Brasil (2008-2017)

Histórico Produção Brasileira de Etanol Hidratado e Anidro – 2008-2017											
Tipo	Produção (mil m³)										08/18 Δ%
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	
Total	27.133,19	26.103,10	28.203,42	22.892,50	23.818,00	27.537,13	28.160,29	30.016,29	28.692,68	28.611,04	5,45%
Hidratado	17.556,28	19.089,27	20.166,88	14.217,18	13.874,93	15.723,38	16.404,69	18.615,11	17.018,07	16.959,57	-3,40%
Anidro	9.577	7.013,83	8.036,54	8.675,32	9.943,07	11.813,75	11.755,60	11.401,18	11.674,61	11.651,47	21,66%

Fonte: ANP

Não obstante as conclusões apresentadas no parágrafo anterior, a Figura 3 indicada abaixo demonstra que, à exceção dos anos de 2009, 2015 e 2016, nos demais anos a comercialização de etanol hidratado no mercado interno foi inferior a 80% de sua produção. Ou seja, pelo menos 20% do etanol hidratado produzido no país foi exportado.

Figura 3: Comparativo entre Produção e Comercialização de Etanol Hidratado no Brasil (2008-2017)

	Comparativo Produção e Vendas de Etanol Hidratado (em mil m³)									
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Produção Etanol Hidratado	17556	19089	20166	14217	13874	15723	16404	18615	17018	16960
Vendas Etanol Hidratado	13290	16471	15074	10899	9850	11755	12994	17862	14585	13641
Δ% (2008/2017)	24,30%	13,71%	25,25%	23,34%	29,00%	25,24%	20,79%	4,05%	14,30%	19,57%

Fonte: ANP

Esses dados permitem concluir que as distribuidoras brasileiras, por um lado, reduziram a sua demanda de etanol hidratado em 3,4 p.p., no período de 2008 a 2017, porém, por outro, elevaram consideravelmente a sua demanda por etanol anidro (quase 21,66 p.p.), ainda que houvesse disponível no país um volume considerável de etanol hidratado que poderia ser comercializado internamente.

É interessante apontar ainda que, segundo dados da ANFAVEA, no período de 2012 a 2018, houve um crescimento e consolidação da frota brasileira de veículos “flex” (*i.e.*, que aceitam como combustível, a gasolina C e o etanol hidratado), conforme comprovam os dados apresentados na Figura 4, abaixo, sobre as vendas de de automóveis de passeio e leves no País, nesse período.

Figura 4: Evolução Mercado Brasileiro de Veículos de Passeio e Leves por Tipo de Combustível (2012 a 2018)

Frota Automóveis Licenciados (Passeio e Leves) por Combustível																	
Tipo de Combustível	2012		2013		2014		2015		2016		2017		2018		Total	%	
	Veículos	%	Veículos	%	Veículos	%	Veículos	%	Veículos	%	Veículos	%	Veículos	%			
Gasolina	273.915	7,53%	189.109	5,28%	184.841	5,55%	136.150	5,49%	80.495	4,05%	68.920	3,17%	47.260	3,54%	980.690	5,29%	
Diesel	197.277	5,43%	221.182	6,18%	207.279	6,22%	149.517	6,03%	156.263	7,86%	176.567	8,13%	120.320	9,01%	1.228.405	6,63%	
Flex	3.162.874	86,99%	3.169.114	88,54%	2.940.508	88,23%	2.194.020	88,48%	1.750.748	88,09%	1.927.221	88,70%	1.168.444	87,46%	16.312.929	88,07%	
Total	3.636.078	100%	3.579.405	100,00%	3.332.628	100,00%	2.479.687	100,00%	1.987.506	100,00%	2.172.708	100,00%	1.336.024	100,00%	18.522.024	100,00%	

Fonte: ANFAVEA

Com efeito, esses dados demonstram uma queda anual na participação total de veículos movidos exclusivamente à gasolina C e uma manutenção na participação dos automóveis flex na faixa de 87% a 88% da frota comercializada no país a partir de 2012. Isso significa dizer que, em linhas gerais, a grande maioria da frota de veículos novos está apta a receber os dois tipos de combustíveis (gasolina C e etanol hidratado) e, portanto, que se espera um acirramento na concorrência entre esses dois combustíveis.

