



MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA

Gabinete do Ministro

Esplanada dos Ministérios - Bloco U, 8º andar, Brasília/DF, CEP 70065-900

Telefone: (61) 2032-5039 / gabinete@mme.gov.br

Ofício nº 432/2019/GM-MME

Brasília, 22 de maio de 2019.

A Sua Excelência a Senhora  
**Deputada SORAYA ALENCAR DOS SANTOS**  
Primeira-Secretária da Câmara dos Deputados  
Câmara dos Deputados, Primeira Secretaria  
70160-900 – Brasília – DF

Assunto: Requerimento de Informação nº 420/2019.

Senhora Primeira-Secretária,

PRIMEIRA-SECRETARIA	
Documento recebido nesta Secretaria sem a indicação ou aparéncia de tratar-se de conteúdo de caráter sigiloso, nos termos do Decreto n. 7.845, de 14/11/2012, do Poder Executivo.	
Em <u>22/5/2019</u> às <u>18 h 20</u>	
<u>Luz</u>	<u>5.876</u>
Servidor	Ponta
<u>Soraya Alencar dos Santos</u>	
Portador	

1. Faço referência ao Ofício 1ªSec/RI/E/nº 305/19, de 26 de abril de 2019, da Câmara dos Deputados, relativo ao Requerimento de Informação nº 420/2019, de autoria do Deputado Hugo Leal (PSD-RJ), por meio do qual requer "...informações do Ministério de Minas e Energia relativas a Tomada Pública de Contribuições nº. 02/2018, instaurada pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis — ANP..."

2. A esse respeito, encaminho a Vossa Excelência esclarecimentos contidos nos documentos:

- Ofício nº 63/2019/DG-e-ANP, de 15 de maio de 2019, acompanhado da Nota Técnica GT Portaria ANP nº 357/2018, de 6 de dezembro de 2018, e do Relatório GT nº 1 (SEFEL), de 21 de dezembro de 2018, da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis - ANP; e
- Ofício nº 0335/EPE/2019, de 9 de maio de 2019, acompanhado da Nota Técnica EPE-DPG-NT-01-2019, de abril de 2019, da Empresa de Pesquisa Energética - EPE.

Atenciosamente,

**BENTO ALBUQUERQUE**

Ministro de Estado de Minas e Energia



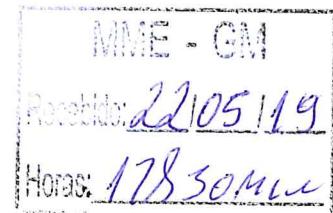
Documento assinado eletronicamente por **Bento Costa Lima Leite de Albuquerque Junior, Ministro de Estado de Minas e Energia**, em 22/05/2019, às 16:51, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [http://www.mme.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](http://www.mme.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **0287683** e o código CRC **6175CD37**.



**anp**  
Agência Nacional  
do Petróleo,  
Gás Natural e Biocombustíveis



AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS  
Avenida Rio Branco, 65 - 21º andar, - Bairro Centro, Rio de Janeiro/RJ, CEP 20090-004  
Telefone: (21) 2112-8100 - <http://www.anp.gov.br>

Ofício nº 63/2019/DG-e-ANP

Rio de Janeiro, 15 de maio de 2019.

Ao Senhor  
**Hugo Oliveira**  
Assessor Especial do Ministro para Assuntos Institucionais  
MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA - MME  
Esplanada dos Ministérios – Bloco U  
70065-900 – Brasília – DF

Assunto: **Requerimento de Informação nº 420/2019 – solicitação de resposta (Oficial).**

Referências: **Ofício nº 85/2019/ASPAR/GM-MME.**

**Processo ANP nº 48600.201170/2019-95**

Prezado Senhor,

1. Em atenção ao Ofício em tela, que solicita contribuições para resposta ao Requerimento de Informação nº 420/2019, encaminhamos a seguir nossas considerações.
2. Trata-se de requerimento, feito pelo Deputado Hugo Leal do PSD/RJ, sobre a TPC nº 02/2018, que versa sobre a possibilidade de venda direta de etanol hidratado combustível por parte da usina ao posto revendedor. Inicialmente, cabe esclarecer que as Tomadas Públicas de Contribuições (TPC) são procedimentos **prévios à promoção de ações regulatórias**, que visem alterar as normas já vigentes. Destinam-se, portanto, à coleta de informações que irão subsidiar a análise das opções regulatórias em andamento na casa.
3. A TPC não é um procedimento obrigatório. Entretanto, uma vez adotado, seus resultados serão considerados nos próximos passos do órgão que o promove, sendo certo que a ANP poderá optar por promover ou não as alterações sugeridas pelos participantes.
4. Nesse sentido, a TPC nº 2/2018 foi realizada para dar à sociedade a oportunidade de oferecer contribuições sobre a temática da venda direta de combustíveis. Findo o prazo para contribuições, a Portaria ANP nº 357/2018 criou um Grupo de Trabalho (GT) com vistas a focar na análise dos assuntos relativos à venda direta de etanol hidratado das usinas para os postos (TPC nº 2/2018); à verticalização da cadeia de distribuição de combustíveis (TPC nº 3/2018); e, à tutela regulatória da fidelidade à bandeira (TPC nº 4/2018), fazendo com que os temas fossem desenvolvidos na ANP por uma equipe focada e especializada.
5. No curso dos trabalhos, foi elaborada a "**Nota Técnica do GT\_Portaria nº 357/2018 nº 001/2018**" (0227408). O documento considerou os impactos da venda direta de etanol hidratado das usinas para os revendedores na logística, no controle de qualidade, na concorrência, na fiscalização, no programa RenovaBio, na tributação e na produção de etanol. Concluiu que não haveria óbices regulatórios à liberação dessa modalidade de venda, exceto pela questão tributária, que se impõe em relação ao PIS/CONFINS e ao ICMS. Por fim, **recomendou-se**

***que a ANP somente autorize a venda direta, após ser equacionada a questão tributária específica aplicável à questão.*** A análise, especificamente desse assunto, era conduzida, à época, pelo Grupo de Trabalho do Ministério da Fazenda, instituído pela Portaria MF nº 466, de 19 de novembro de 2018, composto por representantes da Secretaria de Acompanhamento Fiscal, Energia e Loteria (SEFEL), da Secretaria de Promoção da Produtividade e Advocacia da Concorrência (SEPRAC) e da Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB), sob a coordenação da SEFEL, tendo a ANP participado como entidade convidada.

6. Por sua vez, o Grupo de Trabalho coordenado pela SEFEL foi finalizado com a elaboração do "Relatório GT nº 1", de 21 de dezembro de 2018 (0226702), que também considerou "***oportuna a liberalização da venda direta de etanol hidratado aos postos de combustível, desde que concomitantemente seja implementada a monofasia da Contribuição para PIS/Pasep e da Cofins no elo da produção***".

7. O relatório sugeriu, ainda, a adoção de Medida Provisória (MP) ou de Projeto de Lei (PL) com a proposição da elevação do teto legal das alíquotas de contribuição para PIS/Pasep e da Cofins no elo da produção, limitado atualmente ao valor de R\$ 130,90 por metro cúbico. Adicionalmente, o documento sugere "medidas complementares e acessórias cujos efeitos podem potencializar os ganhos com a venda direta: (i) encaminhamento do presente relatório para conhecimento do Conselho de Política Fazendária (CONFAZ), com vistas à avaliação da necessidade de normas adicionais e acessórias para fins de atuação da fiscalização tributária estadual, destacando-se que o processo, no âmbito do CONFAZ, não obsta qualquer iniciativa do governo federal no sentido de liberalização da venda direta; (ii) avaliação da ANP em relação à conveniência e oportunidade da revogação da resolução que trata da tutela regulatória da fidelidade à bandeira.

8. A questão da venda direta de etanol hidratado aos postos de combustível encontra-se em fase de aprovação pela Diretoria IV do cronograma proposto pela Superintendência de Distribuição e Logística para realização da análise regulatória. Em seguida, a proposta será submetida à apreciação da Diretoria Colegiada. O início dos trabalhos está previsto para ocorrer ainda no mês de maio.

9. Sendo essas as considerações que julgamos relevantes para responder a demanda apresentada, colocamo-nos à disposição para quaisquer esclarecimentos adicionais que se fizerem necessários.

Atenciosamente,

*Documento assinado eletronicamente*

**JEFFERSON PARANHOS DOS SANTOS**

Chefe de Gabinete

Anexos:

- I - Relatório GT nº 1 (SEFEL) (SEI nº 0226702).
- II - Nota Técnica GT Portaria ANP nº 357/2018 (SEI nº 0227408).



Quando aplicável, a resposta a este ofício deve ser feita por meio de  
peticionamento intercorrente (processo 48600.201170/2019-95) no  
Sistema Eletrônico de Informações - SEI, disponível em  
<http://www.anp.gov.br/processo-eletronico-sei>, substituindo o envio  
de documentos em papel e promovendo maior agilidade no trâmite  
do processo.



Documento assinado eletronicamente por **JEFFERSON PARAHOS SANTOS, Chefe de Gabinete**, em 15/05/2019, às 09:55, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [http://sei.anp.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](http://sei.anp.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0),  
informando o código verificador **0235718** e o código CRC **39CBF8C4**.

---

**Referência:** Caso responda este Ofício, indicar expressamente o Processo nº 48600.201170/2019-95

SEI nº 0235718



## **FICHA DE ACOMPANHAMENTO**

DOCUMENTO: <b>00610.176165/2018-19</b>	DATA: <b>06/12/2018</b>	ABERTURA: <b>06/12/2018</b>
TIPO DE DOCUMENTO: <b>NOTA TÉCNICA</b>	IDENTIFICAÇÃO: <b>1/2018/GT_PORTARIA 357/18</b>	ACESSO: <b>OSTENSIVO</b>
REFERÊNCIA: <b>48610.009988/2018-58</b>		
CLASSIFICAÇÃO ARQUIVÍSTICA: <b>323.21 - Etanol</b>		
INTERESSADO(S): <b>DIRETORIA GERAL - DG</b>		
ASSUNTO: <b>ANÁLISE DA TOMADA PÚBLICA DE CONTRIBUIÇÕES (TPC) Nº 2/2018 - VENDA DIRETA DE ETANOL</b>		





Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis

Nota Técnica do GT\_Portaria nº 357/2018 nº 001/2018

Assunto: Análise da Tomada Pública de Contribuições (TPC) nº 2/2018 - Venda direta de etanol

Referência: Processo nº 48610.009988/2018-58 - Portaria ANP nº 357/2018

## 1. OBJETIVO

1. Esta Nota Técnica tem como objetivo analisar as contribuições recebidas durante a Tomada Pública de Contribuições (TPC) nº 2/2018, considerando os possíveis impactos da venda direta de etanol hidratado das usinas para os revendedores na logística, no controle de qualidade, na concorrência, na fiscalização, no RenovaBio, na tributação e na produção de etanol.

## 2. HISTÓRICO

2. O Programa Nacional do Álcool (Proálcool) foi criado em 14 de novembro de 1975, por meio do Decreto-lei nº 76.593, com o objetivo de estimular a produção do etanol no País, no contexto da crise mundial do petróleo, que ensejou aumento significativo do preço dos seus combustíveis derivados.

3. A ênfase do programa nesta fase inicial era a produção do etanol anidro para mistura com a gasolina, pois veículos movidos exclusivamente a etanol no Brasil só estavam disponíveis a partir de 1979.

4. Tendo em conta o necessário uso combinado com a gasolina, a venda do etanol produzido pelas usinas para as distribuidoras era uma forma de garantia da efetivação da mistura, conforme se pode perceber pela redação do art. 7º do referido Decreto-lei nº 76.593/1975:

*Art. 7º. Para a garantia de comercialização do álcool anidro de qualquer origem para mistura carburante, o Conselho Nacional do Petróleo - CNP estabelecerá um programa de distribuição entre as empresas distribuidoras de petróleo que receberão o produto a um preço a ser decidido por esse Conselho.*

5. Ainda sob a égide da Constituição de 1967, o então Presidente Ernesto Geisel aprovou, em 1978, o Decreto nº 82.476, que determinou:

*Art. 1º. O álcool para fins carburantes será faturado pelos produtores diretamente às companhias distribuidoras de derivados de petróleo.  
(...). Art. 4º. O Conselho Nacional do Petróleo e o Instituto do Açúcar e do Álcool regularão, em ato conjunto, as sanções a que estarão sujeitas as*

CID-176165

*[Handwritten signatures]*



Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis

*empresas que descumprirem as normas para a produção, o escoamento e a comercialização do álcool para fins carburantes.*

6. Naquele momento, foi estabelecida a venda do etanol por parte dos produtores para as distribuidoras e também prevista a possibilidade de sanção em caso de descumprimento.

7. Por meio do Decreto nº 87.159, de 10/5/1982, o Decreto nº 82.476/1978 foi revogado, mas foi contemplada no novo texto a disposição do art. 1º, agora indicando também como destinatária da comercialização do etanol produzido, além das distribuidoras, a Petrobras, mantendo-se a disposição sobre a imposição de sancão:

*Art. 1º. O álcool para fins combustíveis será faturado pelos produtores diretamente às Companhias Distribuidoras de Derivados de Petróleo e/ou à Petróleo Brasileiro S/A - PETROBRÁS.*

(n)

Art. 3º. O Conselho Nacional do Petróleo e o Instituto do Açúcar e do Álcool regularão, em ato conjunto, as sanções a que estarão sujeitas as empresas que descomprem (sic) as normas para a produção, o escoamento e a comercialização do álcool para fins combustíveis.

8. O Decreto nº 87.159/1982 foi revogado pelo Decreto nº 88.626/1983 que, por sua vez, foi revogado pelo Decreto nº 94.541/1987. De qualquer forma, tais Decretos mantiveram as disposições quanto à venda do etanol do produtor à distribuidora e a previsão de sanção por descumprimento, respectivamente, nos artigos 2º e 6º e nos artigos 3º e 9º.

9. Já sob a vigência da Constituição de 1988, o Decreto de 5 de setembro de 1991, assinado pelo então Presidente Fernando Collor de Melo, revogou integralmente o Decreto nº 94.541/1987.

10. Embora tenha havido a revogação do Decreto mais recente que estabelecia a venda do etanol dos produtores aos distribuidores, esta operação foi sendo consolidada ao longo dos anos como a única possível no mercado nacional.

11. A Lei nº 9.478/1997, que criou a ANP, nada dispõe a respeito e a Lei nº 9.847/1999, que trata das infrações às normas referentes ao abastecimento nacional de combustíveis, tampouco previu qualquer infração em decorrência da venda direta de etanol combustível por parte do produtor ao posto revendedor.

12. Em 2005, foi promulgada a Lei nº 11.097, por meio da qual a regulação e fiscalização da produção de biocombustíveis passaram a compor as atribuições da ANP, exceto no que tange à produção de etanol. O art. 8º da Lei nº 9.478/1997 foi alterado pela Lei nº 11.097/2005 e, posteriormente, pela Lei nº 12.490/2011, quando a ANP passou a regular a etapa de produção de etanol.

13. A ANP estabeleceu, na Resolução ANP nº 5/2006, que a venda do produtor somente poderia ser realizada ao distribuidor ou para a exportação, nos seguintes termos:

Art. 5º O fornecedor somente poderá comercializar álcool etílico combustível para fins automotivos com:

*I – distribuidor, autorizado pela ANP; e  
II – mercado externo.*

14. A referida Resolução ANP nº 5/2006 foi revogada pela de nº 43/2009 que, por sua vez, manteve a restrição estabelecida na norma anterior quanto à venda direta ao revendedor de combustível. Porém, passou a permitir a venda a outro produtor e está atualmente em vigor, nos seguintes termos:

*Art. 6º O fornecedor somente poderá comercializar etanol combustível com:  
I - outro fornecedor cadastrado na ANP;  
II - distribuidor autorizado pela ANP; e  
III - mercado externo.*

15. Desde o ano de 1989, têm sido apresentados projetos de lei ao Congresso Nacional a fim de permitir a comercialização direta do etanol, de produtores a postos revendedores<sup>1</sup>. A iniciativa mais recente é o Projeto de Decreto Legislativo nº 61/2018, aprovado no Senado Federal no dia 19/6/2018 e que seguiu para apreciação pela Câmara dos Deputados. O projeto pretende sustar o art. 6º da Resolução ANP nº 43/2009, acima transcrita.

16. Neste contexto, a ANP passou a estudar o assunto com mais profundidade em 2018, a fim de obter mais informações e ampliar o debate acerca da eventual retirada da proibição de venda direta de etanol da regulação, promoveu a Tomada Pública de Contribuições (TPC) ANP nº 2/2018, publicada no Diário Oficial da União de 6/8/2018, com duração de 30 (trinta) dias, da qual trata-se abaixo.

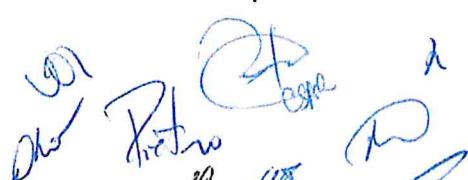
### 3. O PAPEL DA REGULAÇÃO E A NECESSIDADE DE OPÇÕES REGULATÓRIAS

17. De acordo com as diretrizes da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)<sup>2</sup> para a qualidade e performance regulatória, é preciso avaliar os impactos e revisar sistematicamente a regulação para assegurar que esta atenda aos objetivos pretendidos de forma eficiente e efetiva em um ambiente econômico e social complexo e em constante modificação (princípio 2). Além disso, a regulação econômica deve ser desenhada para estimular a competição e eficiência, de modo a assegurar que as restrições regulatórias à competição sejam limitadas e proporcionais ao interesse público a que servem, o que enseja a revisão periódica de aspectos da regulação econômica que restrinjam práticas comerciais normais (princípio 5).

18. Neste sentido, em 01/06/2018, foi publicada Portaria Conjunta Cade/ANP nº 4/2018, que instituiu grupo de trabalho com a finalidade, dentre outras, de avaliar a implementação das medidas propostas no estudo "Repensando o setor de combustíveis: medidas pró-concorrência", publicado pelo Departamento de Estudos Econômicos do Conselho

<sup>1</sup> SAFATLE, Fernando Netto. A economia política do etanol: A democratização da agroenergia e o impacto na mudança do modelo econômico. São Paulo: Alameda, 2011, p. 169.

<sup>2</sup> OECD Guiding Principles for Regulatory Quality and Performance. 2005. Disponível em: <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/recommendations-guidelines.htm>



Administrativo de Defesa Econômica. O referido estudo apresenta diversas propostas sobre o mercado nacional de combustíveis que, segundo o Cade, podem favorecer a concorrência no setor. Entre os temas tratados está a sugestão de permissão para que usinas possam vender etanol hidratado combustível diretamente aos postos revendedores.

19. Conforme Safatle (2011)<sup>3</sup>, proposições referentes à permissão de venda direta de etanol das unidades produtoras para os postos revendedores não são recentes. Desde 1989 projetos legislativos vêm sendo apresentados com este fito, como já mencionado.

20. De acordo com a Proposta de Ação 0488/2018, da SDL, a crise de abastecimento decorrente da paralisação dos caminhoneiros, ocorrida no final de maio de 2018, "reacendeu o debate sobre a necessidade de manutenção de regras de comercialização que limitam a transferência de etanol combustível das usinas produtoras de etanol apenas às distribuidoras (...)" . Além disso, o assunto ganhou "mais destaque e relevância quando o Congresso Nacional aprovou regime de urgência para tramitação do Projeto de Decreto Legislativo do Senado nº 61/2018 (o "PDS 61/2018"), que tem por objeto a sustação de ato normativo da ANP, a saber, o art. 6º da RANP 43/2009."

21. O documento expôs, ainda, que "diante do cenário de crise a ANP integrar algumas ações civis públicas na qualidade de ré, as quais tinham por objetivo central a suspensão do art. 6º da RANP 43/2009<sup>4</sup>. Nesse cenário, ressurgiram com ainda mais força, não apenas do PDS 61/2018 [...], mas outros projetos em tramitação no Congresso Nacional, que possuem objetivo semelhante, a saber: (i) PL 10.316/2018; (ii) PDC 916/2018. (iii) PDC 955/2018; (iv) PLS 268/2018; e (v) PLS 276/2018."

22. Nesse sentido, por meio da Nota Técnica Conjunta 001/2018/SDL-SDR, de 30/05/2018, a Agência se manifestou sobre a proposta constante do Projeto Legislativo PDC nº 916/2018. Em suma, foram apresentadas observações de caráter preliminar sobre as razões relacionadas à proibição estabelecida no artigo 6º da Resolução ANP nº 43/2009, destacando-se as questões de ordem tributária, e indicando que estas devem ser objeto de manifestação das autoridades tributárias competentes. Expôs, ainda, preocupação com o possível comprometimento do programa Renovabio (tema que será exposto na Seção 8 desta Nota Técnica).

<sup>3</sup> SAFATLE, Fernando Netto. *Economia Política do Etanol: A Democratização da Agroenergia e o impacto na mudança do modelo econômico*. São Paulo: Alameda, 2011., p.168-169.

<sup>4</sup>Vale indicar que o Presidente do Tribunal Regional Federal da 5ª Região – TRF5, desembargador federal Manoel Erhardt, indeferiu, em 25/07/2018, o pedido de suspensão de liminar formulado pela União e pela Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), que tinha por intuito suspender os efeitos da liminar concedida pelo Juízo da 10ª Vara Federal da Seção Judiciária de Pernambuco (SJPE). A medida de Primeira Instância permitiu que usinas e destilarias dos Estados de Pernambuco, Alagoas e Sergipe vendessem o etanol hidratado diretamente aos postos revendedores. Tribunal Regional Federal da 5ª Região. Notícias. TRF5 mantém liminar que autoriza a venda direta de etanol aos postos revendedores de combustíveis. Disponível em <[http://www5.trf5.jus.br/noticias/320442/trf5\\_mantacm\\_liminar\\_que\\_autoriza\\_a\\_venda\\_direta\\_de\\_etanol-aos\\_postos\\_revendedores\\_de\\_combustiveis.html](http://www5.trf5.jus.br/noticias/320442/trf5_mantacm_liminar_que_autoriza_a_venda_direta_de_etanol-aos_postos_revendedores_de_combustiveis.html)>.

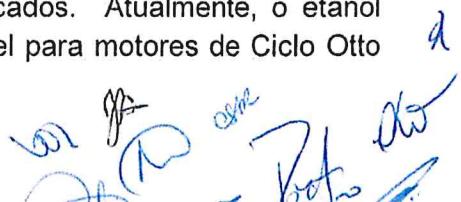
23. Do ponto de vista concorrencial, a referida Nota expôs que, em tese, a eliminação de um elo da cadeia de abastecimento poderia ampliar a concorrência no mercado e a eficiência econômica, em situações específicas (ver Seção 10 desta Nota), mas indicou que, do ponto de vista regulatório as escolhas são realizadas a partir da ponderação de um conjunto complexo e amplo de efeitos. Expôs, ainda, que, no arcabouço regulatório vigente, não há vedação à participação das usinas no quadro societário de distribuidores de combustíveis, apenas há a necessidade de que produtores que desejem para atuar na atividade de distribuição de combustíveis devem atender aos requisitos estabelecidos pela Resolução ANP nº 58/2014.

24. A Nota Técnica Conjunta 001/2018/SDL-SDR considerou, por fim, que o âmbito regulatório é o mais adequado para as discussões acerca do modelo de abastecimento nacional de combustíveis, em aderência às competências legais da ANP conferidas pela Lei 9478/1997. E que, dado o caráter preliminar das observações apresentadas na referida Nota Técnica conjunta, o debate sobre o tema poderia ser continuado, a depender da oportunidade e conveniência, podendo até vir a integrar a Agenda Regulatória da Agência. Neste contexto e tendo em conta que a proibição de comercialização de etanol entre produtores e revendedores existe desde que o etanol começou a ser usado como combustível, a pertinência da reavaliação por parte da ANP desta proibição foi evidenciada, conforme determinação da Diretoria Colegiada da Agência, manifestada na TPC 02/2018.

#### **4. O MERCADO DE ETANOL COMBUSTÍVEL NO BRASIL**

25. A indústria de biocombustíveis passou, na última década, por um expressivo ciclo de desenvolvimento tecnológico e aumento da produção, fomentado pelo crescimento da demanda mundial por alternativas aos combustíveis fósseis. No Brasil, entretanto, este processo foi iniciado ainda na década de 1970, com o Programa Proálcool, acima referido, e a introdução da tecnologia de carros movidos a etanol (produzido a partir da cana-de-açúcar). Apesar do significativo sucesso inicial, limitações técnicas, bem como a perda de competitividade do etanol em consequência da queda do preço do petróleo no mercado internacional, e do aumento das cotações externas do açúcar na década de 80, acabaram esvaziando gradativamente o programa e reduzindo a oferta do combustível no mercado interno. Com a introdução de carros com tecnologia *flex fuel*, a partir de 2003, no Brasil, observa-se um aumento significativo da participação do etanol combustível na matriz de combustíveis brasileira.

26. A participação do etanol na matriz de transportes ocorre de duas formas: a primeira refere-se ao etanol anidro combustível (EAC) que é misturado à gasolina A para formação da gasolina automotiva na proporção obrigatória de 18 a 27,5% fixado por Resolução do Conselho Interministerial do Açúcar e Álcool – CIMA e Portaria do Ministério da Agricultura – MAPA; a segunda refere-se ao etanol hidratado combustível (EHC), que pode ser consumido em veículos com motores do Ciclo Otto e tecnologia *flex-fuel* como substituto da gasolina C. Embora a gasolina siga sendo o principal combustível consumido para abastecimento de veículos leves, uma das principais alterações estruturais decorrentes do desenvolvimento da tecnologia *flex fuel* para motores de ciclo Otto foi o aumento da substitutibilidade entre o EHC e a gasolina no Brasil, o que ampliou a correlação entre as variáveis de ambos os mercados. Atualmente, o etanol hidratado corresponde a cerca de 17% da demanda por combustível para motores de Ciclo Otto



no país, tendo alcançado seu pico, em termos percentuais em 2009, como pode ser visto na tabela 1, que sumariza essas informações.

**Tabela 1.** Consumo de combustíveis do Ciclo Otto (Gasolina C e EHC) em m<sup>3</sup> de gasolina equivalente.

ANO	Consumo Total Ciclo Otto -	Consumo EHC	Consumo EHC - Gasolina Equivalente	Consumo Gasolina C	Percentual participação EHC	Percentual participação Gasolina C
2000	23.872.562	4.603.588	3.130.440	22.630.192	12,2%	87,8%
2001	22.718.935	3.501.993	2.381.356	22.211.002	9,7%	90,3%
2002	23.286.175	3.791.880	2.578.478	22.610.257	10,2%	89,8%
2003	22.155.696	3.245.322	2.206.819	21.790.653	9,2%	90,8%
2004	24.305.212	4.512.926	3.068.790	23.173.879	11,7%	88,3%
2005	24.759.616	4.667.223	3.173.712	23.553.490	11,9%	88,1%
2006	26.237.553	6.186.553	4.206.856	24.007.633	14,9%	85,1%
2007	28.753.757	9.366.836	6.369.448	24.325.449	20,8%	79,2%
2008	32.275.056	13.290.096	9.037.265	25.174.783	26,4%	73,6%
2009	34.715.458	16.470.948	11.200.245	25.409.090	30,6%	69,4%
2010	37.784.355	15.074.300	10.250.524	29.843.665	25,6%	74,4%
2011	40.015.225	10.899.221	7.411.470	35.491.256	17,3%	82,7%
2012	43.119.291	9.850.180	6.698.123	39.697.715	14,4%	85,6%
2013	45.317.486	10.816.694	7.355.352	41.426.237	15,1%	84,9%
2014	49.578.256	12.994.115	8.835.998	44.364.247	16,6%	83,4%
2015	49.753.835	17.862.740	12.146.663	41.137.402	22,8%	77,2%
2016	55.840.041	14.585.844	9.918.374	43.019.082	18,7%	81,3%
2017	59.330.098	13.641.774	9.276.407	44.149.532	17,4%	82,6%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados estatísticos ANP.

27. Paralelamente, enfatiza-se que o mix de produção e de oferta de EAC e EHC segue o mix de demanda EHC / Gasolina C. Dessa forma, ao se manter constante a oferta de etanol com aumento de consumo da Gasolina C, há redução de oferta de EHC considerando a necessidade de suprimento de EAC para a mistura obrigatória.

28. No que tange às especificidades de sua produção, o etanol combustível brasileiro, por ser derivado da cana-de-açúcar, tem sua produção sujeita à sazonalidade da cultura agrícola, o que gera impactos diretos sobre seu preço e possibilidade de oferta nas diferentes regiões do país.

29. Acrescenta-se que a produção de etanol está distribuída em duas grandes regiões no Brasil: a Centro-Sul, concentrada nos estados de São Paulo, Goiás, Minas Gerais, Paraná, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul, e a Norte-Nordeste, mais especificamente em Alagoas, em Pernambuco e na Paraíba, os principais produtores regionais.

30. O Centro-Sul responde por algo entre 87% e 91% tanto da produção total de álcool no país, quanto da área colhida de cana-de-açúcar. Daí sua maior influência sobre o preço do produto.

31. Os períodos de safra e entressafra diferem entre as duas regiões: na Centro-Sul, as safras da cana-de-açúcar iniciam-se em abril/maio e terminam em novembro/dezembro; enquanto na Norte-Nordeste, o período de safra começa em setembro/outubro e termina em



fevereiro/março. Para fins desta Nota, ao mencionarem-se os períodos de safra e entressafra do etanol, será considerado aquele correspondente ao da região Centro-Sul, em razão da sua maior participação na oferta nacional.

32. Deve-se, ainda, ter em mente que as 5 regiões do Brasil possuem matrizes de combustíveis para motores de Ciclo Otto bastante distintas entre si, como pode ser visto na tabela 2, a seguir, para o EHC e a gasolina C.

**Tabela 2.** Participação relativa por estado e região da gasolina C e EHC entre 2011 e 2016 em gasolina equivalente.

Grandes regiões e unidades da Federação	Vendas de gasolina C pelas distribuidoras (mil m <sup>3</sup> )											
	2011		2012		2013		2014		2015		2016	
	Gasolina C	EHC	Gasolina C	EHC	Gasolina C	EHC	Gasolina C	EHC	Gasolina C	EHC	Gasolina C	EHC
Brasil	62%	18%	85%	15%	83%	17%	83%	17%	77%	23%	81%	19%
Região Norte	92%	8%	94%	6%	96%	4%	97%	3%	95%	5%	97%	3%
Rondônia	75%	25%	80%	20%	96%	4%	97%	3%	95%	5%	98%	2%
Acre	85%	15%	90%	10%	97%	3%	98%	2%	96%	4%	96%	4%
Amazonas	99%	1%	99%	1%	95%	5%	95%	5%	92%	8%	96%	4%
Roraima	76%	24%	78%	22%	99%	1%	99%	1%	98%	2%	99%	1%
Pará	100%	0%	100%	0%	98%	2%	98%	2%	97%	3%	98%	2%
Amapá	82%	18%	86%	14%	99%	1%	99%	1%	99%	1%	100%	0%
Tocantins	99%	1%	99%	1%	93%	7%	93%	7%	90%	10%	94%	6%
Região Nordeste	92%	8%	94%	6%	94%	6%	94%	6%	90%	10%	93%	7%
Maranhão	96%	4%	98%	2%	98%	2%	97%	3%	96%	4%	97%	3%
Piúvi	97%	3%	98%	2%	98%	2%	97%	3%	96%	4%	96%	4%
Ceará	92%	8%	94%	6%	95%	5%	95%	5%	92%	8%	93%	7%
Rio Grande do Norte	93%	7%	95%	5%	95%	5%	95%	4%	93%	7%	94%	6%
Paraíba	93%	7%	95%	5%	94%	6%	93%	7%	88%	12%	92%	8%
Pernambuco	90%	10%	92%	8%	93%	7%	94%	6%	88%	12%	91%	9%
Alagoas	89%	11%	93%	7%	94%	6%	95%	5%	91%	9%	95%	5%
Sergipe	91%	6%	96%	4%	96%	4%	96%	4%	92%	8%	96%	4%
Bahia	90%	10%	93%	7%	92%	8%	92%	6%	85%	15%	91%	9%
Região Sudeste	76%	24%	79%	21%	77%	23%	76%	24%	67%	33%	72%	28%
Minas Gerais	91%	9%	92%	8%	90%	10%	90%	10%	77%	23%	82%	18%
Espírito Santo	95%	5%	96%	4%	97%	3%	97%	3%	85%	5%	97%	3%
Rio de Janeiro	66%	14%	89%	11%	87%	13%	87%	13%	85%	15%	89%	11%
São Paulo	68%	32%	72%	28%	69%	31%	67%	33%	59%	41%	63%	37%
Região Sul	91%	9%	92%	8%	90%	10%	90%	10%	86%	14%	90%	10%
Paraná	81%	19%	83%	17%	78%	22%	77%	23%	69%	31%	77%	23%
Santa Catarina	99%	4%	97%	3%	97%	3%	97%	3%	96%	4%	98%	2%
Rio Grande do Sul	97%	3%	97%	3%	98%	2%	98%	2%	97%	3%	99%	1%
Região Centro-Oeste	78%	21%	82%	18%	78%	22%	78%	22%	71%	29%	76%	24%
Mato Grosso do Sul	88%	12%	91%	9%	88%	12%	87%	13%	80%	20%	90%	10%
Mato Grosso	67%	33%	69%	31%	63%	37%	65%	35%	54%	46%	59%	41%
Goiás	72%	28%	75%	25%	72%	28%	72%	28%	63%	37%	67%	33%
Distrito Federal	94%	6%	96%	4%	95%	5%	96%	4%	93%	7%	98%	2%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados ANP.



33. A partir da observação da tabela 2, percebemos que o EHC é relevante apenas em duas regiões do país, Sudeste e Centro-Oeste, e, ainda assim, de forma bastante desigual entre os diferentes estados que compõem essas duas regiões. A pouca penetração do EHC em diversos estados do país pode ser explicada por restrições econômicas ao transporte do etanol dos centros produtores por grandes distâncias para mercados consumidores, o tratamento dado pelos estados de São Paulo e Minas Gerais, no que tange a incidência do ICMS, para estimular o consumo do etanol hidratado<sup>5</sup>.

34. Por fim, no que se refere à estrutura do mercado de produção do etanol combustível, cabe notar que esta é distinta daquela observada no mercado de gasolina no que tange ao número de agentes e à concentração de mercado.

35. Em primeiro lugar, o número de agentes atuando nos dois mercados é bastante diferente. No caso do mercado de produção da gasolina, há, além da Petrobras, mais 3 agentes atuando em refino de petróleo no país, 3 centrais de matéria-prima petroquímica e 2 formuladores de combustíveis. Já na produção de etanol, existem atualmente mais de 300 usinas produtoras.

36. Uma segunda distinção importante refere-se ao nível de concentração de mercado: enquanto no caso da gasolina uma única empresa, a Petrobras, detém parcela superior a 95% do mercado de produção/importação, no caso do mercado de etanol a produção é bem mais dispersa.

## 5. RESULTADO DA TOMADA PÚBLICA DE CONTRIBUIÇÕES

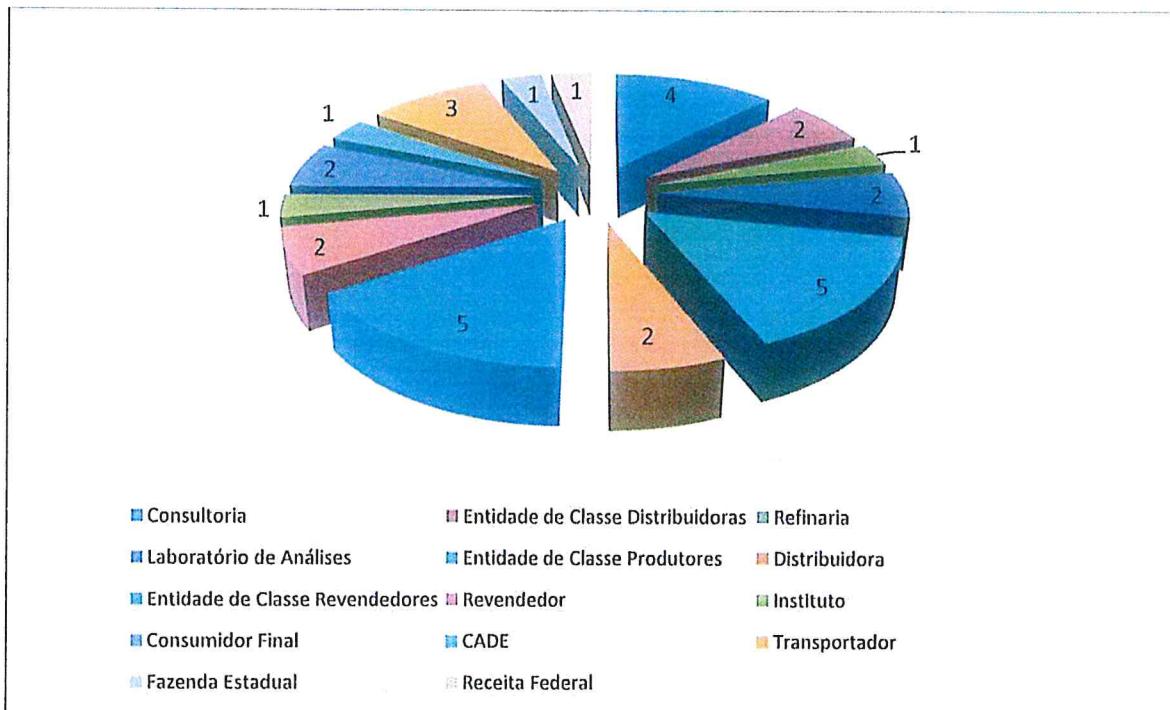
37. Foram recebidas 32 manifestações<sup>6</sup> encaminhadas por manifestantes de perfis diversos, incluindo, entidades de classe, produtores, revendedores, consultores, transportadores e distribuidoras (Gráfico 1).

38. Cabe destacar que, para a presente análise, é necessário considerar a representatividade de cada manifestante e não apenas o número absoluto de manifestações encaminhadas. Por exemplo, entidades de classe representam grande conjunto de determinado perfil.

<sup>5</sup> Vale indicar que a demanda por etanol sofre influência dos preços relativos entre este biocombustível e a gasolina C.

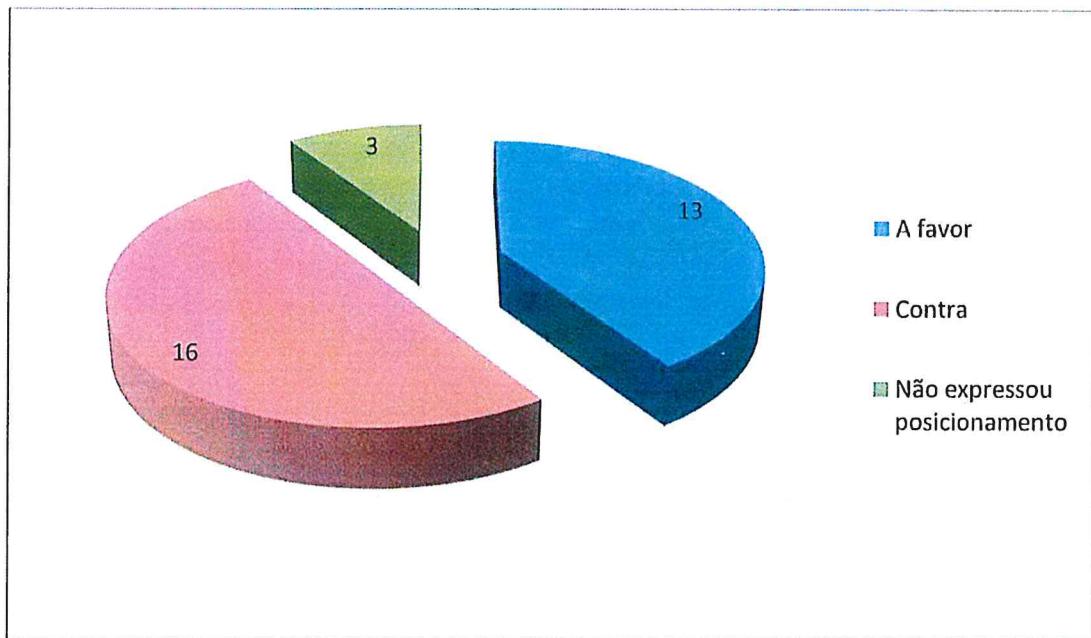
<sup>6</sup> Os comentários e sugestões recebidos podem ser encontradas no site: <http://www.anp.gov.br/consultas-audiencias-publicas/em-andamento/4656-tomada-publica-de-contribuicoes>.





**Gráfico 1.** Quantidade de sugestões por perfil de manifestante

39. Do total de manifestações encaminhadas, 16 (dezesseis) apresentaram argumentos contra a venda direta, 13 (treze) a favor e 3 (três) não expressaram posicionamento (Gráfico 2). De uma maneira geral, as contribuições encaminhadas foram de cunho opinativo, apresentando conjecturas a favor ou contra.



**Gráfico 2.** Quantitativo de Sugestões.

20  
 2  
 R  
 Pato  
 da D  
 881

40. A seguir, são elencados os principais argumentos apresentados por meio das contribuições encaminhadas para os posicionamentos a favor e contra a venda direta de etanol.

### **5.1 Posicionamento a favor da venda direta de etanol**

41. Esta opção apresenta a permissão regulatória para venda direta de etanol hidratado dos produtores para os revendedores. Cabe destacar que ela não determina a exclusão das distribuidoras na cadeia do etanol, mas sim a inclusão de nova possibilidade de comercialização, hoje proibida.

42. As manifestações a favor da venda direta de etanol apresentam como principal argumento a ampliação da concorrência e da eficiência econômica, por meio da possibilidade de redução de um dos elos da cadeia, das margens e da possível redução de preço para o consumidor final.

43. A logística de distribuição do etanol hidratado incluindo a intermediação da distribuidora pode gerar ineficiência logística em casos específicos, provocada pela necessidade de passagem do etanol por bases de distribuição distantes do produtor e do centro consumidor.

### **5.2 Posicionamento contra a venda direta de etanol**

44. As manifestações contra a venda direta de etanol entre produtor e revendedor pretendem a manutenção da regra atualmente em vigor ou a realização de outras alterações de normas da ANP, que não foram incluídas no escopo desta TPC.

45. Os principais pontos negativos apresentados pelos manifestantes foram:

**a) Perda de eficiência na logística de distribuição** - Os preços de transporte não seriam competitivos em razão da perda de escala. Os agentes de distribuição atuam em todos os estados com estrutura adequada de armazenamento e logística, o que assegura a entrega a todas as regiões de forma eficiente, inclusive às regiões produtoras de etanol;

**b) Necessidade de modificação do esquema de tributação e efeito negativo de diminuição da arrecadação** - A liberação, sem uma prévia revisão das regras tributárias vigentes, pode levar a uma queda significativa da arrecadação, uma vez que parte da tributação sobre o etanol se dá na etapa da distribuição. Pode haver supressão da arrecadação do ICMS incidente sobre a venda de etanol hidratado da distribuidora para o revendedor, cuja alíquota varia por unidade da federação, o que ensejaria ajustes em todos os regulamentos estaduais de ICMS, e também da arrecadação da contribuição para o PIS e da COFINS nesta mesma operação (incidentes hoje à alíquota específica de R\$ 0,11 por litro de etanol combustível). Além disso, os manifestantes apontam possibilidade de aumento da sonegação fiscal e, como efeito, uma distorção que poderia prejudicar a concorrência no mercado;

**c) Possibilidade de impacto no programa RenovaBio** - A permissão mesclaria o papel das usinas e dos distribuidores na cadeia de valor dos combustíveis, comprometendo a realização do programa, que define o distribuidor como o agente responsável pelas metas de descarbonização da matriz nacional de combustíveis;



**d) Possibilidade de impacto na qualidade do produto** - A venda direta das Usinas aos postos de abastecimento e a pretendida supressão do distribuidor, eliminaria a verificação adicional e complementar da qualidade do produto, colocando em risco a atual cadeia de garantia de qualidade;

**e) Possibilidade de impacto na fiscalização da ANP** - A atividade de distribuição regulada facilita a fiscalização assegurando os estoques operacionais mínimos, o controle de qualidade e segurança do produto, bem como o acompanhamento da eficiência logística, do transporte e da disponibilidade do produto ao consumidor final.

Assim, a partir dos principais elementos apresentados nas manifestações, conforme exposto, nas seções seguintes será mostrada a análise do grupo técnico.

## 6. IMPACTOS NA LOGÍSTICA DA VENDA DIRETA

46. As questões logísticas apresentadas não permitem concluir pela inviabilidade da extinção da proibição da venda direta de etanol combustível do produtor para o revendedor de etanol combustível. Isto porque, a eliminação da proibição por parte da ANP não é, por si só, capaz de determinar como será o comportamento dos agentes do mercado regulado. Dito de outra forma, não é possível atestar que haverá substancial venda direta dos produtores aos revendedores e que isto, então, ensejará as alegadas perdas de economia de escala para os transportadores e ineficiências logísticas.

47. A possibilidade da venda direta não se confunde com a obrigatoriedade da sua ocorrência. Isto será decidido conforme a viabilidade e os interesses de mercado, não mais por conta de uma proibição regulatória, em caso de alteração da regra atual. Se a operação revelar-se inviável ou sua ocorrência for local, como alegado nas manifestações da TPC, não haverá os impactos mencionados.

48. Apenas a título de esclarecimento, cabe pontuar que existe um leque de estruturas de governança para relações verticais de produção que derivam justamente do esforço das empresas de minimizarem seus custos totais de transação ao longo do tempo (Joskow, 1987)<sup>7</sup>. Assim, a concentração de mais de uma etapa da cadeia de produção de determinado bem ou serviço por uma mesma empresa é apenas uma das formas escolhidas pela empresa para coordenação de sua produção e que, em geral, constitui-se em opção que pode gerar, além de economias de escala e redução dos custos de transação (Williamson, 1985)<sup>8</sup>.

<sup>7</sup> Disponível em <[http://masonlec.org/site/rte\\_uploads/files/Joskow%20class%202%20reference.pdf](http://masonlec.org/site/rte_uploads/files/Joskow%20class%202%20reference.pdf)>.

<sup>8</sup> WILLIAMSON, O. *The economic institutions of capitalism: firms, markets, relational contracting*. New York: Free Press, 1985.





## 7. IMPACTOS TRIBUTÁRIOS

49. Acerca da necessidade de ajustes na legislação tributária para que haja o devido controle do cumprimento das obrigações e também a equivalência dos encargos tributários nas operações comerciais realizadas com e sem a atuação da distribuidora (evitando distorção concorrencial), trata-se de um tema complexo, que envolve esferas federativas diversas, cuja competência para adequar a legislação, de forma a ser permitida a venda direta, é da Receita Federal e das Secretarias de Fazenda Estaduais.

50. Neste sentido, considerando que, com a estrutura tributária atual, a permissão de venda direta de etanol hidratado pelas unidades produtoras para os postos revendedores poderá ensejar distorções no mercado de combustíveis, a ANP atuará em conjunto com as autoridades fazendárias, a fim de estabelecer o formato regulatório adequado, no âmbito de sua competência.

51. Como forma de harmonizar a regulação da ANP ao sistema tributário vigente, foi realizada reunião do grupo de trabalho com a Secretaria de Acompanhamento Fiscal, Energia e Loteria (Sefel), tendo sido combinada a criação de um grupo de trabalho no âmbito da Ministério da Fazenda com a participação da Sefel e da Receita Federal para avaliar os impactos tributários da venda direta.