Esta última conclusão não é, contudo, verificada na prática, conforme demonstram os dados apresentados na Figura 1, supra, e confirmados na Figura 5, abaixo:

Figura 5: Evolução Vendas de Gasolina C e Etanol Hidratado, no Brasil, por Distribuidora (2015-2017)

	Etanol						Gasolina							
	2015		2016		2017		2015		2016		2017			
	Volume (m³)	%	Volume (m³)	%	Volume (m³)	%	Delta	Volume (m³)	%	Volume (m³)	%	Volume (m³)	%	Delta
Distribuidoras														
Petrobras Distribuidora S/A (BR Distribuidora)	3.641.997	20,39%	2.489.803,60	17,07%	2.414.594,05	17,70%	-33,70%	11.740.499,80	28,54%	10.918.222,20	25,38%	10.706.375,00	24,25%	-8,81%
Ipiranga Distribuidora (Grupo Ultra)	3.445.386	19,28%	2.453.338,99	16,82%	2.315.009,10	16,97%	-32,81%	8.531.813,80	20,74%	8.474.743,00	19,70%	8.750.530,00	19,82%	2,56%
Raízen Distribuidora (Cosan-Shell)	3.415.005	19,12%	2.800.482,08	19,20%	2.661.510,17	19,51%	-22,06%	6.861.651,60	16,68%	7.536.928,80	17,52%	7.845.455,00	17,77%	14,34%
Gran Petro Distribuidora	1.097.917	6,15%	1.134.778,68	7,78%	441.993,49	3,24%	-59,74%	8.227,40	0,02%	-	0,00%	8.830,00	0,02%	7,32%
Petromais Distribuidora	961.342	5,38%	784.718,42	5,38%	2.728,35	0,02%	-99,72%	8.227,40	0,02%	8.603,80	0,02%	-	0,00%	-100,00%
Monte Cabral Distribuidora	812.007	4,55%	91.890,82	0,63%	263.286,24	1,93%	-67,58%	8.227,40	0,02%	8.603,80	0,02%	3.090,50	0,007%	-62,44%
Aleat Combustíveis S/A	525.338	2,94%	392.359,21	2,69%	281.020,55	2,06%	-46,51%	2.369.491,20	5,76%	2.146.648,10	4,99%	1.911.695,00	4,33%	-19,32%
Orca Distribuidora	257.096	1,44%	199.826,07	1,40%	102.313,31	0,75%	-60,20%	3.702,33	0,0090%	2.150,95	0,0050%	8.830,00	0,02%	138,50%
Petrozara Distribuidora	222.489	1,25%	449.244,00	3,08%	416.074,12	3,05%	87,01%	-	0,0000%	7.313,23	0,0170%	13.245,00	0,03%	
Diamante	67.095	0,46%	649.070,07	4,45%	986.300,28	7,23%	1370,01%	1.234,11	0,0030%	3.441,52	0,0080%	26.490,00	0,06%	2046,49%
Santaren Distribuidora	202.076	1,13%	43.757,53	0,30%	-	0,00%	-100,00%	4.113,70	0,01%	430,19	0,0010%	-	0,00%	-100,00%
Aspen	37.512	0,21%	242.125,01	1,66%	291.933,97	2,14%	678,25%	41.137,00	0,10%	-	0,0000%	1.324,50	0,003%	-96,78%
Total	189.345,04	1,06%	170.654,38	1,17%	141.874,45	1,04%	-25,07%	814.512,60	1,98%	1.041.059,80	2,42%	1.205.295,00	2,73%	47,98%
Sabba	35.725,48	0,20%	23.337,35	0,16%	-	0,00%	-100,00%	637.623,50	1,55%	778.643,90	1,81%	737.305,00	1,67%	15,63%
Ciapietro	150.047,02	0,84%	140.024,10	0,96%	152.787,87	1,12%	1,83%	567.690,60	1,38%	744.228,70	1,73%	719.645,00	1,63%	26,77%
Raízen Mime	25.007,84	0,14%	10.210,09	0,07%	9.549,24	0,07%	-61,82%	460.734,40	1,12%	507.624,20	1,18%	525.385,00	1,19%	14,00%
Rodoil	30.367	0,17%	46.674,70	0,32%	30.011,90	0,22%	-1,17%	222.139,80	0,54%	266.717,80	0,62%	626.930,00	1,42%	182,22%
SP	44.656,85	0,25%	30.630,27	0,21%	25.919,37	0,19%	-41,96%	456.620,70	1,11%	456.001,40	1,06%	423.840,00	0,96%	-7,18%
Potencial	37.511,75	0,21%	32.088,86	0,22%	35.468,61	0,26%	-5,45%	382.574,10	0,93%	434.491,90	1,01%	507.725,00	1,15%	32,71%
Petroball	357,25	0,0020%	26.254,52	0,18%	218.268,39	1,60%	60996,00%	164,55	0,0004%	430,19	0,0010%	44,15	0,0001%	-73,17%
Total 10 Maiores	14.580.653	81,63%	11.581.160,28	79,40%	10.508.258,75	77,03%	-27,93%	32.823.212,30	79,79%	33.038.592,00	76,80%	33.536.340,00	75,96%	2,17%
Outras	3.282.087	18,37%	3.004.683,90	20,60%	3.133.515,56	22,97%	-4,53%	8.313.787,70	20,21%	9.980.408,00	23,20%	10.613.660,00	24,04%	27,66%
Total das 3 Maiores (C3)	10.502.388	58,79%	7.729.038,83	52,99%	7.391.113,32	54,18%	-29,62%	27.133.965,20	65,96%	26.929.894,00	62,60%	27.302.360,00	61,84%	0,62%
Total das 4 Maiores (C4)	11.600.305	64,94	8.863.817,51	60,77%	8.377.413,60	61,41%	-27,78%	29.503.456,40	71,72%	29.076.542,10	67,59%	29.214.055,00	66,17%	-0,98%
Total Brasil	17.862.740	100,00%	14.585.844,18	100,00%	13.641.774,31	100,00%	-23,63%	41.137.000	100,00%	43.019.000	100,00%	44.150.000	100,00%	7,32%