52. Durante essa reunião, foi esclarecido, pela Sefel que a tributação do PIS/COFINS possui como base legal o art. 5º, da Lei 9.718/1998, existindo regime especial com valor específico por litro de combustível, havendo incidência no produtor e no distribuidor.

53. No regime do PIS/COFINS, o Poder Executivo pode diminuir a alíquota por decreto, que está atualmente em R\$ 0,13/litro no produtor e R\$ 0,11/litro no distribuidor, totalizando R\$ 0,24/litro na cadeia do etanol.

54. Ainda de acordo com aquela Secretaria, na venda direta do etanol da usina para o revendedor, uma das opções pensadas era de colocar toda a tributação no produtor, o que exige alteração legal, pois se faz necessário aumentar a alíquota do PIS/COFINS que hoje incide no produtor e está em seu valor máximo.

55. Outra alternativa, reside na possibilidade de se estabelecer a Cide no produtor com a alíquota de R\$ 0,03/litro, mas de qualquer forma haveria perda de arrecadação de R\$ 0,08/litro.

56. Já para o ICMS, a Sefel destacou que seria necessário estabelecer a monofasia, o que exige aprovação do Confaz. Ocorre que, segundo a Secretaria, em consultas preliminares, o Estado de São Paulo seria contra, pois possui a menor alíquota de ICMS dentre os Estados e, normalmente, para ser aprovado pelo Confaz, haveria a necessidade de que fosse adotada a alíquota de maior valor.

## 8. IMPACTOS NO CONTROLE DE QUALIDADE DO ETANOL

57. Atualmente, todos os agentes que atuam no mercado regulado de combustíveis são solidariamente responsáveis pela qualidade dos produtos, conforme o art. 18 da Lei nº 9.847/1999:

*Art. 18. Os fornecedores e transportadores de petróleo, gás natural, seus derivados e biocombustíveis respondem solidariamente pelos vícios de qualidade ou quantidade, inclusive aqueles decorrentes da disparidade com as indicações constantes do recipiente, da embalagem ou rotulagem, que os tornem impróprios ou inadequados ao consumo a que se destinam ou lhes diminuam o valor. (grifo nosso)*

58. O produtor é hoje, portanto, responsável pela qualidade do etanol combustível que fornece à distribuidora e, do mesmo modo, no caso de permissão da venda direta ao posto revendedor, será responsável pelo produto vendido a este, por determinação legal.

59. Adicionalmente, a Resolução ANP nº 19, de 15/04/2015, que estabelece a especificação do etanol combustível e as obrigações quanto ao controle da qualidade a serem atendidas pelos diversos agentes econômicos da cadeia de fornecimento, define os documentos da qualidade a serem emitidos para comprovar a conformidade do produto antes da comercialização; possui como anexo o Regulamento Técnico nº 2/2015, que faz referência às características que determinam a qualidade mínima obrigatória do etanol combustível e, no art. 2º e item 3 do referido Regulamento Técnico, estabelecem expressamente:

*Art. 2º É vedada a comercialização de Etanol Anidro Combustível e Etanol Hidratado Combustível que não se enquadrem nas especificações estabelecidas no Regulamento Técnico, parte integrante desta Resolução.*

### 3. Especificações

*Todos os agentes que comercializam o Etanol Combustível deverão atender aos limites estabelecidos na especificação, mesmo nos casos em que as análises não são obrigatórias.*

60. O controle da qualidade do etanol é realizado nos estabelecimentos das distribuidoras, pois ali se armazena o combustível e, com isso, caso não haja condições apropriadas, o produto poderá ter suas especificações alteradas e, assim, verificar-se sua inadequação ao consumo que se destina. O boletim de conformidade, emitido pelo distribuidor (art. 8º da Resolução ANP nº 19/2015), contém menor número de análises que o certificado de qualidade, contudo se faz necessário, pois a distribuidora recebe combustíveis de diversas origens que são armazenados misturados. Vale ressaltar que, *a priori*, nenhuma característica do produto deveria estar alterada, considerando que o combustível já estava especificado ao sair da usina, sendo dito documento da qualidade, como indicado pelo nome, responsável por atestar que o combustível dos tanques das bases não se contaminou no transporte após a certificação realizada na usina e se mantém conforme.

*SGP JF Picto est  
R abr 2018*



61. Se não há armazenamento na distribuidora, não há necessidade de efetuar uma nova avaliação quanto à qualidade do produto. Sendo assim, é impróprio considerar que se elimina uma verificação "adicional" sobre a qualidade, pois esta não é, de fato, necessária, se não há o armazenamento no estabelecimento distribuidor. O produtor de etanol emite, obrigatoriamente, o certificado da qualidade (art. 4º da Resolução ANP nº 19/2015) de forma a atestar que o produto contido nos tanques para expedição está especificado. O produtor é obrigado a atender as especificações da ANP quanto ao produto que comercializará com o revendedor, como mencionado, e a fiscalização da Agência já atua em relação a todos os agentes econômicos que compõem a cadeia de abastecimento de combustíveis.

62. Vale ressaltar que operação similar a venda direta hoje já é praticada pelo mercado, modalidade de venda à ordem de etanol, com o produtor realizando os ensaios de forma a atender a especificação completa do produto, tendo em vista que o etanol não é encaminhado às instalações da distribuidora. Adicionalmente, deve ser coletada obrigatoriamente amostra testemunha a ser entregue ao revendedor.

63. Destaca-se que a determinação das características específicas do boletim de conformidade: resíduo por evaporação, teor de cloretos e teor de hidrocarbonetos, conforme estabelecido na Tabela VI do Regulamento Técnico nº 2/2015, deverá ser realizada caso o transporte do etanol até o revendedor ocorra através dos modais dutoviário ou aquaviário, observando-se as notas (12) e (14) do referido Regulamento Técnico. Ressalta-se que tais análises devem ser feitas no final do transporte, antes da entrega do produto ao posto revendedor. Adicionalmente, para o teor de metanol que consta como obrigatoriedade para distribuidora analisar e reportar no boletim de conformidade, deve ser realizada independente do modal de transporte.

64. Caso seja permitida a venda direta ao revendedor, deverão ser aplicadas as mesmas obrigações acima descritas para tal operação.

65. Haverá a necessidade de ajustes da regulação da ANP que trata do controle da qualidade do etanol combustível para contemplar a venda direta. Destacam-se, por exemplo: (i) a determinação das características específicas do boletim de conformidade, como o resíduo por evaporação e os teores de hidrocarbonetos e metanol, conforme estabelecido na Tabela VI do Regulamento Técnico nº 2/2015, e (ii) o que dispõe a Resolução ANP nº 9, de 07/03/2007, em especial a entrega de amostra-testemunha ao revendedor.

66. Embora seja necessário proceder algumas alterações na regulação para atribuir ao produtor de etanol as disposições cabíveis atualmente consideradas para o distribuidor, não há impedimento em relação ao controle de qualidade do etanol combustível.

67. Diante do exposto, não existe impedimento quanto à venda direta do etanol hidratado combustível do produtor aos postos revendedores desde que os agentes envolvidos atendam e garantam a especificação do produto conforme a Resolução ANP nº 19/2015 ou outra que venha substituí-la.



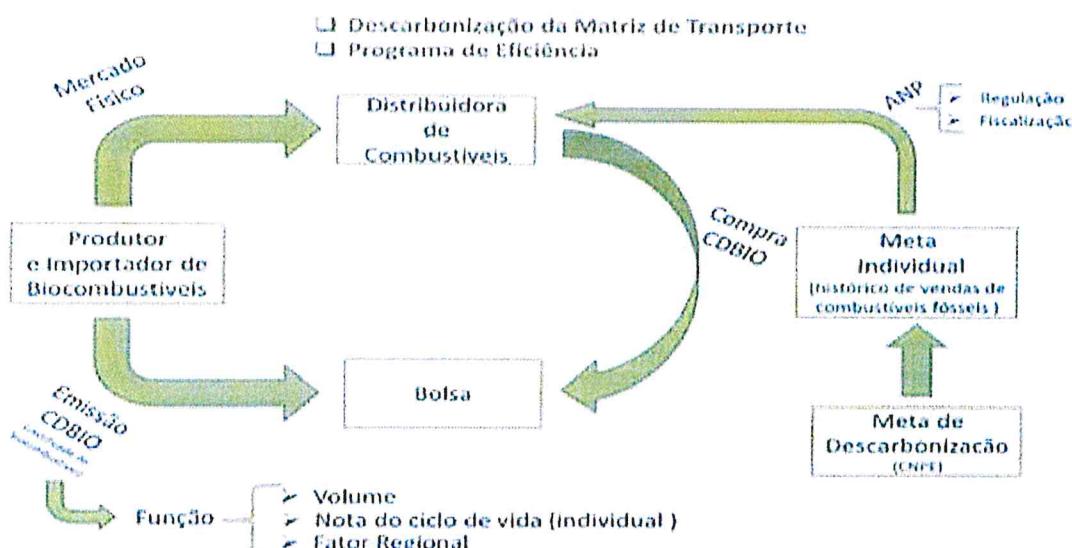
#### **9. IMPACTOS NO RENOVABIO**

68. O RenovaBio foi criado pela Lei nº 13.576/2017, a qual institui a Política Nacional de Biocombustíveis, e regulamentado pelo Decreto nº 9.308/2018, que dispõe sobre as metas compulsórias anuais de redução de gases causadores do efeito estufa para comercialização de combustíveis.

69. De forma sucinta, os instrumentos do Programa RenovaBio são:

- a) Estabelecimento de metas nacionais de redução de emissões para a matriz de combustíveis, definidas para um período de 10 anos. As metas nacionais serão desdobradas em metas individuais, anualmente, para os distribuidores de combustíveis, conforme sua participação no mercado de combustíveis fósseis;
  - b) Certificação da produção de biocombustíveis, atribuindo-se notas diferentes para cada produtor, em valor inversamente proporcional à intensidade de carbono do biocombustível produzido. A nota refletirá exatamente a contribuição individual de cada agente produtor para a mitigação de uma quantidade específica de gases de efeito estufa em relação ao seu substituto fóssil (em termos de toneladas de CO<sub>2eq</sub>).

70. A ligação desses dois instrumentos se dará com a criação do CBIO (Crédito de Descarbonização), conforme ilustrado na Figura 1.



**Figura 1.** Funcionamento do RenovaBio

RR  
2  
Dr. of  
CMB  
R  
R  
R

71. O CBIO será um ativo financeiro, negociado em bolsa, emitido pelo produtor de biocombustível, a partir da comercialização (nota fiscal). Os distribuidores de combustíveis cumprirão a meta ao demonstrar a propriedade dos CBIOs em sua carteira.

72. A seguir estão transcritos os artigos 13 e 7º da Lei nº 13.576/2017 que merecem destaque.

*Art. 13. A emissão primária de Créditos de Descarbonização será efetuada, sob a forma escritural, nos livros ou registros do escriturador, mediante solicitação do emissor primário, em quantidade proporcional ao volume de biocombustível produzido, importado e comercializado.*

*§ 1º A definição da quantidade de Créditos de Descarbonização a serem emitidos considerará o volume de biocombustível produzido, importado e comercializado pelo emissor primário, observada a respectiva Nota de Eficiência Energético-Ambiental constante do Certificado da Produção Eficiente de Biocombustíveis do emissor primário.*

*Art. 7º A meta compulsória anual de que trata o art. 6º desta Lei será desdobrada, para cada ano corrente, em metas individuais, aplicadas a todos os distribuidores de combustíveis, proporcionais à respectiva participação de mercado na comercialização de combustíveis fósseis no ano anterior.*

73. Conclui-se que a supracitada Lei em seu art. 13 não é explícita sobre vedação de comercialização direta de etanol pelos produtores para postos revendedores. Isto é, a comercialização direta com revendedores poderia possibilitar a geração de CBIOs, apesar do art. 7º estabelecer que as metas compulsórias são aplicadas somente aos distribuidores de combustíveis e de forma proporcional à respectiva participação de mercado na comercialização de combustíveis fósseis no ano anterior.

74. Contudo, cabe enfatizar que ainda será publicada a regulamentação sobre emissão e comercialização de CBIO, conforme estabelecido no art. 17 a seguir transrito.

*Art. 17. Regulamento disporá sobre a emissão, o vencimento, a distribuição, a intermediação, a custódia, a negociação e os demais aspectos relacionados aos Créditos de Descarbonização.*

75. A definição do primeiro ciclo de metas de descarbonização do RenovaBio pelo CNPE foi realizada na Resolução CNPE nº 5/2018, após Consulta Pública nº 46 de 04/05/2018, baseada em premissas, constantes na Nota Técnica nº 12-2018-DBIO-SPG. A princípio, não parece que o modelo desenvolvido pelo MME, submetido ao Comitê do RenovaBio e aprovado pelo CNPE seja influenciado pela alteração na distribuição do consumo entre etanol e gasolina, fruto do possível impacto da possibilidade de venda direta do etanol dos produtores para os revendedores.

76. A forma com que o RenovaBio foi concebido baseou-se na escolha do distribuidor (Figura 1) para o estabelecimento das metas de descarbonização, pois tal agente no modelo atual concentra todo o combustível comercializado. Tais metas compulsórias anuais de redução de emissões de gases causadores do efeito estufa serão aplicadas a todos os distribuidores de



combustíveis, sendo proporcionais à respectiva participação de mercado na comercialização de combustíveis fósseis no ano anterior. Tal diretriz encontra-se no art. 5º da Lei nº 13.576/2017.

77. Em síntese, a Lei nº 13.576/2017 não define se somente a venda de combustível do produtor ou importador para a distribuidora permitiria emissão de CBIOs. Porém, a regulamentação do mercado de CBIO ainda não foi publicada. No caso de modificação da regulamentação da ANP prevendo a venda direta de etanol, recomenda-se que o Comitê RenovaBio seja comunicado para que avalie possíveis impactos nas simulações usadas para cálculo da meta do programa.

## 10. IMPACTOS NA FISCALIZAÇÃO

78. Os produtores de etanol, na qualidade de agentes regulados, assim como os distribuidores de combustíveis e os postos revendedores, já estão sujeitos à fiscalização regularmente realizada pela SFI:

*Art. 1º A fiscalização das atividades relativas às indústrias do petróleo e dos biocombustíveis e ao abastecimento nacional de combustíveis, bem como do adequado funcionamento do Sistema Nacional de Estoques de Combustíveis e do cumprimento do Plano Anual de Estoques Estratégicos de Combustíveis, de que trata a Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, será realizada pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) ou, mediante convênios por ela celebrados, por órgãos da administração pública direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.*

*(...).*

*II - produção, importação, exportação, transporte, transferência, armazenagem, estocagem, distribuição, revenda e comercialização de biocombustíveis, assim como avaliação de conformidade e certificação de sua qualidade;*

*(...). (grifo nosso)*

79. Portanto, a possibilidade de venda direta do etanol combustível, além da realização do modelo de operação já usado no mercado hoje, não ensejará tarefa adicional neste sentido para a fiscalização da ANP.

## 11. IMPACTOS NA CONCORRÊNCIA

80. No que tange aos aspectos estritamente concorrenenciais, verifica-se que as contribuições apresentadas no âmbito da TPC indicam a possibilidade de ampliação da concorrência com efeitos positivos sobre a eficiência econômica do mercado como principais

*an  
AB 2  
MP  
PH  
PB  
MG  
A*

elementos em favor da possibilidade de venda direta de etanol hidratado das unidades produtoras para os postos revendedores.<sup>9</sup>

81. Destaca-se manifestação do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) recebida pela ANP no âmbito da TPC 02/2018<sup>10</sup>, propondo que esta Agência repense a regra contida na Resolução que veda a comercialização direta de etanol hidratado para postos revendedores de combustíveis, expondo o que segue,

"(...) ao impedir o fornecedor de etanol de vender seu produto diretamente ao posto 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."

82. Sobre esse tema, acrescenta-se que a Portaria Conjunta Cade/ANP nº 4, de 11/06/2018, instituiu grupo de trabalho com a finalidade, entre outras, de avaliar a implementação das medidas propostas no estudo "*Repensando o setor de combustíveis: medidas pró-concorrência*"<sup>11</sup>, nas quais se inclui a de permitir que produtores de etanol vendam diretamente aos revendedores varejistas.

83. Nesse estudo, o Cade se manifesta no sentido de que caberia à ANP avaliar quais seriam as justificativas para a manutenção da regra atualmente em vigor uma vez que, do ponto de vista econômico, ao impedir a comercialização direta entre unidades produtoras e postos revendedores, impondo a necessidade de um agente intermediário, se induz o fenômeno conhecido como "dupla margem de lucro", gerando assim, ineficiências alocaativas.

84. Assim, a possibilidade de venda direta poderia contribuir para ampliar a concorrência na oferta de etanol aos postos revendedores, uma vez que, como entrantes, as usinas teriam, a depender das condições do mercado, possibilidades de competir com os distribuidores, com impactos positivos sobre a eficiência econômica do mercado.

85. No entanto, vale indicar que, considerando as regras regulatórias vigentes, postos bandeirados devem adquirir combustível da distribuidora contratada (bandeirada). Assim, verifica-se que somente os postos revendedores bandeira branca teriam a possibilidade de aquisição de etanol diretamente das unidades produtoras de etanol.

86. Na Nota Técnica Conjunta nº 001/2018/SDL-SDR, a SDR já havia apontado que, do ponto de vista concorrencial, no que se refere à possibilidade de permitir que as unidades produtoras de etanol comercializem diretamente com os postos revendedores, em tese, "(...)" a

<sup>9</sup> Vale reforçar que a permissão regulatória para venda direta de etanol hidratado dos produtores para os revendedores não determina a exclusão das distribuidoras na cadeia do etanol, mas sim a inclusão de nova possibilidade de comercialização que, atualmente, é vedada.

<sup>10</sup> Nota Técnica nº 24/2018/DEE/CADE, de 06/09/2018.

<sup>11</sup> Publicado pelo Departamento de Estudos Econômicos do Conselho Administrativo de Defesa Econômica.



*eliminação de um elo da cadeia de abastecimento poderia ampliar a concorrência no mercado e a eficiência econômica, em situações específicas, com impactos positivos sobre os preços ao consumidor final".*

87. A referida Nota Técnica Conjunta expõe, ainda, que, considerando a estrutura tributária atual, a permissão de venda direta de etanol hidratado pelas unidades produtoras para os postos revendedores resultaria num recolhimento desigual de PIS/Cofins e ICMS entre produtores/importadores e distribuidores, o que poderia ensejar distorções no processo competitivo e na otimização logística da cadeia. Sobre essa questão, resgatam-se os elementos expostos na seção 7, indicando que depende da Receita Federal e das Secretarias de Fazenda Estaduais a adequação do atual sistema tributário. Entretanto, é importante que se pondere possíveis efeitos de eventual permissão de venda direta usina-posto ante as regras tributárias vigentes, o que será objeto de estudo específico conforme seção 7 desta Nota.

88. O Cade expôs que, do ponto de vista concorrencial, as regras estabelecidas pela ANP para formação de estoques de etanol (Resolução ANP nº 67/2011) podem minimizar o potencial estímulo competitivo a ser gerado pela venda direta da usina para o posto, nos seguintes termos:

*"Uma usina deveria ser indiferente em vender diretamente seu produto a postos de gasolina ou vender seu produto a distribuidoras de combustível. No entanto, segundo resolução da ANP, publicada em 22 de fevereiro deste ano, apenas existe obrigação de manutenção de estoque equivalente a 25% do volume comercializado para agentes sem contrato, ou seja, para agentes que possuam menos de 90% da produção contratualizada com o oligopólio das distribuidoras."*

89. Segundo o Conselho, esta norma *"interfere ou pode interferir no nível de rivalidade que a venda direta do etanol ao posto de combustível terá no mercado, já que, caso seja mantida tal obrigatoriedade, possivelmente, a venda direta, àqueles que queiram fugir do ônus do estoque relatado acima, poderá, no máximo, se limitar a 10% da capacidade restante da usina, não-contratualizada."*

90. Vale indicar que a Resolução ANP nº 67/2011 versa sobre a comercialização e necessidade de manutenção de estoque de etanol anidro, ao passo que, a presente TPC trata da possibilidade de venda direta usina-posto de etanol hidratado, de modo que, em princípio, não parece haver relação dos argumentos trazidos pelo Cade com o escopo desta TPC..

91. Diante do exposto, as escolhas devem ser realizadas a partir da ponderação de um conjunto complexo e amplo de efeitos, observando-se disposições e princípios legais que devem nortear a atuação da autoridade regulatória setorial. Assim, sugere-se prosseguir com os estudos a respeito da possibilidade de alteração da norma regulatória que veda a venda direta de etanol das unidades produtoras para os postos revendedores.



## 12. IMPACTOS NA PRODUÇÃO DE COMBUSTÍVEIS

92. Considerando a adequação do ordenamento jurídico-regulatório setorial instituído pela ANP sobre as regras de comercialização envolvendo etanol combustível entre produtores, distribuidores e revendedores de combustíveis líquidos, a resolução que seria impactada com a permissão regulatória para a venda direta de etanol hidratado dos produtores para os revendedores é a Resolução ANP nº 734/2018, que trata da produção de biocombustíveis.

93. Em seu art. 17 constam limitações à comercialização, conforme transscrito abaixo:

*Art. 17. O produtor de etanol somente poderá comercializar etanol combustível com:*

- I - distribuidor de combustíveis líquidos autorizado pela ANP;*
- II - outro produtor de etanol autorizado pela ANP;*
- III - cooperativa de produtores de etanol cadastrada pela ANP;*
- IV - empresa comercializadora de etanol cadastrada pela ANP;*
- V - agente operador de etanol cadastrado pela ANP;*
- VI - exportador de etanol; ou*
- VII - mercado externo, diretamente.*

94. Dessa forma, o produtor de etanol somente pode comercializar etanol combustível com distribuidor, outro fornecedor de etanol (produtor, cooperativa de produtores, empresa comercializadora ou agente operador), exportador de etanol ou mercado externo. Tais limitações de comercialização são provenientes daquelas impostas pelas regulamentações dos segmentos de distribuição.

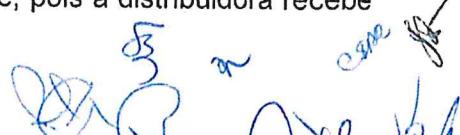
95. Considerando uma nova regra para a comercialização de etanol combustível que exclua a vedação da venda direta de etanol hidratado do produtor para o posto revendedor varejista de combustível, a ANP terá que alterar o art. 17 da Resolução ANP nº 734/2018, incluindo essa última figura na relação de compradores.

## 13. CONSIDERAÇÕES FINAIS

96. Esta Nota Técnica analisou as contribuições recebidas durante a Tomada Pública de Contribuições nº 2/2018, considerando os possíveis impactos da venda direta de etanol hidratado das usinas para os revendedores na logística, no controle de qualidade, na concorrência, na fiscalização, no RenovaBio, na tributação e na produção de etanol.

97. Quanto aos impactos na logística, deve ser esclarecida que a autorização da venda direta das usinas para os revendedores não se constitui no estabelecimento de uma obrigação por parte da ANP de que sempre ocorrerá venda direta, havendo a supressão da figura do distribuidor em todos os casos, mas apenas a criação de uma alternativa.

98. Quanto ao controle de qualidade, o distribuidor emite o Boletim de Conformidade que contém menor número de análises que o certificado de qualidade, pois a distribuidora recebe



combustíveis de diversas origens que são armazenados misturados. Nesse caso, se não há armazenamento na distribuidora, não há necessidade de efetuar uma nova avaliação quanto à qualidade do produto. No entanto, salienta-se a necessidade de observância, nos casos de venda direta de etanol, pelo produtor das mesmas regras regulatórias para o controle da qualidade atualmente realizadas pelas distribuidoras, por exemplo, a coleta de amostra-testemunha e o ensaio obrigatório de metanol.

99. Quanto aos impactos na concorrência, a análise realizada a partir das contribuições do Cade indica que a permissão da venda de etanol diretamente das unidades produtoras para as revendas varejistas, poderia contribuir para ampliar a concorrência e a eficiência econômica no mercado, em situações específicas, com possíveis impactos positivos sobre os preços praticados ao consumidor final.

100. Quanto aos impactos na fiscalização, tendo em vista que os produtores de etanol, na qualidade de agentes regulados, assim como os distribuidores de combustíveis e os postos revendedores, já estão sujeitos à fiscalização regularmente realizada pela SFI, não haverá impacto adicional.

101. Quanto ao RenovaBio, tendo em vista que as metas das distribuidoras são calculadas a partir do *market share* de combustíveis fósseis, não haveria impacto para a Política Nacional de Biocombustíveis. Em adição, caso a regulamentação superveniente determine que só haverá geração de CBIO quando a venda for realizada para as distribuidoras, caberá ao produtor de etanol hidratado decidir se compensa vender o etanol hidratado para as distribuidoras e receber a receita adicional da venda do CBIO ou vender diretamente para o revendedor.

102. Quanto à produção de etanol, as limitações de comercialização são provenientes daquelas impostas pelas regulamentações dos segmentos de distribuição, não havendo óbice técnico da SPC.

103. Quanto aos impactos tributários, considerando a estrutura tributária atual, a permissão de venda direta de etanol hidratado pelas unidades produtoras para os postos revendedores poderia ensejar distorções no mercado de combustíveis.

104. Em conclusão, não foram encontrados óbices regulatórios para a liberação da venda direta de etanol das Usinas para os revendedores, restando a questão tributária do PIS/COFINS e do ICMS. Dessa forma, recomenda-se que a Agência só autorize a venda direta após ser equacionada a questão tributária cuja análise vem sendo conduzida pelo Grupo de Trabalho instituído pela portaria MF nº 466, de 19 de novembro de 2018, composto por representantes da Secretaria de Acompanhamento Fiscal, Energia e Loteria (Sefel), da Secretaria de Promoção da Produtividade e Advocacia da Concorrência (Seprac) e da Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB) sob coordenação da Sefel, em que a ANP tem sido convidada a participar das reuniões.

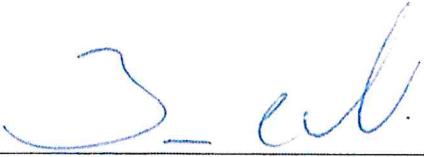
(10)

B  
JL  
R  
X  
A

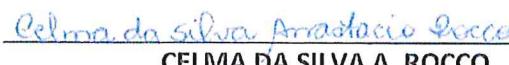


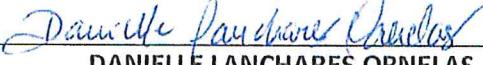
Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis

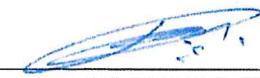
Elaboração:

  
ADRIANA NICKEL LOURENÇO  
Especialista em Regulação/DIR-4

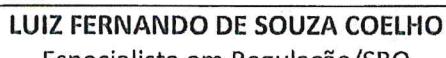
BRUNO CONDE CASELLI  
Superintendente/SDR

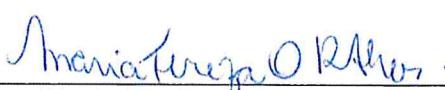
  
CELMA DA SILVA A. ROCCO  
Especialista em Regulação/SBQ

  
DANIELLE LANCHARES ORNELAS  
Especialista em Regulação/SBQ

  
GIL RIBEIRO FILHO  
Especialista em Regulação/GAB

  
JACKSON DA SILVA ALBUQUERQUE  
Especialista em Regulação/SBQ

  
LUIZ FERNANDO DE SOUZA COELHO  
Especialista em Regulação/SBQ

  
MARIA TEREZA DE O R ALVES  
Especialista em Regulação/SDR

  
PATRICIA HUGUENIN BARAN  
Especialista em Regulação/SDL

  
PIETRO ADAMO SAMPAIO MENDES  
Especialista em Regulação/DG

  
RAFAEL ANDRADE DA CRUZ  
Especialista em Regulação/SDL

  
REBECCA FÉO OLIVEIRA  
Especialista em Regulação/SFI

  
SABRINA SOUTO FERREIRA  
Especialista em Regulação/SPC

Rio de Janeiro, 6 de dezembro de 2018



## RELATÓRIO GT N° 1

### IMPACTOS CONCORRENCIAIS E TRIBUTÁRIOS DA COMERCIALIZAÇÃO DO ETANOL PELAS USINAS DIRETAMENTE AOS PONTOS REVENDEDORES

*Este relatório reflete as discussões do Grupo de Trabalho criado pela Portaria MF nº 466, de 19 de novembro de 2018, com a finalidade de buscar o alinhamento da questão concorrencial e tributária na venda direta do etanol.*

Brasília, 21 de dezembro de 2018.

## 1 INTRODUÇÃO

1. Após a greve dos caminhoneiros, intensificou-se a discussão em torno da possibilidade de comercialização de etanol hidratado combustível (EHC) pelas usinas diretamente aos postos revendedores, como medida de estímulo à concorrência no mercado de combustíveis.
2. A medida ganhou grande repercussão em virtude do Projeto de Decreto Legislativo do Senado nº 61/2018, que visa sustar os efeitos do art. 6º da Resolução ANP nº 43/2009. Recentemente, a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) realizou a Tomada Pública de Contribuições nº 2/2018 (TPC nº 2/2018) acerca da “venda direta de etanol pelas usinas aos postos revendedores varejistas de combustíveis”, com o objetivo de verificar a necessidade de eventual readequação das normas existentes no setor e colher contribuições, dados e informações sobre o tema.
3. Atualmente, por força dos efeitos do art. 6º da Resolução ANP nº 43/2009, o produtor de etanol ou cooperativa somente pode vender etanol a outro fornecedor (agente operador, empresa comercializadora, cooperativas de produtores ou outro produtor), ao mercado externo ou ainda às distribuidoras.
4. Nesse contexto, em uma eventual liberalização da venda direta de etanol pelas usinas aos postos revendedores varejistas de combustíveis, alguns aspectos relevantes da cadeia de produção do etanol devem ser considerados, em especial os aspectos de ordem tributária e concorrencial, com vistas a garantir o tratamento isonômico entre as diferentes formas de comercialização. Ressalte-se que a discussão da medida não está pautada no fim da venda do produtor ao distribuidor, mas apenas no fim de sua obrigatoriedade, conferindo ao produtor o direito de também realizar a venda direta aos postos revendedores.
5. De fato, identificou-se que, sem a mudança nos atuais tetos de incidência legal da Contribuição para o PIS/Pasep e da Cofins no elo da produção, a eventual permissão para venda direta de EHC pelas unidades produtoras para os postos revendedores resultaria em tratamento tributário desigual entre as vendas diretas e as intermediadas por distribuidor, ensejando distorções na esfera concorrencial. Isto ocorreria em razão do EHC vendido diretamente aos postos ser tributado exclusivamente na alíquota de R\$ 0,1309 por litro, enquanto que o etanol que transita pelo elo da distribuição paga, adicionalmente, a alíquota de R\$ 0,1109 por litro. Portanto, ao utilizar o distribuidor como intermediador, a tributação federal total incidente sobre o etanol hidratado seria de R\$ 0,2418 por litro<sup>[1]</sup>, e apenas R\$ 0,1309 ao utilizar a faculdade da venda direta do EHC.

6. Além disso, a permissão poderá levar a uma perda de arrecadação, se não houver a transferência da carga tributária existente no elo de distribuição para outro elo da cadeia. As perdas anuais estimadas, na

ausência dos devidos ajustes tributários, poderiam chegar a R\$ 2,17 bilhões, relativos à Contribuição para o PIS/Pasep e à Cofins, com base nos 19,54 bilhões de litros de EHC vendidos entre novembro de 2017 e outubro de 2018.

7. Dada a identificação da assimetria tributária entre as diferentes formas de comercialização e os impactos na esfera concorrencial resultantes da venda direta de EHC aos postos de combustível, o Ministério da Fazenda instituiu pela Portaria MF nº 466, de 19 de novembro de 2018, Grupo de Trabalho (GT) formado por representantes da Secretaria de Acompanhamento Fiscal, Energia e Loteria (SEFEL), da Secretaria de Promoção da Produtividade e Advocacia da Concorrência (SEPRAC) e da Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB). A Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) e o Ministério de Minas e Energia (MME) também foram convidados a participar das reuniões realizadas e concordaram em assinar o presente relatório.

8. Houve 09 (nove) reuniões realizadas no âmbito desse GT, com a participação de outros três representantes do setor público: Conselho de Administrativo de Defesa Econômica (CADE), Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPDG), Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA). Além do setor público, participaram também os seguintes representantes do setor privado: Federação Nacional do Comércio de Combustíveis e de Lubrificantes (Fecomercio), Associação Nacional das Distribuidoras de Combustíveis, Lubrificantes, Logística e Conveniência (Plural), União da Indústria de Cana-de-açúcar (Unica), Sindicato da Indústria do Açúcar e do Álcool (Sindaçúcar) de Pernambuco e Alagoas, Refinaria de Petróleos de Manguinhos S/A (Refit) e Associação das Distribuidoras de Combustíveis (Brasilcom).

9. Algumas das instituições ouvidas apontaram o potencial ganho econômico da venda direta do EHC aos postos de combustível; outras foram enfáticas em apresentar os efeitos negativos da medida. Entretanto, todas foram unânimes na necessidade de ajustes para evitar a concorrência desleal, a sonegação fiscal e a adulteração de EHC.

10. Isso posto, o presente relatório será dividido em três dimensões: tributária, concorrencial e regulatória, precedidas por uma breve descrição do mercado de etanol. Além disso, em anexo ao relatório, são apresentados o cronograma e as atas das reuniões realizadas, no âmbito do GT.

## 2 ECONOMIA DA PRODUÇÃO E COMERCIALIZAÇÃO DE ETANOL

11. Atualmente, há 371 usinas produtoras autorizadas a operar pela ANP, o que perfaz uma capacidade total de 235.808 m<sup>3</sup>/dia de etanol hidratado e 128.263 m<sup>3</sup>/dia de etanol anidro (ANP, 2018)[2].

12. A Região Sudeste é a maior produtora de etanol, maior consumidora e, também, a principal exportadora líquida desse combustível para o restante do país. Além disso, possui melhor infraestrutura de distribuição e sua alíquota do Imposto de Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) é relativamente baixa, quando comparada às demais regiões. Em consequência dessas características, a paridade de preços na região Sudeste é, em geral, favorável ao consumo do EHC.

13. A Região Centro-Oeste, por sua vez, tem uma dinâmica similar ao Sudeste, com mercado consumidor muito próximo da produção. No entanto, a produção regional é muito maior que seu consumo, o que lhe confere também potencial de exportação, seja para os demais estados, seja para o exterior. A Região Nordeste recebeu de outras regiões, em 2017, 28% do EHC consumido, com 59%, desse total, provenientes do Centro-Oeste. Os principais estados produtores da região Nordeste são Alagoas, Pernambuco e Paraíba, conforme dados da ANP.

14. Já quando se observa o setor de distribuição de etanol, há uma concentração do setor em três empresas, o que compreende cerca de 55% do mercado de etanol hidratado. Comparando-se a evolução, entre 2015 e 2018, a líder do mercado Raízen elevou seu *market share* de 19% para 20,1%, a BR Distribuidora S/A manteve seu *market share* estável em torno de 17,4% e a Ipiranga igualmente em torno de 17,3%. Já as distribuidoras que perderam mercado nesse período foram a Petromais, que saiu de 5,1% para menos de 1%, a Gran Petro saiu de 8,1% para 2,5%, a Petrozara atingiu 2,4% e a Alesat com 2,2%. Nesse mesmo período, a Diamante, saiu de 3,2% para 6,4%, a Petroball saiu de menos de 1% para 3,8%, a Aspen cresceu para 1,8% e a

Alpes também para 1,8% (ANP, 2018)<sup>[3]</sup>. Esses números mostram uma relativa mobilidade entre as empresas menores, no entanto sem ameaçar a participação das dominantes.

### 3 ASPECTOS TRIBUTÁRIOS DA VENDA DIRETA DE EHC

15. Na dimensão tributária, são apresentadas as análises relacionadas à monofasia obrigatória dos tributos federais, ao combate à sonegação fiscal e ao endereçamento de questões do ICMS.

16. Nas operações relativas à comercialização do etanol, verifica-se que uma parte significativa da tributação federal e estadual incide na fase de distribuição.

17. Na esfera federal, a possibilidade da venda direta exigirá mudanças na legislação que trata da cobrança da Contribuição para o PIS/Pasep e da Cofins, concentrando a arrecadação no produtor. Em razão desse elo da produção já ser tributado, deve ser naturalmente o responsável pelo recolhimento da totalidade das contribuições, neste momento, divididas entre a produção e a distribuição. Para tanto, faz-se necessária a elevação do teto legal das alíquotas da Contribuição para o PIS/Pasep e da Cofins no elo da produção, atualmente limitadas ao valor conjunto de R\$ 130,90 por metro cúbico. Portanto, defende-se a monofasia da tributação da Contribuição para o PIS/Pasep e da Cofins no elo da produção, com elevação do teto para permitir a elevação da alíquota efetiva dessas contribuições, no intuito de compensar a perda da arrecadação alocada, no presente momento, no elo da distribuição. Ressalte-se que não se pretende aumento de carga tributária, considerando toda a cadeia de comercialização e produção do EHC, apenas deseja-se sua concentração no elo da produção.

18. É fato que essa concentração da tributação da Contribuição para o PIS/Pasep e da Cofins no elo de produção (monofasia) provocará um aumento na carga tributária sobre o etanol anidro e o etanol para demais usos não carburantes. Isso ocorrerá porque, para qualquer que seja o tipo de etanol, as alíquotas de incidência dessas contribuições são idênticas no elo de produção. E, no caso do etanol anidro e do etanol para demais usos não carburantes, não há incidência da Contribuição para o PIS/Pasep e da Cofins no elo da distribuição. Nesse sentido, a nova alíquota efetiva incidente no elo da produção deverá ser calculada de forma a manter a arrecadação no mesmo patamar atualmente verificado.

19. Cabe destacar que o § 10 do art. 5º da Lei 9.718, de 27 de novembro de 1998, prevê que a alíquota ad rem não pode representar mais que 9,25% do preço médio da venda do etanol no varejo. Essa média é apurada de forma ponderada, com base no volume comercializado nos Estados e no Distrito Federal nos últimos 12 meses. Consequentemente, qualquer alteração nas alíquotas específicas para compensar eventual perda de arrecadação deve respeitar o aludido limite superior.

20. Além disso, defende-se que a monofasia seja obrigatória em toda comercialização, e não apenas para aquela comercialização destinada à venda direta. Essa defesa baseia-se no fato de ser inviável, sob a ótica operacional da Secretaria da Receita Federal do Brasil, eventual implementação de mecanismo específico de tributação para a venda direta simultaneamente à manutenção de outro mecanismo de tributação para as vendas de EHC intermediadas pelo elo de distribuição.

21. A implementação da monofasia trará um benefício para a cadeia produtiva e para a equidade tributária, pois ajudará no combate do fenômeno conhecido como distribuidora “barriga de aluguel”. Distribuidoras dessa natureza atuam na base da sonegação tributária, com foco na comercialização de EHC, apontado como foco principal dos desvios de arrecadação, haja vista hoje existir, no caso desse combustível, incidência da Contribuição para o PIS/Pasep e da Cofins também no elo da distribuição.

22. A atuação das distribuidoras “barriga de aluguel” tem gerado gravíssimo prejuízo não apenas ao fisco, mas também à concorrência e à ordem econômica, uma vez que conseguem vender o EHC a preços mais baixos que os concorrentes, com interferência na alocação eficiente dos recursos. Com a retirada da tributação federal do elo da distribuição, a margem de atuação desses distribuidores tenderia a ser reduzida. Vale mencionar que, durante o GT, a Secretaria da Receita Federal do Brasil esclareceu que a divisão de carga tributária da Contribuição para o PIS/Pasep e da Cofins entre os elos de produção e distribuição decorre de teto fixado na lei ordinária de criação dessa contribuição, o que hoje a impede de realizar a monofasia no elo produtor somente por ato infralegal.

23. As instituições ouvidas destacaram que, no período recente, quando a alíquota da Contribuição para o PIS/Pasep e da Cofins no elo distribuidor foi elevada de zero para R\$110,91 por metro cúbico, foi possível verificar a retomada de operação de determinadas distribuidoras. Isso sugere que essas distribuidoras somente são viáveis com base na sonegação tributária; não é natural imaginar que um aumento de incidência legal (com aumento da tributação total da cadeia) torna uma empresa mais rentável, a ponto de viabilizá-la economicamente.

24. Vale mencionar que, caso uma usina de açúcar e álcool sonegue tributo, sua planta industrial pode ser arrestada, a fim de garantir o pagamento da dívida. No caso das distribuidoras, como as exigências patrimoniais para funcionamento são menores, dadas as suas características e arranjos mercadológicos possíveis, os incentivos para práticas fraudulentas neste elo são maiores. Portanto, a monofasia ajudará no combate à evasão fiscal.

25. No tocante aos tributos estaduais, a eliminação total ou parcial do elo de distribuição também exigirá mudanças na legislação do ICMS. Conforme destacado pela Secretaria de Fazenda de São Paulo, durante a TPC nº 2/2018, ficou evidente a necessidade de adequações na legislação tributária estadual e adaptações dos modelos de fiscalização hoje vigentes, com possível necessidade de obrigações acessórias adicionais às existentes para controle da circulação de mercadorias. A motivação dessas ações fiscais de harmonização reside no fato do elo distribuidor concentrar parte da tributação estadual em substituição aos postos revendedores.

26. A princípio, o entendimento dos membros do GT é que, para ser possível a realização da venda direta entre produtor e revendedor de diferentes estados, pode haver necessidade de celebração de convênio no âmbito do Confaz. Quando a venda ocorrer no mesmo estado onde ocorre a produção, alterações no âmbito da legislação tributária dessa unidade estadual são suficientes para equalizar as diferentes modalidades de comercialização.

27. Dessa forma, a recomendação do GT é pelo encaminhamento do assunto para debate no âmbito do Conselho de Política Fazendária (CONFAZ), fórum adequado para definição de soluções na esfera tributária estadual. Deve se destacar que o processo, no âmbito do CONFAZ, não obsta qualquer iniciativa do governo federal no sentido da liberalização da venda direta.

#### 4 ASPECTOS CONCORRENCIAIS

28. Em primeiro lugar, é oportuno destacar que a proposta em comento é que a venda direta do EHC aos postos de combustível seja uma faculdade, e não uma obrigação.

29. Em segundo, com os devidos ajustes para proporcionar isonomia tributária entre os diversos canais de comercialização do EHC, não há razão que dê sustentação à obrigatoriedade de os produtores venderem o EHC às distribuidoras. Ao não permitir que o agente exerça a prerrogativa de eventualmente optar pela venda direta, há prejuízo ao princípio constitucional da livre iniciativa, assim como ao da livre concorrência, também previsto na lei do petróleo.

30. Nas reuniões com instituições do setor, foi aventada a possibilidade de perdas para o produtor por não conseguir repassar o aumento da cota parte da Contribuição para o PIS/Pasep e da Cofins para o preço de venda às distribuidoras. Em relação a esse ponto, é importante destacar que, de acordo com a teoria econômica, a incidência econômica da tributação na cadeia de produção não se confunde com a incidência legal. A incidência econômica é determinada por fatores relacionadas às estruturas de oferta e demanda do produto ao longo da cadeia. Portanto, não há elementos para afirmar que haveria aumento da incidência econômica da tributação no elo da produção apenas devido à concentração da incidência legal nesse elo.

31. Adicionalmente, deve-se ressaltar que a possibilidade da venda direta abre mais um canal de venda para o segmento de produção, estimulando a criação de novos arranjos comerciais competitivos no setor, podendo aumentar o poder de barganha dos produtores vis-à-vis aos distribuidores. Nesse caso, a incidência econômica da tributação no elo do produtor pode até mesmo diminuir.

32. Sob o aspecto logístico, foi destacado por instituições convidadas a capilaridade do atual sistema de distribuição, assim como cobertura de abastecimento na entressafra regional. Os principais fatores apontados para esse desempenho foram a chamada logística combinada de compartimentos em cada caminhão para o transporte dos combustíveis líquidos e a inserção do modal duto-viário também para o EHC.

33. Caso a venda direta seja adotada, as entidades apontam para a transformação desse produto num produto regional, circunscrito aos estados produtores. Adicionalmente, algumas entidades não identificam as usinas com vocação para atuar como transportador. Entretanto, boa parte da frota de caminhões utilizada no transporte é de empresas transportadoras terceirizadas, de modo que essa relação comercial também poderá ser estabelecida pelo elo produtor de EHC.

34. Considerando esses fatores, algumas entidades do setor afirmam também que a logística combinada (na prática se resume em retalhar os compartimentos do caminhão entre diesel, gasolina e etanol, realizando o transporte compartilhado dos três combustíveis ao mesmo tempo) é responsável pela escala e, por sua vez, pela eficiência econômica da atividade de distribuição.

35. Sob essa estratégia logística, há que se ponderar que, se os três combustíveis são transportados ao mesmo tempo, com a devida segregação de compartimentos, acaba por transformar, sob o aspecto do custo de transporte, os três combustíveis em um produto homogêneo. Assim, independentemente do tipo de combustível, só é eficiente se for realizado o transporte combinado.

36. Considerando esse aspecto, a venda direta de EHC não nos parece prejudicar o transporte combinado, visto que há toda uma liberdade tanto no elo produtor quanto distribuidor de optar por diferentes rotas e modais de distribuição, bem como para contratação de firmas transportadoras dedicadas unicamente ao transporte de combustíveis. Dessa forma, podem surgir novos arranjos contratuais e de comercialização, como discutido no GT, no sentido de otimizar o processo de distribuição.

37. Sob o aspecto da eventual redução de custos a partir da implantação da venda direta de EHC para os postos de combustível, houve vários questionamentos acerca dos custos para compatibilizar a logística dos caminhões de diferentes tamanhos e compartimentos, nos pátios de manobra de caminhões dos produtores. Entretanto, essa questão se mostrou divergente, quando abordada pelo elo produtor, que não identificou barreiras significativas para a solução e realização de investimentos necessários.

38. Foi apresentado ao GT o trabalho realizado pela Leggio, encomendado pela PLURAL, que aponta um aumento nos custos logísticos de 24,7%, equivalente ao aumento de R\$ 181,0 milhões, caso seja implantada a venda direta do EHC aos postos de combustível. Aponta também para perdas com aumento do custo de frete para os demais combustíveis, óleo diesel B e gasolina C (R\$ 252 milhões) e de etanol anidro no trajeto usina-base (R\$ 34 milhões) e substituição do transporte por bitrem (44 m<sup>3</sup>) para caminhão tanque (30 m<sup>3</sup>)[\[4\]](#). Todavia, deve-se ressaltar que tal estudo considera que todos seriam obrigados a vender diretamente o EHC aos postos de combustíveis, ignorando o caráter facultativo da medida e a diversidade de arranjos contratuais e logísticos que podem surgir.

39. Por sua vez, o estudo de Gama e Widmer (2015)[\[5\]](#) aponta para uma redução de 47% no custo logístico total, com ganho econômico da ordem de R\$ 263,5 milhões por ano, somente para o Estado de São Paulo. Levando-se em consideração o volume transportado de 5,8 milhões de m<sup>3</sup> em 2012, obtém-se uma economia aproximada de R\$ 0,05/l de etanol hidratado. A viabilidade da entrega direta depende de novas estruturas de armazenagem e controle de qualidade nas usinas, envolvendo investimentos da ordem de R\$ 126 milhões, o que pode resultar em ganho econômico de R\$ 137 milhões, além de ganhos ambientais e redução de emissões de gases de efeito-estufa (GEE) da ordem de 34,7 mil toneladas de CO<sub>2</sub>. Conforme o estudo, a distância percorrida em média no cenário Usina-Base-Município foi de 337 km e o deslocamento médio no cenário Usina-Município foi de 243,6 km, economia de 93,7 km.