Segundo os dados trazidos na Figura 5, verifica-se, por um lado, queda de 23,63% no volume total de etanol hidratado comercializado pelas distribuidoras de combustíveis, no país, nos últimos 3 anos; porém, por outro, uma elevação de 7,23% do volume de vendas de gasolina C nesse mesmo período.

Em termos individuais, percebe-se que: (a) à exceção de 5 distribuidoras (Petrozara, Diamante, Aspen, Ciapietro e Petroball), todas as demais tiveram quedas consideráveis no volume de venda de etanol hidratado; sendo que (b) a queda registrada pelas três primeiras distribuidoras (BR Distribuidora, Ipiranga e Raízen), que conjuntamente representaram, em 2017, pouco mais de 54% da oferta total de etanol hidratado no país, foi, na média, de quase 30% (29,62%). Já, em relação às vendas de gasolina C, os números acima mostram que (a) das 21 distribuidoras listadas, apenas 7 tiveram queda no volume ofertado de gasolina C nesse período; e que (b) as três primeiras distribuidoras (BR Distribuidora, Ipiranga e Raízen), conjuntamente, representaram, em 2017, pouco mais de 61% da oferta total de gasolina C no país, com um crescimento médio nos últimos 3 anos de 0,62%. Observa-se, contudo, que o crescimento da Ipiranga nesse mesmo período foi de 2,56% e da Raízen, de 14,34%. No caso da Petrobras, foi registrada uma queda de quase 9%, que, ao se comparar com a queda nas vendas de etanol hidratado (33,70%), torna-se irrisória.

Estes dados reforçam o entendimento de que, nos últimos anos, as distribuidoras, especialmente aquelas de maior porte e líderes do mercado, têm privilegiado a oferta de gasolina C em detrimento daquela de etanol hidratado. Este favorecimento à gasolina C é extremamente prejudicial aos produtores de etanol, aos produtores rurais de cana-de-açúcar e à própria economia

brasileira, dadas as receitas e o número de empregos gerados pelo setor sucroalcooleiro em todas as regiões do país. Também é prejudicial em termos ambientais, dado que o etanol é considerado como uma fonte energética limpa, diferentemente do que é a gasolina C.

Desta forma, não há dúvidas de que qualquer medida que vise a incentivar a oferta e o consumo do etanol hidratado no país gera incrementos ao bem-estar da sociedade associados à elevação da oferta e demanda de etanol hidratado, à queda de seu preço aos consumidores finais, além da redução na emissão de CO₂eq. gerando ganhos ambientais consideráveis, devendo ser, portanto, defendida e implementada pela ANP.

Por fim, é importante ressaltar as perdas decorrentes do processo de distribuição associadas ao custo do frete e de carga e descarga do combustível no centro de distribuição. Com efeito, no processo de carga e descarga há sempre uma perda no volume de combustível transportado e armazenado nos centros de distribuição.