40. Ainda no que tange aos aspectos logísticos, alguns agentes afirmam que, em certa medida, parte do transporte de EHC já é realizado por meio da operação “conta e ordem”, o que limita as potenciais economias de custos com a venda direta. Sob esse ponto, a ANP esclareceu que a comercialização por “conta e ordem” é permitida, desde que não haja óbice na legislação estadual. Ressalta-se que a venda por “conta e ordem” não se confunde com a venda direta, em razão da participação da empresa distribuidora no processo.

41. No que tange ao preço final na bomba, a estimativa da eventual redução de preços deve levar em consideração: (i) custos de transporte e transbordo do EHC; (ii) a estrutura de tributação vigente na região (padrão de conduta do fisco estadual), que altera o poder de mercado, com base na sonegação de tributos federais, com efeitos na concorrência dentro do estado e interestadual; e (iii) o efeito “foguete e pena”<sup>[6]</sup>, costumeiro no setor de combustíveis líquidos; (iv) se o estado apresenta compra pelo posto revendedor no mecanismo “conta e ordem”.

42. Diante das variáveis que influenciam no preço final na bomba, as mais discutidas no GT foram as duas primeiras. As entidades divergiram quanto ao potencial de redução no preço com a liberação da venda direta. Entretanto, a maioria das entidades indicou que vê potencial para, na melhor das hipóteses, um ganho reduzido no preço final.

43. Independentemente das estimativas de impacto no preço, deve-se destacar novamente o caráter facultativo da venda direta. Dessa forma, a expectativa do GT é que a venda direta só ocorrerá onde a medida resultar em ganhos econômicos, seja devido à redução dos custos de logística ou ao aumento da concorrência. Não tendo sido identificados óbices significativos à liberação da venda direta, a discussão sobre a magnitude das economias na logística acaba sendo de pouca relevância.

44. Por fim, uma medida que, potencialmente, amplia o alcance da liberação da venda direta do EHC é a revogação da tutela regulatória da fidelidade à bandeira. É importante a reavaliação dessa restrição, em paralelo à eventual autorização da venda direta, por dois motivos.

45. Primeiro, essa norma limita o alcance de eventual liberação da venda direta, que só poderá ser feita com os postos “bandeira branca”. Segundo, a liberação da venda direta pode gerar novos arranjos comerciais competitivos no setor, potencialmente aumentando a ineficiência da exclusividade na venda de combustíveis aos revendedores “bandeirados”. Sob este aspecto, a eliminação da regulação pública à fidelidade de bandeira já está sendo avaliada pela ANP e houve uma TPC específica para tratar do tema, a de nº 4/2018, que durou de 24/9/2018 a 19/11/2018, cujas informações estão sendo analisadas.

## 5 ASPECTOS REGULATÓRIOS

46. Os principais aspectos regulatórios da venda direta de etanol residem nas seguintes questões: garantia de qualidade do produto; adaptações nos sistemas de monitoramento executados pela ANP; e efeitos sobre o Programa Renovabio.

47. Algumas entidades do setor revelaram que parte dos custos de operação residem no controle de metanol e no cumprimento às exigências da Resolução ANP nº 44, de 19/11/2013, que fixa a obrigatoriedade de lacre numerado nos caminhões-tanque de transporte de combustíveis. A partir desse normativo, o agente recolhe de cada compartimento do caminhão uma amostra “testemunha” que entrega ao revendedor. As entidades também expuseram que a preocupação reside em torno da qualidade do EHC, no que se refere às variações nos parâmetros químicos do produto.

48. A ANP, porém, destaca que o EHC, em termos químicos, é mais estável que os demais combustíveis, não havendo preocupação maior com uma eventual instabilidade do composto químico durante a fase de transporte. Além disso, cabe lembrar que o certificado de qualidade (art. 4º da Resolução ANP nº 19/2015), emitido pelo produtor, contém um maior número de análises que o boletim de conformidade e a entrega de amostra-testemunha, emitida pelo distribuidor (art. 8º da Resolução ANP nº 19/2015).

49. A ANP ainda frisa que, atualmente, todos os agentes que atuam no mercado regulado de combustíveis são solidariamente responsáveis pela qualidade dos produtos, como prevê o art. 18, da Lei nº 9.847/1999. Dessa forma, o produtor já é responsável pela qualidade do produto que entrega à distribuidora.

50. A ANP informou também que haverá necessidade de ajustes da regulação que trata do controle da qualidade do etanol combustível para contemplar a venda direta. Destacam-se, por exemplo: (i) a determinação das características específicas do boletim de conformidade, como o resíduo por evaporação e os teores de hidrocarbonetos e metanol, conforme estabelecido na Tabela VI do Regulamento Técnico nº 2/2015, e (ii) o que dispõe a Resolução ANP nº 9, de 07/03/2007, em especial a entrega de amostra-testemunha ao revendedor.

51. Embora haja necessidade de proceder algumas alterações na regulação para atribuir ao produtor de etanol as disposições cabíveis atualmente para o distribuidor, conclui-se que o controle da qualidade não é impedimento para a venda direta do EHC aos postos de combustível.

52. No que se refere ao Programa Renovabio[7], algumas entidades advertiram para um potencial impacto negativo da venda direta sobre o programa. A justificativa é o fato de as distribuidoras serem a denominada “parte obrigada” no atingimento das metas do Programa RenovaBio.

53. Todavia, o GT constatou que não há uma definição normativa expressa de que somente as vendas de combustíveis para as distribuidoras permitiriam a emissão de CBIOs pelos produtores. Ademais, não há motivo para relacionar o papel das distribuidoras como “parte obrigada” com qualquer responsabilidade destas em relação à emissão dos créditos. Nesse sentido, o GT recomenda que, em eventual aprovação da venda direta, o Comitê Gestor do Renovabio seja comunicado de forma a avaliar os possíveis reflexos na regulamentação do mercado de CBIO, que ainda não foi finalizada.

54. Em síntese, sob a ótica regulatória, não se vislumbram óbices insuperáveis para efetivação da venda direta de EHC.

## **6 RECOMENDAÇÕES**

55. Diante do exposto, dada a real necessidade de correção de assimetrias de informação e distorções tributárias e concorrenciais, que motivaram a criação do presente GT, considera-se ser oportuna a liberalização da venda direta de etanol hidratado aos postos de combustível, desde que concomitantemente seja implementada a monofasia da Contribuição para PIS/Pasep e da Cofins no elo da produção.

56. Nesse contexto, sugere-se a adoção de Medida Provisória (MP) ou projeto de lei (PL) com a proposição da elevação do teto legal das alíquotas da Contribuição para PIS/Pasep e da Cofins no elo da produção, limitado, atualmente, ao valor de R\$ 130,90 por metro cúbico.

57. Adicionalmente, o GT sugere outras medidas complementares e acessórias, cujos efeitos podem potencializar os ganhos com a venda direta: (1) encaminhamento do presente relatório para conhecimento do Conselho de Política Fazendária (CONFAZ), com vistas à avaliação da necessidade de normas adicionais e acessórias para fins de atuação da fiscalização tributária estadual. Deve-se destacar que o processo, no âmbito do CONFAZ, não obsta qualquer iniciativa do governo federal no sentido da liberalização da venda direta; (2) avaliação da ANP em relação à conveniência e oportunidade da revogação da resolução que trata da tutela regulatória da fidelidade à bandeira.

## **MEMBROS DO GRUPO DE TRABALHO**

### **SEFEL**

Pedro Calhman de Miranda  
Alexandre de Oliveira Lima Loyo

### **SEPRAC**

Andrey Goldner Baptista Silva  
Adriana Arruda Pessoa

### **RFB**

Othoniel Lucas de Sousa Junior  
João Hamilton Rech



## **CONVIDADOS**

MME

Marlon Arraes Jardim Leal

ANP

Pietro Adamo Sampaio Mendes

Rebecca Féo de Oliveira

### **APOIO TÉCNICO**

SEFEL

Edson Rodrigo Toledo Neto

Michelle Maria Paionk

---

[1] Regime especial de apuração e pagamento da Contribuição para o PIS/Pasep e da Cofins, no qual as alíquotas são específicas.

[2] ANP. <http://www.anp.gov.br/producao-de-biocombustiveis/autorizacao-para-producao-de-biocombustiveis>

[3] ANP. Abastecimento em Números - Boletim Gerencial. Superintendência de Distribuição e Logística. ANP. Ano 13, Nº 58. 2018.

[4] Cabe mencionar que o trabalho da Leggio não detalha as funções matemáticas de custo empregadas, tão pouco as premissas de preço do etanol utilizadas e o tratamento dos dados implementados.

[5] Gama, M. B.; Widmer, J. A. Avaliação econômica e energética da distribuição direta do etanol hidratado no estado de São Paulo. Revista Transportes, v. 23, n. 4, p. 13-20. 2015.

[6] Efeito “foguete e pena”: em resposta a um aumento do preço na refinaria, os preços na bomba sobem como “foguete” nos postos revendedores, no entanto, em resposta a uma redução do preço na refinaria, os preços na bomba caem como “ pena”.

[7] O Renovabio, instituído a partir da Lei nº 13.576/2017 e regulamentado pelo Decreto nº 9.308/2018, dispõe sobre a meta compulsória anual de redução de gases de efeito estufa para a comercialização de combustíveis. O programa envolve a certificação da produção de biocombustíveis, por meio da criação de instrumento econômico, o Crédito de Descarbonização (CBIO - um ativo financeiro, negociado em bolsa, emitido pelo produtor de biocombustível, representativo de uma Nota de Eficiência Energético-Ambiental), que seria autorizado a emitir CBIOs que seriam vendidos às distribuidoras para que essas atingissem a meta anual de descarbonização.



---

Documento assinado eletronicamente por Alexandre de Oliveira Lima Loyo, Coordenador(a)-Geral de Energia, Petróleo e Gás Substituto(a), em 28/12/2018, às 11:48, conforme horário oficial de Brasília, com

fundoamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por Pedro Calhman de Miranda, Subsecretário(a) de Energia e Estudos Quantitativos, em 28/12/2018, às 12:14, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por Adriana Arruda Pessoa Moreira, Chefe de Divisão, em 28/12/2018, às 14:59, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por Andrey Goldner Baptista Silva, Coordenador(a)-Geral de Transportes, Recursos Naturais e Saneamento, em 28/12/2018, às 15:16, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [http://sei.fazenda.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](http://sei.fazenda.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador 1576067 e o código CRC F291985F.



Empresa de Pesquisa Energética

Empresa de Pesquisa Energética - EPE  
48002.001306/2019-16

MEC - GM  
Data: 13/05/19  
Horas: 17h18 min

Ofício n. 0335/EPE/2019

Rio de Janeiro, 9 de maio de 2019.

Ao Senhor  
**HUGO OLIVEIRA**  
Assessor Especial do Ministro de Estado para Assuntos Institucionais  
Ministério de Minas e Energia  
Esplanada dos Ministérios, Bloco U, 8º andar  
70065-900 – Brasília – DF

**Assunto: Requerimento de Informação n. 420/2019 – Solicitação de Resposta (oficial)**

Senhor Assessor Especial,

Em resposta ao Ofício n. 83/2019/ASPAR/GM-MME, que trata do Requerimento de Informação n. 420/2019, informamos o seguinte:

- Houve atuação, formal ou informal, da EPE, no âmbito da discussão proposta pela ANP por meio da TPC nº. 02/2018?

*Não houve, no momento da TPC 02/2018, atuação da EPE, no âmbito da discussão proposta pela ANP. Por entender, inicialmente, que o tema abrangia aspectos de maior foco nas competências do CADE, da ANP e do Ministério da Fazenda, a EPE optou por não enviar comentários na oportunidade da TPC nº 02/2018. Houve apenas um posicionamento preliminar da equipe da EPE sobre o tema para a Diretoria de Estudos do Petróleo, Gás e Biocombustíveis do Ministério de Minas e Energia. Este posicionamento preliminar serviu de base para a elaboração pela EPE, a partir de janeiro de 2019, da Nota Técnica “Considerações Sobre a Proposta de Flexibilização do Modelo de Comercialização de Etanol Hidratado no Brasil”.*

- Quais são os eventuais estudos e elementos técnicos utilizados e/ou produzidos pela EPE sobre o tema em discussão em sua íntegra?

*Encaminhamos ao MME em anexo a Nota Técnica EPE-DPG-NT-01-2019 (Considerações sobre a proposta de flexibilização do modelo de comercialização de etanol hidratado no Brasil), para apreciação, em especial da Secretaria de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. Essa Nota Técnica tem intuito de contribuir para o posicionamento do MME e da EPE a respeito do tema. A avaliação do Ministério quanto à pertinência de eventuais ajustes ou complementações é bem-vinda, ressaltando-se que o tema em questão é de alta complexidade e há diversos pontos (como, por exemplo, custos logísticos, procedimentos tributários, dinâmica concorrencial, riscos à conformidade, entre outros) passíveis de análises mais aprofundadas.*

Adicionalmente, informamos que a EPE também foi consultada diretamente pelo Deputado Hugo Leal, com os mesmos questionamentos, que estão sendo respondidos, conforme minuta de ofício anexo.

Esperamos assim contribuir para a manifestação do MME quanto aos questionamentos do Deputado, bem como nos disponibilizamos a tratar em maiores detalhes sobre o conteúdo da Nota Técnica da EPE.

Em caso de necessidade de mais informações, por gentileza nos avisar.

Atenciosamente,



**CARLOS HENRIQUE BRASIL DE CARVALHO**  
Chefe de Gabinete da Presidência da EPE

# MINUTA

Ofício n.

/2019/EPE

Rio de Janeiro, 09 de maio de 2019.

À Sua Excelência o Senhor  
**HUGO LEAL**  
DEPUTADO FEDERAL  
CÂMARA DOS DEPUTADOS  
Anexo IV – Gabinete 631  
CEP: 70160-900 – Brasília – DF

Assunto: **Posicionamento da Empresa de Pesquisa Energética (EPE) sobre a vedação à verticalização na comercialização de etanol hidratado (venda direta ao posto de revenda) nos termos da Tomada Pública de Contribuições (TPC) nº 02/2018, instaurada pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) em agosto de 2018.**

Exmo. Sr. Deputado Federal Hugo Leal,

1. Em referência ao Ofício de Vossa Excelência de 10 de abril de 2019, no qual: (i) se indaga se houve atuação, formal ou informal, da EPE, no âmbito da discussão proposta pela ANP por meio da TPC nº 02/2018; (ii) se solicita que sejam compartilhados e divulgados à sociedade os eventuais estudos e elementos técnicos utilizados e/ou produzidos pela EPE sobre o tema em discussão, cumpre informar que:

2. Não houve, no momento da TPC 02/2018, atuação da EPE, no âmbito da discussão proposta pela ANP. Por entender, inicialmente, que o tema abrangia aspectos de maior foco nas competências do CADE, da ANP e do Ministério da Fazenda, a EPE optou por não enviar comentários na oportunidade da TPC nº 02/2018. Houve apenas um posicionamento preliminar da equipe da EPE sobre o tema para a Diretoria de Estudos do Petróleo, Gás e Biocombustíveis do Ministério de Minas e Energia. Este posicionamento preliminar serviu de base para a elaboração pela EPE, a partir de janeiro de 2019, da Nota Técnica “Considerações Sobre a Proposta de Flexibilização do Modelo de Comercialização de Etanol Hidratado no Brasil”.

3. A referida Nota Técnica, em sua íntegra, será encaminhada ao Ministério de Minas e Energia (MME), no intuito de contribuir para o posicionamento deste a respeito do tema. A interação com o MME sobre o conteúdo da Nota Técnica resultará na avaliação quanto à pertinência de eventuais ajustes ou complementações, bem com publicação para acesso a outros interessados.

Ofício n. | /2019/EPE

4. Por fim, importante ressaltar que o tema em questão é de alta complexidade e há diversos pontos (como, por exemplo, custos logísticos, procedimentos tributários, dinâmica concorrencial, riscos à conformidade, entre outros) passíveis de análises mais aprofundadas.
5. Coloco-me à disposição para os esclarecimentos adicionais que porventura sejam necessários.

Atenciosamente,

**THIAGO VASCONCELLOS BARRAL FERREIRA**  
Presidente  
Empresa de Pesquisa Energética

**REQUERIMENTO DE INFORMAÇÃO N° , DE 2019**  
(Do Sr. HUGO LEAL)

Requer informações do Ministério de Minas e Energia relativas a Tomada Pública de Contribuições nº. 02/2018, instaurada pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – ANP.

Senhor Presidente:

Requeiro a V. Ex<sup>a</sup>., com base no art. 50 da Constituição Federal, e na forma dos arts. 115 e 116 do Regimento Interno que, ouvida a Mesa, sejam solicitadas informações ao Sr. Ministro de Minas e Energia, no sentido de esclarecer esta Casa quanto a Tomada Pública de Contribuições nº. 02/2018, instaurada pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – ANP, conforme questionado a seguir.

1. Qual o posicionamento da ANP no curso do procedimento?
2. Houve atuação, formal ou informal, da EPE, no âmbito da discussão proposta pela ANP por meio da TPC nº. 02/2018?
3. Quais são os eventuais estudos e elementos técnicos utilizados e/ou produzidos pela EPE sobre o tema em discussão em sua íntegra?

## JUSTIFICAÇÃO

A referida Tomada Pública<sup>1</sup>, justificou-se por coletar subsídios sobre a proposta de alteração da regulação setorial de biocombustíveis para admitir a venda direta de etanol pelas usinas produtoras aos postos revendedores varejistas, verificamos que as mais variadas entidades representativas do setor, agentes regulados e terceiros interessados apresentaram suas contribuições ao tema. Porém, a Empresa de Pesquisa Energética – EPE não se posicionou no curso do procedimento da ANP).

Considerando a finalidade institucional da EPE<sup>2</sup> e o seu relevante papel no desenvolvimento de estudos e pesquisas destinadas a subsidiar o planejamento do setor energético brasileiro, incluindo o setor de biocombustíveis, é fundamental a participação desta Empresa na discussão proposta pela ANP, visto os potenciais reflexos para o mercado e o consumidor final.

A título de exemplo, destacamos os possíveis impactos sobre a arrecadação fiscal dos Estados (ICMS) e da União (PIS/COFINS), e o Programa RenovaBio, ambos estruturados com base na participação das distribuidoras na cadeia econômica do etanol.

Diante disto, e considerando o papel fiscalizador do Legislativo, incluindo os da administração indireta<sup>3</sup>, conto com o apoio dos nobres pares?

Sala das Sessões, em de de 2019.

Deputado HUGO LEAL

---

<sup>1</sup> <http://www.anp.gov.br/consultas-audiencias-publicas/370-tomada-publica-de-contribuicoes/4656-tomada-publica-de-contribuicoes>

<sup>2</sup> Art. 4º. Compete à EPE:

I - realizar estudos e projeções da matriz energética brasileira;

<sup>3</sup> CF, Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

(...)

X - fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, **incluídos os da administração indireta**; (grifou-se)

NOTA TÉCNICA EPE-DPG-NT-01-2019

# **CONSIDERAÇÕES SOBRE A PROPOSTA DE FLEXIBILIZAÇÃO DO MODELO DE COMERCIALIZAÇÃO DE ETANOL HIDRATADO NO BRASIL**

Rio de Janeiro  
Abril de 2019



Empresa de Pesquisa Energética

MINISTÉRIO DE  
MINAS E ENERGIA



(Esta página foi intencionalmente deixada em branco para o adequado alinhamento de páginas na impressão com a opção frente e verso - “*double sided*”)



GOVERNO FEDERAL

Ministério de Minas e Energia

Ministro  
Bento Costa Lima Leite de Albuquerque Junior

Secretário Executivo  
Marise Fátima Dadald Pereira

Secretário de Planejamento e  
Desenvolvimento Energético  
Reiwe Barros

Secretário de Petróleo, Gás Natural e  
Combustíveis Renováveis  
Márcio Félix Carvalho Bezerra



Empresa de Pesquisa Energética

Empresa pública, vinculada ao Ministério de Minas e Energia, instituída nos termos da Lei nº 10.847, de 15 de março de 2004, a EPE tem por finalidade prestar serviços na área de estudos e pesquisas destinadas a subsidiar o planejamento do setor energético, tais como energia elétrica, petróleo e gás natural e seus derivados, carvão mineral, fontes energéticas renováveis e eficiência energética, dentre outras.

**Presidente**  
Thiago Vasconcellos Barral Ferreira

**Diretor de Estudos de Petróleo, Gás e Biocombustíveis**  
José Mauro Ferreira Coelho

**Diretor de Estudos Econômico-Energéticos e Ambientais**  
Thiago Vasconcellos Barral Ferreira (interino)

**Diretor de Estudos de Energia Elétrica**  
Erik Eduardo Rego

**Diretor de Gestão Corporativa**  
Alvaro Henrique Matias Pereira

URL: [www.epe.gov.br](http://www.epe.gov.br)

**Sede**  
SAN - Quadra 1 - Bloco B - Sala 100-A  
70041-903 - Brasília - DF

**Escritório Central**  
Av. Rio Branco, n.º 01 - 11º Andar  
20090-003 - Rio de Janeiro - RJ

NOTA TÉCNICA EPE-DPG-NT-01-2019

# CONSIDERAÇÕES SOBRE A PROPOSTA DE FLEXIBILIZAÇÃO DO MODELO DE COMERCIALIZAÇÃO DE ETANOL HIDRATADO NO BRASIL

**Coordenação Geral**  
José Mauro Ferreira Coelho  
Giovani Vitória Machado

**Coordenação Executiva**  
Angela Oliveira da Costa  
Marcos Frederico Farias de Souza

**Coordenação Técnica**  
Marcelo Castello Branco Cavalcanti  
Patrícia Feitosa Bonfim Stelling  
Rafael Barros Araujo

**Equipe Técnica**  
Angela Oliveira da Costa  
Euler João Geraldo da Silva  
Gabriel da Silva Azevedo Jorge  
Guilherme Theulen Antoniassse  
Juliana Rangel do Nascimento  
Krisilda Alekseev  
Leônidas Bally Olegario dos Santos  
Marcelo Castello Branco Cavalcanti  
Marina Damião Bestetti Ribeiro  
Patrícia Feitosa Bonfim Stelling  
Paula Isabel da Costa Barbosa  
Rachel Martins Henriques  
Rafael Barros Araujo  
Rafael Moro da Mata  
Vitor Manuel do Espírito Santo Silva

Rio de Janeiro  
Abril de 2019

(Esta página foi intencionalmente deixada em branco para o adequado alinhamento de páginas na impressão com a opção frente e verso - “*double sided*”)

# **Considerações sobre a proposta de flexibilização do modelo de comercialização de etanol hidratado no Brasil**

## **Sumário**

<i>Sumário</i> .....	v
<i>1 Objetivo</i> .....	6
<i>2 Contextualização</i> .....	6
<i>3 Experiência Internacional</i> .....	8
<i>4 Venda Direta de Etanol Hidratado</i> .....	10
4.1 Impactos ao Programa RenovaBio .....	10
4.2 Abastecimento do mercado de etanol.....	13
4.3 Logística.....	15
4.4 Tributação .....	17
<i>5 Considerações Finais</i> .....	18
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	20
<i>Anexo A – Tabela Síntese da Tomada Pública de Contribuições nº2 da ANP – Venda Direta de Etanol</i> .....	23
<i>Anexo B – Análise dos Aspectos Logísticos – Venda Direta de Etanol</i> .....	28
<i>Anexo C – Análise dos Aspectos Tributários – Venda Direta de Etanol</i> .....	35

## 1 Objetivo

O objetivo deste documento é avaliar a flexibilização da sistemática de comercialização de combustíveis, especificamente para o etanol hidratado carburante, permitindo que os fornecedores deste biocombustível possam vendê-lo diretamente aos postos revendedores, sem a necessidade do distribuidor como agente intermediário, conforme apontado no Projeto de Decreto Legislativo nº 61/2018 (SENADO FEDERAL, 2018). Em síntese, tal Projeto propõe suprimir o artigo 6º da Resolução ANP nº 43, de 22 de dezembro de 2009 (ANP, 2009).

Ciente de sua missão de realizar estudos e pesquisas para subsidiar o planejamento energético nacional, através do presente documento, a Empresa de Pesquisa Energética (EPE) pretende contribuir para identificar pontos relevantes da venda direta de etanol hidratado carburante no abastecimento de combustíveis do ciclo Otto no horizonte de médio e longo prazo. É importante registrar que esse estudo aprofunda a avaliação preliminar sobre o tema, realizada pela EPE em junho de 2018, cujo foco inicial residia nos desdobramentos da flexibilização ora proposta sobre a efetividade do RenovaBio. Ressalta-se o papel da EPE também no *Workshop "Cenário atual e perspectivas para o mercado de combustíveis no Brasil 2018"*, promovido pela ANP em agosto de 2018, no qual a empresa apontou a necessidade de realização de estudos para avaliar os potenciais impactos com a mudança proposta (ANP, 2018c).

Diversos documentos foram gerados no segundo semestre de 2018, servindo de base analítica para este estudo, destacando-se: Tomada Pública de Contribuições (TPC) ANP nº 2/2018, de 06 de agosto de 2018 (ANP, 2018b), Nota Técnica nº 24/2018/DEE/CADE, de 06 de setembro de 2018 (CADE, 2018a), Nota Técnica nº 35/2018/DEE/CADE, de 19 de novembro de 2018 (CADE, 2018a), Despacho nº 69/2018/PFE-CADE-CADE/PGF/AGU, de 05 de dezembro de 2018 (CADE, 2018c), Nota Técnica do GT\_Portaria nº 357/2018 nº 2/2018, de 06 de dezembro de 2018 (ANP, 2018c) e Relatório GT nº 1/2018 – MF/MME/ANP, de 21 de dezembro de 2018 (Ministério da Fazenda, 2018a).

## 2 Contextualização

A Lei nº 12.490, de 16 de setembro de 2011 (BRASIL, 2011), em seu artigo 3º estabelece que:

*O § 1º do art. 1º da Lei nº 9.847, de 26 de outubro de 1999, passa a vigorar com a seguinte redação: § 1º O abastecimento nacional de combustíveis é considerado de utilidade pública e abrange as seguintes atividades:*

*I - produção, importação, exportação, refino, beneficiamento, tratamento, processamento, transporte, transferência, armazenagem, estocagem, distribuição<sup>1</sup>, revenda<sup>2</sup>, comercialização, avaliação de conformidade e certificação do petróleo, gás natural e seus derivados;*

*II - produção, importação, exportação, transporte, transferência, armazenagem, estocagem, distribuição, revenda e comercialização de biocombustíveis, assim como avaliação de conformidade e certificação de sua qualidade.*

Segundo a Lei nº 9.478 (Lei do Petróleo), de 06 de agosto de 1997 (BRASIL, 1997), cabe à Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) garantir ao consumidor a qualidade e o fornecimento de combustíveis em todo o Brasil. Dentre as suas principais responsabilidades estão: implementar, em sua esfera de atribuições, a política nacional de petróleo, gás natural e biocombustíveis, contida na política energética nacional; regular e

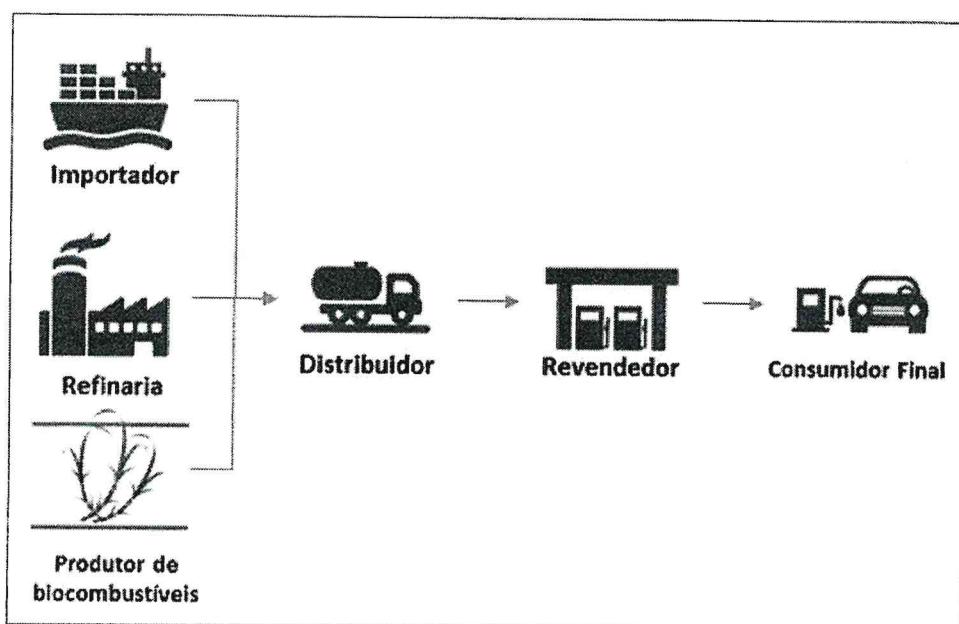
<sup>1</sup> Distribuição: atividade de comercialização por atacado com a rede varejista ou com grandes consumidores de combustíveis, lubrificantes, asfaltos e gás liquefeito envasado, exercida por empresas especializadas, na forma das leis e regulamentos aplicáveis (BRASIL, 1997).

<sup>2</sup> Revenda: atividade de venda a varejo de combustíveis, lubrificantes e gás liquefeito envasado, exercida por postos de serviços ou revendedores, na forma das leis e regulamentos aplicáveis (BRASIL, 1997).

autorizar as atividades de distribuição, revenda e comercialização de combustíveis; fiscalizar as indústrias de combustíveis com base na Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990.

O artigo 6º da Resolução ANP nº 43, de 22 de dezembro de 2009, estabelece que a venda de etanol por produtor somente poderá ocorrer com: i) outro fornecedor cadastrado na ANP; ii) distribuidor autorizado pela ANP; e iii) mercado externo. Conforme pode-se observar na Figura 1, de acordo com a legislação vigente, os combustíveis devem passar pelas distribuidoras antes de chegar aos revendedores (ANP, 2009).

Ainda segundo a ANP, em sua Resolução nº 58, de 17 de outubro de 2014, o produtor pode constituir distribuidora e comercializar com o revendedor caso cumpra determinados requisitos, como a instalação de armazenamento de combustíveis líquidos ou de fração ideal em base compartilhada, com capacidade mínima de armazenamento de 750 m<sup>3</sup> e capital social mínimo de R\$ 4,5 milhões, entre outros (ANP, 2014).



**Figura 1: Cadeia de abastecimento de combustíveis**  
Fonte: Elaboração própria

Uma das demandas recorrentes de parte dos agentes do setor sucroenergético é a possibilidade da venda direta do etanol hidratado ao revendedor, sem a participação do distribuidor de combustíveis no processo. Este assunto tem sido objeto de muito debate, desde 1989, com opiniões diversas entre os agentes interessados. Recentemente, este tema voltou à discussão com o Projeto de Decreto Legislativo nº 61/2018 (SENADO FEDERAL, 2018).

Esta proposta é defendida, entre outros, pelos sindicatos de açúcar e álcool dos estados de Pernambuco (Sind açúcar-PE) e de Alagoas (Sind açúcar-AL), Sindicato do Comércio Varejista de Derivados de Petróleo do Rio Grande do Norte (Sindipostos/RN), pela associação de plantadores de cana de Alagoas (Asplana), Federação dos Plantadores de Cana do Brasil (Feplana) e pelo professor da Universidade de São Paulo (FEA/USP), Marcos Fava Neves (CADE, 2018a). Em junho de 2018, foi aprovado o Projeto de Decreto Legislativo nº 61 pelo Senado Federal (SENADO FEDERAL, 2018), que seguiu para a Câmara dos Deputados (2018a), sendo intitulado Projeto de Decreto Legislativo da Câmara (PDC) nº 978/2018, o qual pretende retirar o supracitado artigo 6º da Resolução ANP nº 43/2009. A Tomada Pública de Contribuições nº2 da ANP, realizada em agosto de 2018, teve como objetivo coletar sugestões, dados e informações para a análise da venda direta de etanol. Com posicionamento contrário à proposta manifestaram-se a Associação das Distribuidoras de Combustíveis (BRASILCOM), a Federação Nacional do Comércio de Combustíveis e de Lubrificantes (Fecom combustíveis), à Associação

Nacional das Distribuidoras de Combustíveis, Lubrificantes, Logística e Conveniência (Plural) e a União da Indústria de Cana-de-Açúcar (UNICA).

O Anexo A deste documento apresenta uma síntese dos comentários dos agentes interessados ao tema, elaborada a partir de suas contribuições à TPC ANP 02/2018 (ANP, 2018b).

A justificativa defendida pelos agentes favoráveis aqui citados é que o comércio sem intermediários, através da venda direta entre produtores de etanol e postos de revenda, reduz as ineficiências econômicas. Isto é, pode proporcionar um incremento na concorrência de mercado e, consequentemente, reduzir o preço do etanol para o consumidor final. Ou seja, para esses atores, dois argumentos fundamentam sua posição: a redução do custo de transação (ao retirar a intermediação das distribuidoras) e o aumento do número de agentes ofertando produtos aos postos de revenda de combustíveis (incremento da pressão competitiva). Dentre os principais argumentos dos agentes que não são favoráveis à venda direta, destaca-se a perda de eficiência no longo prazo e de ganhos de escala, uma vez que grandes volumes deixarão de ser transportados por empresas especializadas e dedicadas a essa atividade. Além disso, alegam que, de acordo com a legislação atual, ocorreria perda de arrecadação, maior risco de fraude e fragilização dos processos de controle. Por fim, indicam potencial risco à política do RenovaBio. Para elucidar algumas questões levantadas anteriormente, esta nota técnica inicia a análise por meio da experiência internacional a respeito do tema venda direta no mercado de combustíveis e perpassa aspectos que lhe são relacionados, como a verticalização da cadeia de distribuição.

### 3 Experiência Internacional

Debates sobre competitividade do mercado e redução de preços dos combustíveis ao consumidor final, em um ambiente de venda direta, ocorrem também nos Estados Unidos e alguns países da União Europeia. Alguns apontam que os efeitos podem dinamizar a concorrência, em benefício do consumidor final, enquanto outros argumentam que, embora esses efeitos positivos possam ocorrer no primeiro momento, se anulariam posteriormente, visto que podem se estabelecer monopólios locais ou regionais nos mercados relevantes<sup>3</sup>.

No caso da venda direta de gasolina na Califórnia, onde as refinarias vendem o combustível diretamente para os postos de gasolina e onde os distribuidores independentes têm a menor participação de mercado dentre todos os estados dos EUA, observaram-se algumas das maiores margens e os maiores preços ao consumidor em todo o país, levando ao interesse em se estudar a alternativa da verticalização do setor, para reduzir os preços praticados no mercado de revenda. Estudos neste sentido mostraram impactos positivos dessa prática de verticalização, como, por exemplo, os ganhos de eficiência, enquanto outras pesquisas mostraram uma redução da competição nos preços. O documento preparado pelo CSEM (2005) ressalta que a venda direta pode resultar em práticas mais prejudiciais aos consumidores do que aquelas que a lei que restringe a verticalização da cadeia (i.e., venda direta) tentava evitar.

CHAUVE (2006) analisa a quebra de monopólio da distribuição e revenda de gasolina por parte de uma grande petrolífera na Espanha, ressaltando a importância do conceito de mercado relevante. Com a sua dominância de mercado, essa empresa celebrava contratos com os postos de revenda, que incluíam a fidelização à sua marca, sob pena de pesadas multas. Com o fim desse tipo de contrato, revendedores independentes puderam entrar nesse mercado. Entretanto, em determinadas regiões, a ausência de competição mais acirrada fez com que esses locais fossem dominados por pequenas empresas, que detendo aquele mercado relevante, passaram a praticar preços elevados e auferir lucros e margens similares aos de monopólio ou mercado exclusivo. Ou seja, o argumento teórico que fundamenta a posição a favor da vedação à venda direta ao revendedor é que, embora esta possa, em um primeiro

<sup>3</sup> Mercado relevante é definido como o menor grupo de produtos e a menor área geográfica necessários para que um suposto monopolista esteja em condições de impor um pequeno porém significativo e não transitório aumento de preços. (CADE, 2010 *apud* Guia-H).

momento, reduzir os custos de transação e ampliar o número de ofertantes aos revendedores, no longo prazo, pode haver o surgimento de monopólios locais/regionais no mercado relevante (decréscimo da pressão competitiva), gerando preços mais altos para os consumidores. Nesse sentido, os ganhos de eficiência e de redução de custos de transação poderiam ser incorporados às margens da empresa verticalizada ou do produtor que vende diretamente ao revendedor e, por conseguinte, sem benefícios de preços aos consumidores finais.

Considerando a possível influência sobre os arranjos comerciais decorrentes da venda direta de etanol, mostrou-se pertinente para o estudo em curso abordar também o tema da integração vertical. Neste sentido, avaliou-se a experiência dos Estados Unidos, em dois momentos distintos, que será apresentada a seguir. Primeiramente, em 1979, pouco após a sua introdução no Estado de Maryland, e em vários outros estados dos EUA (BOYCE, 1979). Em um segundo momento, em 2011, na avaliação de uma firma de advogados frente à Comissão de Assuntos de Governo e Meio Ambiente, durante Audiência Pública na Câmara Municipal do Distrito de Columbia (BALTO, 2011).

Após o primeiro choque do petróleo (1973) e a consequente disparada do preço mundial do barril, surgiu interesse público sobre como empresas petrolíferas integradas teriam o poder de afetar o preço e a disponibilidade desse produto, segundo BOYCE (1979). Neste sentido, buscou-se analisar as relações entre os produtores, distribuidores e revendedores de combustíveis, as legislações estaduais, e as implicações econômicas da possível dissolução da integração vertical dessa cadeia. A Suprema Corte dos EUA também foi influenciada por esse maior interesse pelo setor de combustíveis e passou a apreciar diversas leis, avaliando se as mesmas realmente contribuíam para aumentar a concorrência, ou, ao contrário, para simplesmente proteger os participantes no mercado de revenda. A conclusão da Corte foi que as leis preconizando a separação entre produção/refino e postos de revenda trariam resultados positivos, tais como, aumento da eficiência dos revendedores, através da maior competição, da redução de preços e das margens em favor dos consumidores. BOYCE (1979) também aponta a necessidade de reavaliar essas questões ao longo do tempo.

Já em Washington D.C., prevalecia a desverticalização no mercado de combustíveis, que foi flexibilizada em 2007, permitindo a integração entre distribuidoras e postos revendedores. Transcorridos quatro anos da flexibilização da lei, o Conselho de Washington D.C. realizou uma audiência pública na qual foi discutida a verticalização ocorrida neste mercado. Foi constatado que, desde 2007, 70% do mercado varejista passou a ser controlado por duas grandes distribuidoras, levando à perda de competitividade e ao aumento de preços, com prejuízo aos consumidores. Também verificou-se que a integração vertical elevou as barreiras de entrada e impediu as empresas não integradas de acessarem esse mercado. Em sua posição, a distribuidora, atuando também como revendedora, tem acesso a informações sobre seus concorrentes de revenda, o que permite que uma empresa reduza a capacidade destes competirem (BALTO, 2011).

CADE (2018b) analisou experiências internacionais em Itália, Portugal, México e Estados Unidos, e ressaltou:

*[...] quando se analisa uma integração vertical é possível que dela advenham reduções de custos [via eliminação de dupla margem, por exemplo], o que é **benéfico para o consumidor**, assim como é possível, talvez, haver risco concorrencial em situações excepcionais, quando a integração vertical gera poder de mercado dos agentes incumbente."*

A experiência internacional aqui destacada<sup>4</sup> revela que não existe consenso entre os especialistas sobre quais práticas poderão ser mais benéficas ao mercado, se as da venda

<sup>4</sup> Vide: BALTO (2011); BOYCE (1979); CHAUVE (2006); CSEM (2005).

direta, ou se as realizadas pelas distribuidoras. O CADE, contudo, considera que a concentração do mercado é fator determinante nesta avaliação (CADE, 2018a).

Registre-se que as análises internacionais são pautadas em estudos de caso no mercado de derivados (sobretudo gasolina), diante da reduzida contestabilidade de tecnologias ou fontes substitutas. Ao analisar o mercado de combustíveis no Brasil, nota-se a diferenciada importância do etanol hidratado.

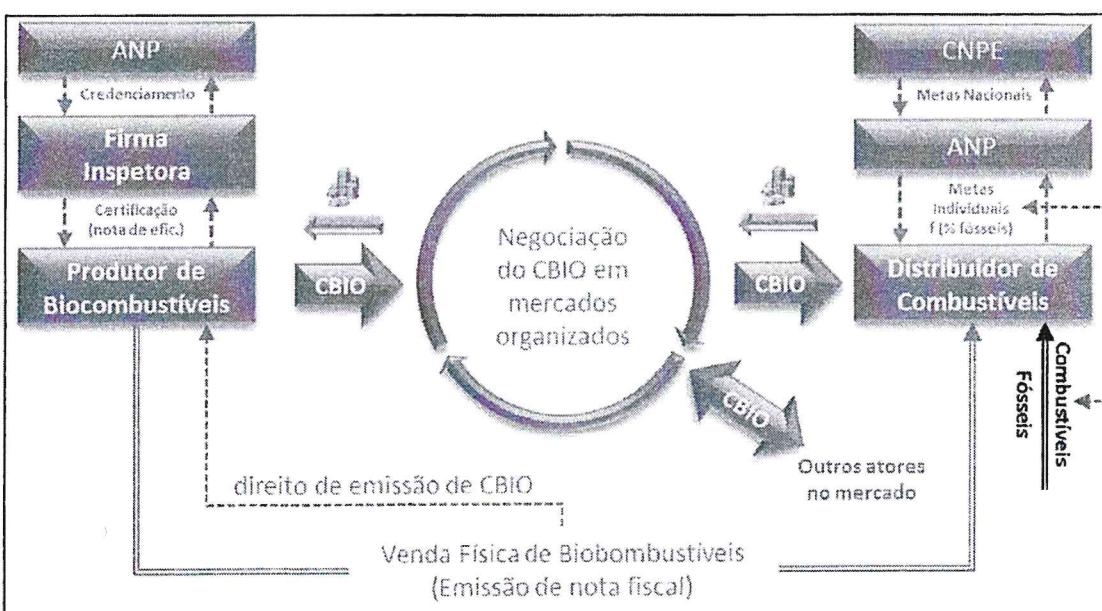
Apesar do Projeto de Decreto Legislativo do Senado nº 61/2018 ter foco na venda direta de etanol hidratado, entende-se que essa discussão pode ser ampliada, destacando potenciais benefícios e malefícios de outras restrições à verticalização na cadeia de valor do mercado de combustíveis, conforme mencionado por CADE (2018a).

## 4 Venda Direta de Etanol Hidratado

### 4.1 Impactos ao Programa RenovaBio

Segundo a Lei nº 13.576, de 26 de dezembro de 2017 (BRASIL, 2017c), que institui a Política Nacional de Biocombustíveis (RenovaBio), o CNPE definirá uma meta global de redução de emissão de gases de efeito estufa para um período mínimo de dez anos, a qual será desdobrada em metas individuais para cada distribuidor de combustíveis, proporcionalmente à respectiva participação de mercado na comercialização de combustíveis fósseis no ano anterior.

A comprovação de atendimento às metas individuais será realizada a partir da quantidade de Créditos de Descarbonização (CBIO) adquirida pelos distribuidores. De acordo com o artigo 13 da referida Lei, o número de CBIO emitido pelo produtor ou importador do biocombustível dependerá do volume de biocombustível produzido, importado e comercializado, assim como da Nota de Eficiência Energético-Ambiental constante do Certificado da Produção Eficiente de Biocombustíveis de cada produtor. A nota fiscal de compra e venda do biocombustível servirá de lastro ao CBIO, o qual será comercializado em mercados organizados. A Figura 2 representa, de forma simplificada, o funcionamento do RenovaBio. Para maiores detalhes, sugere-se consultar o Fluxograma do RenovaBio elaborado por EPE (2018b).



**Figura 2: Funcionamento do RenovaBio**  
Fonte: EPE a partir de MME (2017)

Verifica-se que o artigo 13 da Lei nº 13.576/2017 não é explícito quanto à vedação da venda direta de biocombustíveis para revendedores. Em seu artigo 17, a Lei define que regulamento a ser publicado disporá sobre a emissão, o vencimento, a distribuição, a intermediação, a custódia, a negociação e os demais aspectos relacionados ao CBIO.

Conforme explicitado no item 2, o abastecimento nacional de combustíveis abrange atividades como: produção, importação, exportação, distribuição, revenda, comercialização de derivados de petróleo e biocombustíveis (BRASIL, 2011). A Lei nº 12.490/2011 instituiu que a ANP tem como finalidade promover a regulação, a forma de contratação e a fiscalização das atividades econômicas integrantes da indústria do petróleo, do gás natural e dos biocombustíveis. Neste sentido, a Resolução ANP nº 43/2009, em seu artigo 6º, definiu as formas de comercialização de combustíveis com o revendedor, no qual não consta a possibilidade da venda de combustíveis diretamente aos postos revendedores. Portanto, de acordo com a regulamentação atual, não haveria a possibilidade da venda direta de combustíveis entre produtores e revendedores. Desta forma, a emissão de CBIO estaria restrita somente à comercialização entre produtores e distribuidores.

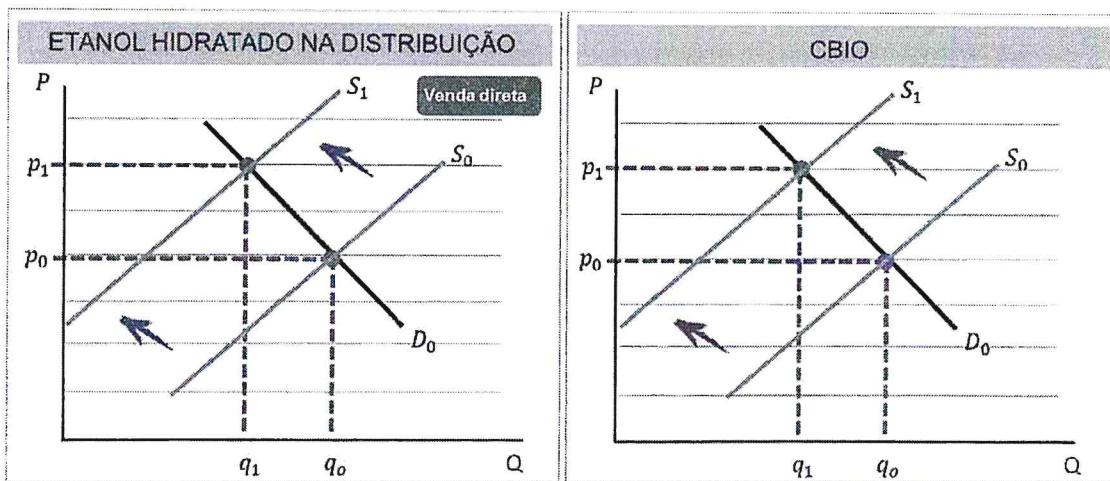
Ainda assim, cabe ressaltar que as metas compulsórias serão aplicadas somente aos distribuidores de combustíveis, as quais serão estabelecidas de acordo com sua respectiva participação de mercado no ano anterior, conforme estabelecido no artigo 7 da Lei nº 13.576/2017 (BRASIL, 2017c).