Ressalte-se, mais uma vez, que a infraestrutura de estocagem não é um fator de diferenciação entre o produtor e a distribuidora, dado que Resolução ANP nº 67/11, alterada pela Resolução ANP nº 719/18, gerou aos produtores a obrigação de possuírem centro de estocagem próprio, que represente 25% de sua produção anual de etanol anidro.

Investimentos para a aquisição de frota de caminhões tanque também não são necessários, dado que, atualmente, parte considerável dos combustíveis produzidos e comercializados no país são transportados por retalhistas terceirizados. Ou seja, os produtores de etanol hidratado, assim como ocorre com boa parte das distribuidoras, podem contratar os retalhistas para o transporte do etanol hidratado de sua usina até os postos revendedores.

III – Os Impactos à Tributação decorrentes da Venda Direta.

Conforme declaração realizada pelo Sr. Fernando Mombelli, da Secretaria da Receita Federal, em palestra realizada em 17 de julho de 2018, em evento organizado pela Câmara dos Deputados, em Brasília, a autorização da “venda direta” de etanol hidratado dos produtores aos revendedores não deverá impactar negativamente nas receitas de PIS e COFINS geradas com a comercialização de etanol hidratado. Também não deverá impor à SRF custos extras de fiscalização, uma vez que os produtores já são fiscalizados pela SRF e são contribuintes do PIS e COFINS. O que poderá ser necessário é a revisão do procedimento de cobrança, pois, no caso da venda direta a distribuidora deixará de ser responsável pelo pagamento destes tributos, passando esta responsabilidade, exclusivamente, ao produtor.

Em relação ao ICMS, cada estado possui regras específicas e, portanto, as atuais regras estaduais para pagamento deste imposto deverão ser adaptadas a esta nova realidade. No que tange especificamente ao estado de Pernambuco, o Sindaúcar/PE já iniciou tratativas com o Sr. Marcelo Barros, Secretário Estadual da Fazenda de Pernambuco, que não vislumbrou qualquer

objeção em relação às adaptações que deverão ser realizadas na atual legislação infralegal estadual para a sua adequação a esta nova realidade criada a partir da autorização da venda direta.

Desta forma, também em relação aos aspectos tributários, entende-se que a alteração das normas da ANP que atualmente vedam a venda direta de etanol hidratado do produtor aos revendedores não deve trazer qualquer implicação negativa, seja em termos de arrecadação, seja ainda em termos de fiscalização e cobrança.

IV – A Ação Judicial Movida pelo Sindaçúcar/PE e os Projetos de Lei em Trâmite no Congresso Nacional.

Conforme é do conhecimento desta ANP, em junho de 2018, o SINDAÇÚCAR/PE, o SINDAÇÚCAR/AL e o SINDAÇÚCAR/SE moverem conjuntamente ação judicial pleiteando o direito dos produtores de etanol hidratado comercializarem este produto diretamente aos postos revendedores.

Resumidamente, esta medida se embasou nos princípios constitucionais da livre iniciativa e da livre concorrência, assim como nos princípios basilares da Lei do Petróleo destacados na primeira seção, supra. Dentre os fundamentos e documentos colacionados na ação e que sustentam o pedido dos autores, foi levado o documento elaborado pelo E. Conselho Administrativo de Defesa da Concorrência que, em linha com o que entende o Sindaçúcar/PE e demais autores, sustenta, por exemplo, que a proibição regulatória da venda direta de etanol do produtor ao revendedor **“produz ineficiências econômicas, à medida em que impede o livre comércio e dificulta a possibilidade de concorrência que poderia existir entre produtor de etanol e distribuidor de combustível”**. (Destaca-se – Anexo 01)

Ao apreciar o pedido de medida cautelar requerido pelos autores, o MM. Juízo de Primeira Instância destaca e transcreve em sua decisão interlocutória (Anexo 02), inicialmente, o artigo intitulado “A Verdadeira História do Proálcool”, de autoria de Luiz Gonzaga Bertelli, à época diretor adjunto de Energia do Departamento de Infraestrutura da FIESP e Presidente da Academia Paulista de História, publicado no jornal O Estado de São Paulo, em 29 de janeiro de 2006, que, resumidamente reportava a história do Proálcool e os benefícios gerados pelo consumo do etanol.