Visto que não é possível afirmar como funcionará o mercado de compra e venda de combustíveis em uma situação de liberação da venda direta de etanol hidratado aos revendedores, torna-se necessário realizar a análise para cada situação específica. Desta forma, nos próximos parágrafos, buscou-se avaliar possíveis impactos da implementação da venda direta de hidratado carburante, considerando-se o RenovaBio em pleno funcionamento.

Duas situações distintas serão analisadas, a primeira corresponde ao RenovaBio atuando de acordo com o proposto na Lei nº 13.576/2017 (BRASIL, 2017c) e na Resolução ANP nº 43/2009 (ANP, 2009), ou seja, geração de CBIO a partir de NF's de compra e venda de combustíveis entre produtores e distribuidores, somente. A segunda análise refere-se à permissão da venda direta de etanol hidratado entre produtores e revendedores, adicionalmente à venda entre produtor e distribuidor. Para ambas as avaliações, considerou-se também que o funcionamento do mercado dos outros biocombustíveis se mantém inalterado, assim como a manutenção da estratégia das distribuidoras na alocação das margens no *mix* de comercialização de combustíveis (*ceteris paribus*).

#### a) Geração de CBIO somente na comercialização entre produtores e distribuidores

Considerando que existam, anualmente, grandes oscilações dos volumes comercializados via distribuidores, as metas anuais determinadas previamente no ano anterior deveriam ser objeto de revisão durante o ano vigente. Exemplificando, em caso de grande redução do volume de biocombustíveis comercializado através de distribuidoras e correspondente aumento da venda direta, comparativamente ao ano anterior, o número de CBIO disponíveis no mercado seria bem menor do que o necessário para o cumprimento das metas, o que elevaria o seu valor de face. Caso a meta anual não fosse alterada no decorrer do período, poderia haver uma elevação dos preços dos combustíveis ao consumidor final. A Figura 3 apresenta os deslocamentos das curvas de oferta e demanda do etanol e do CBIO para esta situação.



**Figura 3: Deslocamentos das curvas de oferta e demanda do etanol hidratado e do CBIO - Geração de CBIO somente na comercialização com distribuidores**

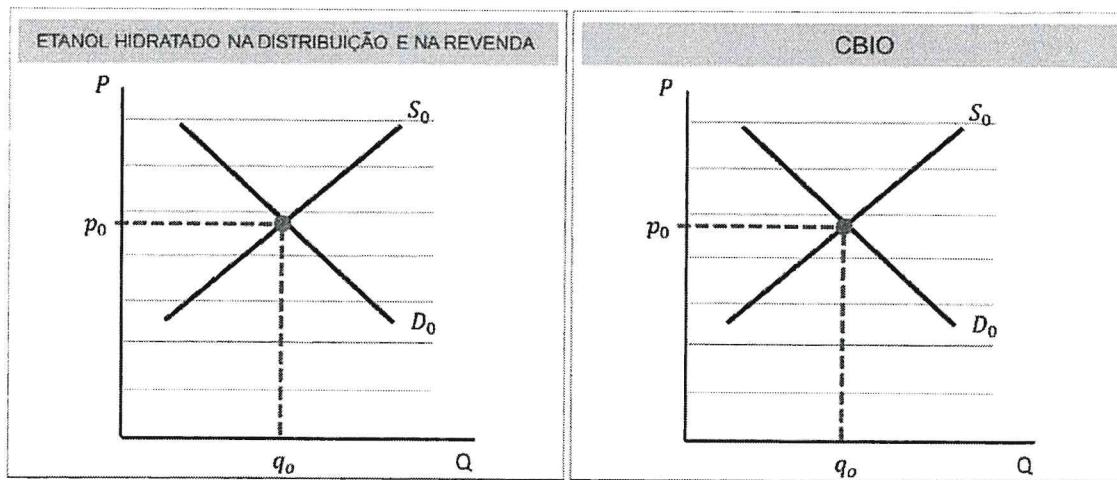
Fonte: Elaboração própria

Já em caso de grande elevação do volume de biocombustíveis comercializado através de distribuidoras e correspondente queda da venda direta, haveria uma sobreoferta do número de CBIO disponíveis no mercado, reduzindo consideravelmente seu valor de face.

Em situação oposta, onde não houvesse, a cada ano, grandes oscilações dos volumes comercializados via distribuidores, o acompanhamento e o ajuste das metas anuais de descarbonização deveriam acontecer normalmente, sem complexidades adicionais, conforme legislação vigente.

- b) Geração de CBIO na comercialização entre produtores e distribuidores e entre produtores e revendedores

Na situação de geração de CBIO na comercialização entre produtores e distribuidores e também entre produtores e revendedores, o volume total comercializado passível de geração de CBIO não se alteraria, sendo somente segmentado na comercialização com distribuidores e com revendedores (venda direta). Desta forma, com as metas anuais adequadamente dimensionadas, não haveria impactos consideráveis nos preços dos combustíveis no ano vigente, pois o volume total passível de geração de CBIO permaneceria o mesmo. No entanto, em anos subsequentes, o percentual de biocombustíveis na participação de mercado de algumas distribuidoras poderia diminuir, o que levaria a um aumento pela demanda por biocombustíveis pelas distribuidoras, levando a uma concorrência pelo etanol entre distribuidores e revendedores. A Figura 4 apresenta as curvas de oferta e demanda do etanol e do CBIO para esta situação.



**Figura 4: Deslocamentos das curvas de oferta e demanda do etanol hidratado e do CBIO – Geração de CBIO na comercialização com distribuidores ou revendedores**

Fonte: Elaboração própria

Em síntese, o principal ponto é a natureza do fato gerador do CBIO. No caso do fato gerador ser NF do produtor para a distribuidora, haveria restrição de oferta para o segmento de distribuição, caso haja venda direta, reduzindo a oferta de CBIO no mercado organizado e aumentando seu preço. No caso do fato gerador ser NF ou do produtor para a distribuidora ou do produtor para o revendedor, não se vislumbram alterações significativas na oferta de etanol e no preço do CBIO. Adicionalmente, deve-se verificar a necessidade de realizar ajustes no processo de definição e acompanhamento das metas individuais de descarbonização, para que não haja impactos relevantes nos preços dos combustíveis ao consumidor.

#### 4.2 Abastecimento do mercado de etanol

O etanol produzido nacionalmente pode ser anidro ou hidratado. O primeiro é próprio para a adição na gasolina A, na proporção de 27% estabelecida por legislação, compondo a gasolina C, que é comercializada nos postos revendedores. Para garantir que nos períodos de entressafra de etanol (basicamente de dezembro a março), a gasolina C tenha a quantidade de etanol anidro determinada na legislação, é necessária a manutenção de um estoque mínimo. Dessa forma, a Resolução ANP nº 719<sup>5</sup> (ANP, 2018a) determina que o produtor de etanol anidro, o importador de etanol anidro, a cooperativa de produtores de etanol ou a empresa comercializadora deverá possuir, em 31 de janeiro e em 31 de março, de cada ano subsequente, estoque próprio em volume compatível com, no mínimo, 25% e 4%, respectivamente, de sua comercialização de etanol anidro com o distribuidor de combustíveis, no ano civil anterior. Para as distribuidoras, o estoque mínimo em 31 de março é de 10 dias<sup>6</sup> de comercialização. Já o etanol hidratado é usado diretamente nos veículos e não existe legislação que determine a obrigatoriedade de manutenção de estoques.

Observa-se que a região Centro-Sul (com destaque para o noroeste paulista, sul do Mato Grosso do Sul, sul de Goiás, Triângulo Mineiro e noroeste do Paraná) e a região da Zona da Mata do Nordeste concentram a quase totalidade da produção de etanol no Brasil. Nas proximidades destes locais, em geral, o etanol hidratado tem se mostrado bastante competitivo. Toda a produção é hoje comercializada através das distribuidoras que, devido à sua longa atuação no mercado, possuem *expertise* e infraestrutura, que permitem uma capilaridade em todo o território nacional. As distribuidoras também cumprem alguns ritos no que se refere à

<sup>5</sup> Alterou a Resolução ANP nº 67, de 09 de dezembro de 2011 (ANP, 2011).

<sup>6</sup> A ANP poderá determinar a extensão para 15 dias, caso seja verificada a necessidade para fins de abastecimento durante a entressafra (ANP, 2018d).

qualidade do biocombustível, embora não sejam as únicas responsáveis por esse quesito, conforme o *Caput* do artigo 18 da Lei nº 9.847, de 26 de outubro de 1999 (BRASIL, 1999):

*Art. 18: Os fornecedores e transportadores de petróleo, gás natural, seus derivados e biocombustíveis respondem solidariamente pelos vícios de qualidade ou quantidade, inclusive aqueles decorrentes da disparidade com as indicações constantes do recipiente, da embalagem ou rotulagem, que os tornem impróprios ou inadequados ao consumo a que se destinam ou lhes diminuam o valor.*

Nas regiões produtoras de etanol poderá haver benefícios aos produtores e consumidores com a competição de preços, caso a venda direta seja adotada, desde que não ocorra monopólio em mercados locais. Em regiões com excedente de produção, provavelmente, esse volume continuará sendo deslocado para outras regiões e, nesse caso, a participação das distribuidoras continuará tendo papel relevante. O cenário de venda direta de etanol poderá exigir uma adaptação na logística de todos os envolvidos nas operações, sejam produtores, distribuidores ou revendedores. É possível que as distribuidoras continuem realizando o transporte de biocombustíveis entre produtores e revendedores, mesmo em mercado local, mas em uma situação de prestadora de serviços e não como agente obrigado.

Adicionalmente, a ANP esclareceu que a comercialização por "conta e ordem", caracterizada pela entrega da mercadoria ao destinatário, por conta e ordem do adquirente original, em uma operação triangular envolvendo fornecedor, distribuidor e o posto revendedor, é permitida, desde que não haja óbice na legislação estadual, a exemplo do estado de São Paulo. Destaca-se a indisponibilidade de dados estatísticos para embasar considerações sobre o efetivo tamanho desse mercado. Ressalta-se, ainda, que esta operação não se confunde com a venda direta, em razão da obrigatoriedade de participação da empresa distribuidora no processo.

Como mencionado anteriormente, um aspecto importante na comercialização de combustíveis é a fidelização de contratos entre distribuidores e postos bandeirados, que ficam obrigados a comprar combustíveis das distribuidoras das quais estampam sua marca. O mesmo não acontece com os postos ditos de bandeira branca (sem vínculo com marcas), que podem comprar de outras distribuidoras, conforme Resolução ANP nº 58/2014 (ANP, 2014). Ainda neste contexto, em seu Relatório GT nº 1/2018 – MF/MME/ANP, o Ministério da Fazenda indica que a tutela regulatória da fidelidade à bandeira limitaria o alcance de eventual liberação da venda direta, pois esta só poderia ser feita com os postos denominados "bandeira branca" (42% do total), ou seja, sem contrato de fidelidade com distribuidores (Ministério da Fazenda, 2018a). Desta forma, o GT ressalta a importância da reavaliação dessa restrição em paralelo à eventual autorização da venda direta. O tema está sendo avaliado pela ANP, também objeto de TPC específica (nº 4/2018) (ANP, 2018d). Segundo o CADE (2018c), a prática de fidelização de contratos estabelece a verticalização de fato, com prejuízo às pequenas distribuidoras. O tema fidelização à bandeira através de tutela regulatória não foi objeto de análise específica desta nota técnica, mas, se o caminho vislumbrado pelo Estado brasileiro for o de liberar a venda direta, cresce a importância de revisitar esse tema.

### ***Qualidade***

A ANP, conforme a Lei nº 9.478/1997 (BRASIL, 1997), deve garantir o suprimento de combustíveis e proteger os interesses dos consumidores quanto a preço, qualidade e oferta dos produtos. A qualidade dos combustíveis é definida de acordo com o desempenho desejado nos motores automotivos, e é traduzida por propriedades, com os seus respectivos limites, que são estabelecidos e controlados pelas Resoluções da ANP. Dessa forma, as especificações têm por objetivo garantir a comercialização dos combustíveis, dentro de um padrão de qualidade mínima.

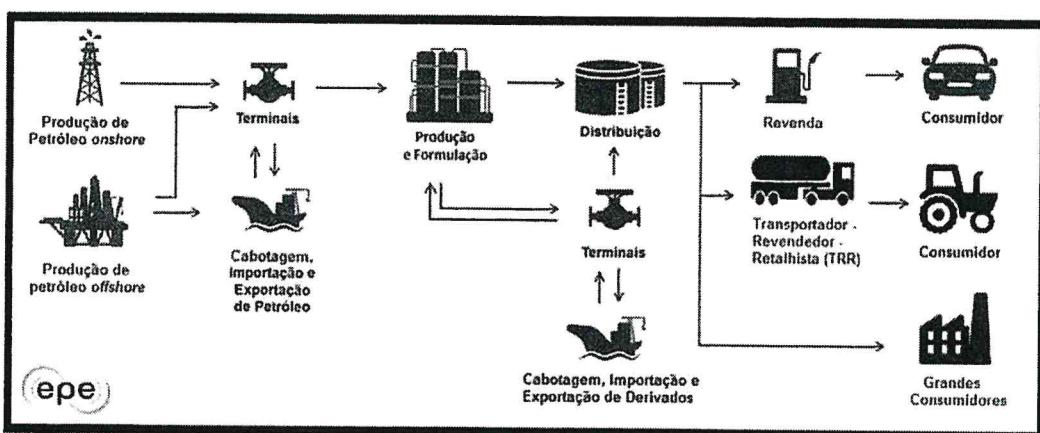
A Resolução ANP nº 19, de 15 de abril de 2015 (ANP, 2015), estabeleceu as especificações e obrigações quanto ao controle da qualidade do etanol hidratado combustível, a serem atendidas pelos diversos agentes econômicos que comercializam o produto em todo o território nacional.

Por ocasião da Tomada Pública de Contribuições ANP TPC nº 2/2018, o papel do distribuidor em assegurar a conformidade da especificação do combustível foi reforçado por algumas instituições, como Fecomcombustíveis, Plural e o grupo Raízen. O argumento defendido foi que, em caso da venda direta de etanol hidratado, aumentariam os riscos de não conformidade para consumidores e meio ambiente, em razão da fragilização dos processos de controle de qualidade dos combustíveis fornecidos aos postos revendedores.

Oportuno registrar que, conforme o artigo 18 da Lei nº 9.847/1999, todos os agentes que atuam no mercado regulado de combustíveis são solidariamente responsáveis pela qualidade dos produtos (BRASIL, 1999). Neste sentido, a ANP (2018a), contrapôs o argumento de que a venda direta de etanol hidratado do produtor aos postos revendedores eliminaria uma verificação “adicional” sobre a qualidade do biocombustível e concluiu não haver impedimento, desde que os agentes envolvidos atendam e garantam a especificação do produto, conforme estabelecido pela Resolução ANP nº 19/2015 (ANP, 2015).

#### 4.3 Logística

A cadeia de abastecimento nacional de combustíveis derivados de petróleo possui diversos agentes e envolve uma rede sistêmica complexa, conforme ilustrado na Figura 5.



**Figura 5: Cadeia do abastecimento de derivados de petróleo**  
Fonte: EPE (2018d)

Os combustíveis fósseis oriundos das refinarias, centrais petroquímicas e dos terminais são enviados para bases primárias e na sequência para as bases secundárias, representando a etapa de distribuição, e, posteriormente, na etapa de revenda, os combustíveis são enviados aos postos revendedores. Entre estas duas etapas, as movimentações dos produtos ocorrem por caminhões-tanque, dadas as características de flexibilidade e capilaridade do modo rodoviário.

Para a cadeia de distribuição de etanol hidratado, a estrutura pode incluir os centros coletores de etanol como elemento adicional, dado o elevado número de produtores e sua dispersão geográfica (áreas no interior). Quando pertinente, há o envio do biocombustível aos centros coletores e, na sequência, destes para as bases secundárias e primárias, caso contrário existe a possibilidade de envio diretamente para as bases. Essas movimentações são majoritariamente pelo modo rodoviário, embora em casos de grandes volumes ocorra utilização de transporte dutoviário, aquaviário e ferroviário.

No transporte entre o distribuidor e o revendedor, em geral, são utilizados caminhões-tanque compartimentados, que simultaneamente carregam o etanol hidratado, o diesel e a gasolina C, o que pode proporcionar maior eficiência sinérgica (denominada economia de escopo). Segundo EPE (2018a), o modo rodoviário continua representando a maior parte do transporte de etanol no Brasil, apesar de possuir maiores custos energéticos e ambientais do que os outros.

No modelo atual de abastecimento de combustíveis, as distribuidoras são agentes que promovem a consolidação de volumes oriundos de refinarias, portos e usinas de etanol em suas bases, mantendo estoques em volumes significativos. Tal magnitude é fundamental na promoção de economias de escala para a etapa de transferência de combustíveis entre bases, independentemente do modo de transporte escolhido, pois quanto maior a carga transportada menor o custo por unidade de massa. Cabe destacar que os custos de transporte representam parcela significativa dos custos logísticos, cerca de 50% (ILOS, 2016). É importante citar que, em alguns casos, maiores volumes permitem a utilização de modos de transporte com custos inferiores, como dutos e ferrovias, o que implica em ganho de eficiência nas operações de transferência entre bases de combustíveis.

Considerando os aspectos logísticos da venda direta, segundo estudo elaborado pela Leggio (2018), haveria aumento de custos de 25% acima do realizado nos moldes atuais, atingindo cerca de R\$ 180 milhões ao ano. Os motivos apontados no estudo são: os fluxos de entrega fracionados trariam deseconomia de escala; falta de infraestrutura adequada de carregamento, gerando filas na operação; e aumento do uso do modal rodoviário.

O CADE (2018a) contesta tais alegações, pontuando que:

*"Se apenas uma minoria de agentes, com vendas marginais, conseguirá realizar vendas diretas de etanol a postos de combustíveis, tal não terá o condão de afetar tão drasticamente os custos empresariais das grandes distribuidoras.*

*Além disto, se os custos das distribuidoras são tão mais baixos e, portanto, mais competitivos que aqueles oferecidos pela venda direta, isso significa que os postos de combustíveis não irão optar pela venda direta. Pelo contrário, irão optar por realizar operações com agentes que possuem menor preço: no caso, as distribuidoras incumbentes. De outro lado, o preço não é formado apenas por custos logísticos, mas por markups definidos pelo nível de competitividade do setor.*

*Caso a venda direta consiga diminuir o markup, tal poderá, eventualmente, compensar debates sobre custos logísticos. Seguramente, é possível que exista uma readequação do equilíbrio espacial de preços e dos lucros, com a introdução de mais agentes competindo no mercado [...]; o mercado é o melhor juiz a respeito de qual é a empresa mais eficiente.*

*Caso a Leggio esteja correta, isso significa que a venda direta será pouco eficiente e mais custosa, não tendo condições de prosperar".*

Por outro lado, o Relatório do GT nº1 do MF (MINISTÉRIO DA FAZENDA,2018a) indica que:

*[...] o estudo de Gama e Widmer (2015) aponta para uma redução de 47% no custo logístico total, com ganho econômico da ordem de R\$ 263,5 milhões por ano, somente para o Estado de São Paulo. Levando-se em consideração o volume transportado de 5,8 milhões de m<sup>3</sup> em 2012, obtém-se uma economia aproximada de R\$ 0,05/l de etanol hidratado. A viabilidade da entrega direta depende de novas estruturas de armazenagem e controle de qualidade nas usinas, envolvendo investimentos da ordem de R\$ 126 milhões, o que pode resultar em ganho econômico de R\$ 137 milhões, além de ganhos ambientais e redução de emissões de gases de efeito-estufa (GEE) da ordem de 34,7 mil toneladas de CO<sub>2</sub>. Conforme o estudo, a distância percorrida em média no cenário Usina-Base-Município foi de 337 km e o deslocamento médio no cenário Usina-Município foi de 243,6 km, economia de 93,7 km."*

Neste mesmo estudo, Gama e Widmer (2015) também concluem que:

*[...] o ganho real tem pequena participação no preço final do produto, e que o cenário do processo de distribuição não parece significativo para influenciar a demanda do produto pelo consumidor final."*

Como já abordado, a possibilidade de venda direta não suprime o importante papel das distribuidoras, que possivelmente manterão sua forma de atuação em regiões mais distantes dos pontos de produção de etanol. Alternativamente, se a venda direta não se comprovar

competitiva, o sistema de distribuição atualmente vigente prevalecerá em bases similares, conforme pontuado pelo CADE (2018a).

As distribuidoras priorizam a eficiência sinérgica na movimentação de vários combustíveis, visando menores custos em suas rotas. Com a possibilidade da venda direta de etanol, esse produto poderá ter a sua participação reduzida na comercialização das distribuidoras, que poderão alocar seus custos nos combustíveis restantes, tornando seu preço mais elevado. Por outro lado, o produtor de etanol (e possível distribuidor) deverá otimizar a logística de distribuição, de forma a aumentar a competitividade de seu produto.

Por fim, para se tentar avaliar o efetivo impacto com relação à adoção da venda direta de etanol, torna-se necessário ponderar aspectos de mercado e espaciais como: unidades da federação mais representativas na produção de etanol, tamanho e condição financeira de grupo econômico produtor de etanol, número e localização das distribuidoras denominadas “bandeira branca”<sup>7</sup>, distância entre produtores e distribuidores e entre produtores e revendedores.

O Anexo B aprofunda a análise dos aspectos logísticos relacionados à venda direta para os principais estados produtores de etanol.

#### 4.4 Tributação

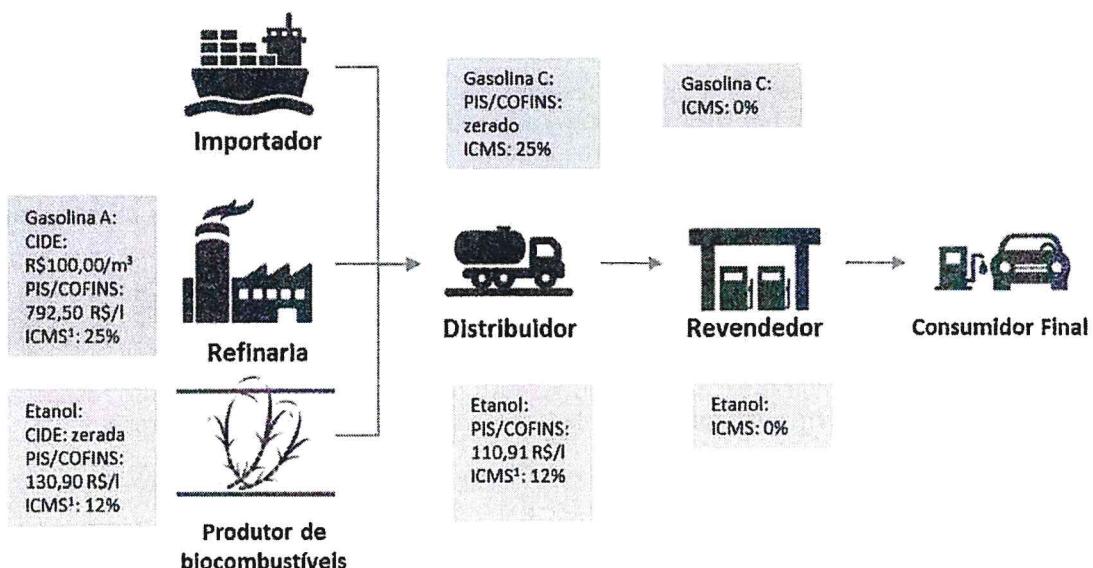
Os tributos e outras obrigações atualmente incidentes nas operações com combustíveis automotivos são: (i) Contribuição para o Programa de Integração Social do Trabalhador e de Formação de Patrimônio do Servidor Público (PIS/PASEP); (ii) Contribuição Social para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS); (iii) Contribuição de Intervenção do Domínio Econômico (CIDE); (iv) Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) e (v) Imposto sobre Importação (II), quando aplicável.