Segundo o MM. Juízo, este artigo:

“resumia já naquela época e em termos exatos os benefícios da utilização do etanol em nossa sofrida pátria, quais sejam a certeza de respirar num meio ambiente menos poluído, a competitividade com a gasolina derivada do petróleo, gerando um combustível menos caro ao consumidor, uma solução alternativa para um eventual futuro esgotamento das reservas petrolíferas e a criação de mais empregos na área agrícola, dentre outras vantagens”. (Destaca-se)

Ao comentar os efeitos das normas que impedem a comercialização direta do etanol hidratado pelos produtores, o MM. Juízo aponta que tal vedação estabelece **“inegavelmente um reserva de mercado em favor das**

distribuidoras, [sendo] evidente que os objetivos do programa de instituição do etanol restam seriamente comprometidos, inclusive o de baixar progressivamente o preço desse biocombustível, bem como o da própria gasolina em face da qual deveria gozar de maior competitividade". (Destaca-se)

O ilustre Magistrado de Primeiro Grau ainda destaca em sua decisão interlocutória que:

*"Soa estranho e, por que não dizer, inexplicável que a ANP assim proceda quando na própria lei que invoca - a de número 9.478/97, conhecida como **"Lei do Petróleo"** - para dar sustentação às normas retromencionadas está dito com todas as letras que um dos **objetivos da política energética nacional é "promover a livre concorrência"** (art. 1.º, inciso IX, da citada lei). **Como haverá então livre concorrência se o preço acaba sendo ditado pelas distribuidoras, pelas quais o etanol tem necessariamente de passar por mais distantes que sejam dos postos revendedores?***

.....

*Mas também **vislumbro naquelas pretensas normas regulamentares** - que de regulamentares nada têm, inovando no ordenamento jurídico! - **a inconstitucionalidade formal porquanto vedam condutas a particulares - os produtores de etanol - sem terem sido aprovadas sob a forma de lei** e pelo Poder competente para tanto, no caso o Poder Legislativo, tal como o exigem claramente o art. 5.º, II, bem como o parágrafo único, in fine, do art. 170, ambos da Lei Fundamental. **E mesmo no caso em que se revestissem essas proibições de forma legal, dificilmente escapariam da primeira inconstitucionalidade apontada, a de índole material, por saltar aos olhos a irrazoabilidade da proibição da venda direta do etanol hidratado aos postos de combustíveis. Indaga-se: qual é a lógica de se obrigar que esse combustível dê 'voltas' e 'voltas' para chegar ao seu último local de venda ao consumidor, no caso o posto em que abastece o seu veículo? Que mal a venda direta poderá causar ao setor de combustíveis? Em que afetará a sua fiscalização sob o encargo dos agentes da ANP? De idêntico modo e com idêntico rigor com que hoje se fiscalizam as distribuidoras podem ser fiscalizados os produtores e os postos de revenda.***

A postura irrazoável da ANP, ao editar as malsinadas normas, evidencia igualmente maus tratos ao princípio da proporcionalidade. Não se olvide que ambos os princípios, razoabilidade e proporcionalidade, impõem-se no exercício da atividade administrativa, inclusive por expressa determinação legal (lei n.º 9.784/99, art. 2.º). Ao erigir aquelas normas, a autarquia ré criou imposições exageradas, as quais nenhum benefício trazem aos administrados, ao inverso geram muitos prejuízos, principalmente para o consumidor, que poderia comprar um etanol mais barato se não existisse a intermediação das distribuidoras. E a defesa do consumidor é também um mandamento constitucional na ordem econômica (CF, art. 170, V)". (Destaca-se)

É ainda importante ressaltar que o tema "venda direta de etanol hidratado" também é objeto de discussões junto ao Poder Legislativo, o que demonstra, mais uma vez, o anseio da sociedade em ter nos produtores mais uma fonte de fornecimento de etanol aos postos revendedores, como forma de baratear o preço deste combustível, o qual tem plenas condições de rivalizar com a gasolina C gerando pressões competitivas para haver também uma redução nos preços desse combustível derivado de petróleo.

O Projeto de Decreto Legislativo de Sustação de Atos Normativos do Poder Executivo (PDC), tombado sob o nº 916/2018, em trâmite perante a Câmara dos Deputados (Anexo 03), por exemplo, propõe a sustação do artigo 6º da Resolução ANP nº 43, de dezembro de 2009, sob o fundamento de que referido dispositivo “viola de maneira linear o princípio da legalidade [e] extrapola de maneira flagrante as atribuições conferidas à Agência pela lei que determinou sua criação (9.478/1998)”. Além disso, o autor desta PDC, Deputado João Henrique Holanda Caldas, ainda ressalta que “ao estabelecer critérios desnecessários – além de ilegais – a Agência termina por concentrar o mercado em menos fornecedores, os quais poderão, em um mercado oligopolizado, repassar os custos ao consumidor final sem receio, o que trava a economia, já que se trata de insumo necessário à área de transporte”.

Nesse mesmo sentido, destaca-se ainda o Projeto de Decreto Legislativo (SF) nº 61, de 2018 do Senador Otto Alencar (Anexo 04), que também visa a sustação do artigo 6º da Resolução nº 43, de 22 de dezembro de 2009, da ANP, bem como o Projeto de Lei do Senado, elaborado pelo Senador Álvaro Dias, que libera a venda direta de etanol pelo produtores (Anexo 05). Nas justificativas de seu Projeto de Lei, o Senador Álvaro Dias destaca a decisão proferida pelo MM. Juízo da 1ª Vara Federal Cível de São Paulo que, em cede liminar, autorizou a Usina Figueira e suas filiais a vender etanol combustível diretamente aos postos revendedores na região de Araçatuba, sem a aplicação de qualquer penalidade; destacando ainda que:

“A Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, que dispõe sobre a política energética nacional, em nenhum momento proíbe a comercialização direta de etanol de produtores para consumidores. A quem beneficia essa norma da ANP? Difícil responder. Todavia, sabemos quem ela prejudica: a população brasileira e os produtores de etanol.

Fundamental que o Congresso Nacional faça constar da Lei nº 9.478/1997, artigo permitindo expressamente que os produtores de etanol vendam diretamente seu produto para os consumidores, por meio de postos próprios, ou para postos de terceiros.

Uma ação nesse sentido permitirá que os produtores de etanol cortem a participação de intermediários e entrem diretamente no campo da venda direta. Ao Estado cabe cumprir seu papel fiscalizador.

Ciente da relevância da mudança normativa para os agricultores, para a agroindústria e para os consumidores, a Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA), já de longa data, defende que os produtores de etanol possam vender seu produto diretamente aos postos de combustíveis ou aos consumidores por meio de postos próprios.

Democratizar a venda de biocombustíveis diretamente ao varejo é uma tendência mundial que precisa ser percebida e adotada pelo Congresso Nacional brasileiro.

Efetivamente é uma boa maneira de fornecer às pessoas que vivem nas proximidades de uma usina de etanol o acesso a produto com menor preço. É uma ótima maneira de criar concorrência, pressionando os preços. A diversificação é sempre positiva.

Trata-se de uma mudança simples, a retirada de uma parede construída pela burocracia, que permitirá um gigantesco salto para os produtores rurais e para as usinas.

Com essas considerações, peço aos ilustres parlamentares que debatam e aprovem o presente projeto.

Sala das Sessões,

Senador Alvaro Dias” (Destaca-se)

V – Conclusão

Pelo exposto acima, não restam dúvidas que, seja do ponto de vista econômico, seja do ponto de vista legal, as normas da ANP que impedem a comercialização direta de etanol hidratado dos produtores para os revendedores, não somente fere os princípios constitucionais da livre iniciativa e da livre concorrência, assim como contraria a dinâmica de livre concorrência e livre iniciativa da política energética nacional, estabelecida pela Lei do Petróleo, como ainda, restringe a oferta – e consequentemente a demanda – de um energético mais limpo ao garantir às distribuidoras o controle sobre o volume e preço do etanol hidratado e da gasolina C, de forma a escolher qual desses combustíveis deve prevalecer no consumo dos brasileiros.

Assim sendo, o Sindaúcar/PE acredita que ao revogar as normas que vedam os produtores de etanol hidratado de comercializarem diretamente este produto aos postos revendedores, a ANP conferirá ao mercado brasileiro, não somente a elevação da oferta deste combustível limpo, como ainda a redução de seu preço, assim como do preço da gasolina C que, a partir da introdução dos veículos “flex” passou a ser um substituto perfeito do etanol hidratado e, vice-versa.

Por fim, considerando a obrigação legal desta ANP realizar um estudo aprofundado sobre os impactos regulatórios e econômicos da manutenção desta restrição atual, o Sindaúcar/PE, desde já, se coloca à disposição para contribuir com dados e, especialmente, a participar ativamente de grupo de trabalho a ser formado por esta Agência com este objetivo.

Despedimo-nos com a certeza de que esta ANP revisitará o atual arcabouço regulatório nacional de forma a garantir aos produtores de etanol hidratado o seu direito de escolher se deverá comercializar o seu produto diretamente aos postos revendedores ou às distribuidoras, para que estas o revendam aos postos.

Atenciosamente,

Renato Augusto Pontes Cunha
Presidente SINDAÚCAR-PE