A questão tributária é um tema complexo, que envolve diversas esferas governamentais (Receita Federal e Secretarias de Fazenda Estaduais). O PIS/PASEP, a COFINS, a CIDE e o Imposto de Importação são de competência do governo federal, enquanto que o ICMS é determinado por cada estado da federação e suas alíquotas podem ser estabelecidas no âmbito do Conselho Nacional de Política Fazendária – CONFAZ (EPE, 2017).

No que tange aos tributos da esfera federal, a CIDE encontra-se zerada para o etanol desde 2004, enquanto que, para a gasolina, o valor incidente é de R\$100,00/m<sup>3</sup>. O PIS e a COFINS, para a cadeia do etanol, incidem sobre o produtor/importador e o distribuidor, e totalizam R\$241,81/m<sup>3</sup>, sendo R\$130,90 no primeiro elo da cadeia e R\$110,91 do distribuidor (BRASIL, 2017a, 2017b). Para a gasolina A, desde julho de 2017, esses tributos são de R\$792,50/m<sup>3</sup> e incidem no produtor ou importador, estando zerados para as distribuidoras (BRASIL, 2017a)<sup>8</sup>. A Figura 6 representa os tributos incidentes na cadeia de abastecimento de combustíveis.

<sup>7</sup> Atualmente, 58% dos postos operam com marcas, ou seja, não poderiam comprar diretamente de uma usina.

<sup>8</sup> As alíquotas citadas referem-se ao praticado em janeiro de 2019.



Obs. : As alíquotas de ICMS referem-se ao estado de São Paulo em 2018.

**Figura 6: Tributação da cadeia de abastecimento de combustíveis**  
Fonte: Elaboração própria

Caso a venda direta de etanol venha a ser adotada, deverá ocorrer a adequação da legislação tributária de forma a evitar distorções ao longo da cadeia produtiva. Uma das possibilidades é a concentração da incidência do PIS e da COFINS nos produtores de etanol, com a alteração dos limites vigentes (vide ANP (2018e)).

No caso de implementação da monofasia do PIS e da COFINS, torna-se importante avaliar a necessidade de especificar sobre qual etanol se incidiria este tributo, visto que existem volumes que se destinam a outros mercados, como o de perfumaria e bebidas, e também o do etanol anidro, que é misturado à gasolina.

O Anexo C aprofunda a análise dos aspectos tributários relacionados à venda direta para os principais estados produtores de etanol.

## 5 Considerações Finais

Esta nota técnica aborda alguns pontos específicos a respeito da proposta de flexibilização da sistemática de comercialização de etanol hidratado, que possibilita aos produtores do biocombustível venderem seu produto diretamente aos postos revendedores, sem a necessidade da intermediação do distribuidor.

A fundamentação apresentada neste estudo baseia-se em avaliações da própria EPE e na análise de diversas publicações, incluindo os documentos oficiais divulgados pelas seguintes instituições: ANP, CADE e Ministério da Fazenda, além de experiências internacionais.

Nesse estudo, a Empresa de Pesquisa Energética buscou focar nos aspectos da venda direta de etanol hidratado carburante que estão relacionados ao planejamento energético nacional. Em particular, foram abordados os eventuais impactos sobre o RenovaBio e o abastecimento de combustíveis, bem como algumas necessidades de mudanças tributárias.

A Política Nacional de Biocombustíveis (RenovaBio) visa induzir o aumento da participação de biocombustíveis na matriz nacional. Para garantir que a proposta de alteração no modelo de comercialização com a possibilidade da venda direta de etanol não vá de encontro à efetividade e aos objetivos do RenovaBio, torna-se necessário uma maior discussão e aprofundamento

acerca de seus desdobramentos, de forma a antever possíveis ajustes no processo de definição e acompanhamento das metas individuais de descarbonização, dentre outros aspectos legais.

A possibilidade de venda direta de etanol exigirá alterações na tributação e também nos dispositivos que regulam e fiscalizam o funcionamento do mercado. Cabe ressaltar que estes aspectos já foram avaliados pelas instituições responsáveis, ou seja Ministério da Fazenda (atualmente, Ministério da Economia), ANP e CADE. Tal possibilidade exigirá, ainda, um rearranjo do mercado não somente na esfera pública, mas também na esfera privada, devido às mudanças requeridas com relação aos aspectos logísticos e contratuais (compra e venda), entre outros.

Vale destacar que o País apresenta diversidade em sua estrutura produtiva e nos mercados consumidores de etanol hidratado, o que sugere que a discussão da venda direta deva ser avaliada não apenas em escopo nacional, mas também à luz dos potenciais impactos para cada UF, região ou, microrregião. Nesse ponto, há assimetrias de informação que dificultam a avaliação dessa abordagem regionalizada ou localizada do abastecimento, sendo necessária a elaboração de estudos específicos.

Ressalta-se que, caso se abra a possibilidade da venda de etanol hidratado diretamente aos postos revendedores de combustíveis, cria-se um questionamento sobre a abertura completa do mercado, com possibilidade de venda direta de outros combustíveis pelas refinarias e até mesmo importadores, desde que atendam às especificações, dentre elas, critérios de qualidade e misturas obrigatórias.

Algumas questões foram abordadas nesse documento de forma preliminar, necessitando de estudos e avaliações mais profundas. Outros temas necessariamente deverão ser também apreciados, tais como: abastecimento de etanol em locais distantes dos centros produtores, competitividade entre produtos substitutos (gasolina C x etanol hidratado) no mercado local, mercados relevantes, bandeiras dos postos e desverticalização da cadeia produtiva.

Alterações significativas nos mecanismos e/ou nas normas vigentes requerem avaliações específicas e aprofundadas sobre aspectos positivos e negativos, necessidades de ajustes nos regramentos, bem como desafios e cronogramas para implementação.

Por fim, destaque-se que o tema abordado é bastante complexo tecnicamente, envolvendo diversos aspectos (custos, abastecimento, logística, tributação, entre outros), sendo importante reduzir as assimetrias de informação para que se possa identificar possíveis impactos ao abastecimento de combustíveis.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- [1] ALMEIDA, A.; VARGAS, J.; INÁCIO, D.; VIEIRA, J. (2007). Colaboração logística na cadeia de suprimentos do etanol: o elo atacadista-varejista. III SAEPRO – UFV. 2007.
- [2] ANP – Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. Resolução ANP nº 43, de 22 de dezembro de 2009. Estabelece os requisitos para cadastramento de fornecedor, comercialização e envio de dados de etanol combustível. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 24 dezembro. 2009. Disponível em: [www.anp.gov.br](http://www.anp.gov.br). Acesso em: 30 jan. 2019.
- [3] \_\_\_\_\_. Resolução ANP nº 67, de 09 de dezembro de 2011. Dispõe sobre as definições para fins de aquisição de etanol anidro combustível. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 13 dezembro. 2011. Disponível em: [www.anp.gov.br](http://www.anp.gov.br). Acesso em: 30 jan. 2019.
- [4] \_\_\_\_\_. Resolução ANP nº 58, de 17 de outubro de 2014. Estabelece os requisitos necessários à autorização para o exercício da atividade de distribuição de combustíveis e sua regulação. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 20 outubro. 2014. Disponível em: [www.anp.gov.br](http://www.anp.gov.br). Acesso em: 30 jan. 2019.
- [5] \_\_\_\_\_. Resolução ANP nº 19, de 15 de abril de 2015. Estabelece as especificações do Etanol Anidro Combustível e do Etanol Hidratado Combustível e as obrigações quanto ao controle da qualidade. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 16 abril. 2014. Disponível em: [www.anp.gov.br](http://www.anp.gov.br). Acesso em: 30 jan. 2019.
- [6] \_\_\_\_\_. Resolução ANP nº 719, de 22 de fevereiro de 2018. Altera a Resolução ANP nº 67. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 22 de fevereiro. 2018a. Disponível em: [www.anp.gov.br](http://www.anp.gov.br). Acesso em: 30 jan. 2019.
- [7] \_\_\_\_\_. Tomada Pública de Contribuições nº 2/2018. Venda direta de etanol. **Diário Oficial da União**, Brasília, 06 agosto. 2018b. Disponível em: [www.anp.gov.br](http://www.anp.gov.br). Acesso em: 23 jan. 2019.
- [8] \_\_\_\_\_. Cenário atual e perspectivas para o mercado de combustíveis no Brasil 2018. Workshop. Apresentações dos grupos (salas temáticas). Preços, defesa da concorrência e tributação. Búzios, 06 de agosto. 2018c. Disponível em: [www.anp.gov.br](http://www.anp.gov.br). Acesso em: 30 jan. 2019.
- [9] \_\_\_\_\_. Tomada Pública de Contribuições nº 4/2018. Fidelidade à bandeira. **Diário Oficial da União**, Brasília, 20 de setembro, e alterações, 5 de outubro. 2018d. Disponível em: [www.anp.gov.br](http://www.anp.gov.br). Acesso em: 23 jan. 2019.
- [10] \_\_\_\_\_. Nota Técnica do Grupo de Trabalho Portaria nº 357/2018 nº 001/2018. Análise da Tomada Pública de Contribuições (TPC) nº 2/2018 – Venda Direta de Etanol. Rio de Janeiro, 06 de dezembro 2018e. Disponível em: [www.anp.gov.br](http://www.anp.gov.br). Acesso em: 23 de jan. 2019.
- [11] \_\_\_\_\_. Anuário Estatístico, 2018f. Disponível em: <http://www.anp.gov.br/publicacoes/anuario-estatistico/anuario-estatistico-2018>. Acesso em: 12 fev. 2019.
- [12] \_\_\_\_\_. Levantamento de Preços e de Margens de Comercialização de Combustíveis. 2019a. Disponível em: <http://www.anp.gov.br/precos-e-defesa-da-concorrencia/precos/levantamento-de-precos>. Acesso em: 14 março de 2019.
- [13] \_\_\_\_\_. Seminário Anual de Avaliação do Mercado de Combustíveis 2019. 2019b. Disponível em: <<http://www.anp.gov.br/arquivos/palestras/seminario-de-avaliacao-do-mercado-de-combustiveis-fev2019.pdf>>. Acesso em: 14 março de 2019.
- [14] BALTO, D. A.; Public Hearing on B19-299 – the Retail Service Station Amendment Act of 2011. In the Council of the District of Columbia. Testimony of David A. Balto before the DC City Council in Support of Proposed Legislation B19-299, June 17, 2011. Disponível em: <http://www.dcantitrustlaw.com/assets/content/documents/testimony/balto.divorcementtestimony.final.pdf>. Acesso em: 01 fev. 2019.
- [15] BOYCE, K. R.; State gasoline divorce statutes: legal and economic implications. Catholic University Law Review: Volume 28, Issue 3, 1979. Disponível em: <http://scholarship.law.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2370&context=lawreview>. Acesso em: 01 fev. 2019.
- [16] BRASIL – Lei Complementar nº 26, de 11 de setembro de 1975. Altera disposições da legislação que regula o Programa de Integração Social (PIS) e o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP). **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 12 setembro 1975. Disponível em: [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br). Acesso em: 21 fev. 2019.
- [17] \_\_\_\_\_. Lei nº 9.478, de 06 de agosto de 1997. Dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 07 agosto 1997. Disponível em: [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br). Acesso em: 23 jan. 2019.
- [18] \_\_\_\_\_. Lei nº 9.718, de 27 de novembro de 1998. Altera a Legislação Tributária Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 28 novembro 1998. Disponível em: [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br). Acesso em: 22 fev. 2019.
- [19] \_\_\_\_\_. Lei nº 9.847, de 26 de outubro de 1999. Dispõe sobre a fiscalização das atividades relativas ao abastecimento nacional de combustíveis, de que trata a Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, estabelece sanções administrativas e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 27 outubro 1999. Disponível em: [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br). Acesso em: 23 jan. 2019.
- [20] \_\_\_\_\_. Emenda Constitucional nº 33, de 11 de dezembro de 2001. Altera os arts. 149, 155 e 177 da Constituição Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 12 dezembro 2001. Disponível em: [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br). Acesso em: 21 mar. 2019.
- [21] \_\_\_\_\_. Decreto nº 6.573, de 19 de setembro de 2008. Fixa coeficiente para redução das alíquotas específicas da Contribuição para o PIS/PASEP e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social - COFINS incidentes sobre a receita bruta auferida na venda de álcool e estabelece os valores dos créditos dessas contribuições que podem ser descontados na aquisição de álcool anidro para adição à gasolina. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 22 setembro 2008. Disponível em: [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br). Acesso em: 22 mar. 2019.

- [22] \_\_\_\_\_. Lei nº 12.490, de 16 de setembro de 2011. Altera as Leis nos 9.478, de 6 de agosto de 1997, e 9.847, de 26 de outubro de 1999, entre outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 19 setembro 2011. Disponível em: [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br). Acesso em: 23 jan. 2019.
- [23] \_\_\_\_\_. Lei nº 12.859, de 10 de setembro de 2013. Institui crédito presumido da Contribuição para o PIS/Pasep e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins) na venda de álcool, inclusive para fins carburantes; e dá outras providências **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 10 setembro 2013. Disponível em: [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br). Acesso em: 23 jan. 2019.
- [24] \_\_\_\_\_. Decreto nº 9.101, de 20 de julho de 2017. Altera o Decreto nº 5.059, de 30 de abril de 2004, e o Decreto nº 6.573, de 19 de setembro de 2008, que reduzem as alíquotas da Contribuição para o PIS/PASEP e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social - COFINS incidentes sobre a importação e a comercialização de gasolina, óleo diesel, gás liquefeito de petróleo (GLP), querosene de aviação e álcool. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 21 julho 2017a. Disponível em: [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br). Acesso em: 31 jan. 2019.
- [25] \_\_\_\_\_. Decreto nº 9.112, de 28 de julho de 2017. Reduz as alíquotas da Contribuição para o PIS/PASEP e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social - COFINS incidentes sobre a importação e a comercialização de álcool, inclusive para fins carburantes. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 31 julho 2017b. Disponível em: [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br). Acesso em: 31 jan. 2019.
- [26] \_\_\_\_\_. Lei nº 13.576, de 26 de dezembro de 2017. Dispõe sobre a Política Nacional de Biocombustíveis (RenovaBio) e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 27 dezembro 2017c. Disponível em: [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br). Acesso em: 23 jan. 2019.
- [27] CADE – Conselho Administrativo de Defesa Econômica *apud* Guia-H. **Delimitação de mercado relevante: versão pública**. Departamento de Estudos Econômicos: Grupo de Trabalho de Métodos em Economia (GTME – GT nº 3). Brasília, 2010. Disponível em: <http://www.cade.gov.br/acesso-a-informacao/publicacoes-institucionais/de-publicacoes-anexos/delimitacao-de-mercado-relevante.pdf>. Acesso em: 23 jan. 2019.
- [28] \_\_\_\_\_. **Nota técnica nº 24/2018/DEE/CADE**. Análise sobre a Tomada Pública de Contribuições 2/2018 da ANP a respeito da venda direta de etanol. Brasília, 06 de setembro de 2018a. Disponível em: [www.cade.gov.br](http://www.cade.gov.br). Acesso em: 23 jan. 2019.
- [29] \_\_\_\_\_. **Nota técnica nº 35/2018/DEE/CADE**. Análise sobre a Tomada Pública de Contribuições 3/2018 da ANP a respeito da verticalização de distribuição de combustíveis. Brasília, 19 de novembro de 2018b. Disponível em: [www.cade.gov.br](http://www.cade.gov.br). Acesso em: 23 jan. 2019.
- [30] \_\_\_\_\_. **Despacho nº 69/2018/PFE-CADE-CADE/PGF/AGU**. Brasília, 05 de dezembro de 2018c. Disponível em: [www.cade.gov.br](http://www.cade.gov.br). Acesso em: 29 jan. 2019.
- [31] CÂMARA DOS DEPUTADOS. **PDC nº 978/2018: Projeto de Decreto Legislativo de Sustação de Atos Normativos do Poder Executivo**. Susta o artigo 6º da Resolução nº43, de 22 de dezembro de 2009, da Agência Nacional do Petróleo (ANP). Brasília, junho de 2018a. Disponível em <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2179879>. Acesso em 29 mar. 2019.
- [32] \_\_\_\_\_. **Audiência Pública – Comissão de Defesa do Consumidor**. 2018b. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/SitagWeb/TextoHTML.asp?etapa=11&nmComissao=Comiss%C3%A3o%20de%20Defesa%20do%20Consumidor&pReuniaoEvento=AP%20c%20Convidado&dtReuniao=06/11/2018&hrInicio=01/01/1900%2015:03:37&hrFim=01/01/1900%2017:50:04&origemDiscurso=ESCRIBA&nmLocal=Plen%C3%A1rios%20das%20Comiss%C3%B5es&nuSessao=53632&nuQuarto=0&nuOrador=0&nuInsercao=0&dtHorarioQuarto=15:03&sgFaseSessao=&Data=06/11/2018&txApelido=&txFaseSessao=&dtHoraQuarto=15:03&txEtapa=1>. Acesso em: 13 março de 2019.
- [33] \_\_\_\_\_. **Audiência Pública – Comissão de Minas e Energia – Discussão sobre a disparidade do preço do etanol nas usinas e nos postos de combustíveis no País**. 2007. Disponível em: [https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cme/audiencias-publicas/anos-anteriores/2007/16-08-2007-a-disparidade-entre-o-percentual-de-reducao-do-preco-do-etanol-nas-usinas-e-nos-postos-revendedores-de-combustiveis/NT\\_2007\\_08\\_16.pdf](https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cme/audiencias-publicas/anos-anteriores/2007/16-08-2007-a-disparidade-entre-o-percentual-de-reducao-do-preco-do-etanol-nas-usinas-e-nos-postos-revendedores-de-combustiveis/NT_2007_08_16.pdf). Acesso em março: 12 de 2019.
- [34] CAVALCANTI, M.; SZKLO, A.; MACHADO, G.. Do ethanol prices in Brazil follow Brent price and international gasoline price parity? Renewable Energy (2012), doi:10.1016/j.renene.2011.11.034.
- [35] Combustível Brasil. **Relatório do Subcomitê de Tributação - 1º semestre de 2018**. 2018. Disponível em: <http://www.mme.gov.br/web/guest/secretarias/petroleo-gas-natural-e-combustiveis-renovaveis/programas/combustivel-brasil/subcomites>. Acesso em: 25 de outubro de 2018.
- [36] CEPEA. Centro de Estudos Avançados em Economia Aplicada; 2019. **Dados referentes a preços de etanol hidratado**. Escola Superior de Agricultura "Luiz de Queiroz" (Esalq), Universidade de São Paulo (USP). Disponível em [www.cepea.esalq.usp.br](http://www.cepea.esalq.usp.br). Acesso em: 20 mar. 2019.
- [37] CONFAZ. Conselho Nacional de Política Fazendária, (2019). **Alíquotas de ICMS**. E-mail recebido do GT-05. 05 de fevereiro.
- [38] CSEM. Center for the Study of Energy Markets. **Retail Policies and Competition in the Gasoline Industry**. Autores: Severin Borenstein and James Bushnell. CSEM WP 144. Maio, 2005. Disponível em: <https://ei.haas.berkeley.edu/research/papers/CSEM/csemwp144.pdf>. Acesso em: 01 fev. 2019.
- [39] CHAUVE, P.; **Repsol: opening up the fuel distribution system in Spain**. Competition Police Newsletter, nº 2, 2006. Disponível em: [http://ec.europa.eu/competition/publications/cpn/2006\\_2\\_25.pdf](http://ec.europa.eu/competition/publications/cpn/2006_2_25.pdf). Acesso em: 01 fev. 2019.
- [40] EPE – Empresa de Pesquisa Energética. **Análise de Conjuntura dos Biocombustíveis: ano 2016**. Rio de Janeiro: EPE, 2017. Disponível em: [www.epe.gov.br](http://www.epe.gov.br). Acesso em: 29 jan. 2019.
- [41] \_\_\_\_\_. **Plano decenal de expansão de energia 2027**. Rio de Janeiro: EPE, 2018a. Disponível em: [www.epe.gov.br](http://www.epe.gov.br). Acesso em: 29 jan. 2019.
- [42] \_\_\_\_\_. **Fluxograma de funcionamento RenovaBio**, 2018b. Disponível em: [www.epe.gov.br](http://www.epe.gov.br). Acesso em 07 mar. 2019.

- [43] \_\_\_\_\_ . **Análise de Conjuntura dos Biocombustíveis: ano 2017.** Rio de Janeiro: EPE, 2018c. Disponível em: [www.epe.gov.br](http://www.epe.gov.br). Acesso em: 29 jan. 2019.
- [44] \_\_\_\_\_ . **Nota Técnica DPG-SPT Nº 04/2018. Panorama do Refino e da Petroquímica no Brasil.** 2018d. Disponível em: [http://epe.gov.br/sites-pt/publicacoes-dados-abertos/publicacoes/PublicacoesArquivos/publicacao-/topico-412/NT%20Refino%20e%20Petroquimica\\_2018.11.01.pdf](http://epe.gov.br/sites-pt/publicacoes-dados-abertos/publicacoes/PublicacoesArquivos/publicacao-/topico-412/NT%20Refino%20e%20Petroquimica_2018.11.01.pdf). Acesso em: 12 fev. 2019
- [45] GAMA, M. B.; WIDMER, J. A. **Avaliação econômica e energética da distribuição direta do etanol hidratado no estado de São Paulo.** Revista Transportes, v. 23, n. 4, p. 13-20. 2015. Disponível em: <https://revistatransportes.org.br/anpet/article/view/990/563>. Acesso em: 01 mar. 2019.
- [46] ILOS, 2016. **Custos Logísticos no Brasil.** Disponível em: <http://www.ilos.com.br/web/analise-de-mercado/relatorios-de-pesquisa/custos-logisticos-no-brasil/>. Acesso em: 10 abr. 2019.
- [47] KOLAHDOUZAN, M. R.; SHAHABI, C. **Voronoi-based K nearest neighbor search for spatial network databases.** In: VLDB, 2004. Proceedings of the 30th VLDB Conference. Toronto, Canada, 2004. Disponível em: <https://infolab.usc.edu/csci599/Fall2009/papers/Voronoi-Based%20K%20Nearest%20Neighbor%20Search%20for%20Spatial%20Network%20Databases.pdf>. Acesso em: 12 fev. 2019
- [48] LEGGIO. Impacts da venda direta de etanol hidratado a postos de abastecimento. Rio de Janeiro, 2018.
- [49] LONG X.; ZHANG, Y.; CHEN, Y. Using Voronoi Diagram in Construction the Scope of Logistics Park Hinterland: an Engineering Application. 2011. *Transportation Research Procedia* 3 (2014), p. 876-885, Elsevier.
- [50] MALIGO, C.; 2005a. Modelo para simulação da Operação de carregamento de Caminhões-Tanque em uma Base de Distribuição de Combustíveis Automotivos. Dissertação de Mestrado. PUC/RJ.
- [51] MALIGO, C.; 2005b. Logística de distribuição de combustíveis automotivos: a influência da compartimentação dos caminhões-tanque nos custos logísticos. ENEGEP – XXV Encontro Nacional de Engenheiros de Produção. ENEGEP – XXV Encontro Nacional de Engenheiros de Produção. Porto Alegre. 29 de outubro a 01 de novembro de 2005.
- [52] MINISTÉRIO DA FAZENDA. Relatório GT Nº 1. **Impactos Concorrenciais e Tributários da Comercialização do Etanol pelas Usinas Diretamente aos Pontos Revendedores.** Brasília, 21 de dezembro de 2018a. Disponível em: <http://www.fazenda.gov.br>. Acesso em 23 janeiro 2019.
- [53] \_\_\_\_\_ . **Análise da Arrecadação das Receitas Federais - Dezembro/2018.** 2018b. Disponível em <http://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/arrecadacao/relatorios-do-resultado-da-arrecadacao/arrecadacao-2018/dezembro2018/analise-mensal-dez-2018.pdf>. Acesso em: 19 mar. 2019.
- [54] MME – Ministério de Minas e Energia. RenovaBio, 2017. **Nota Expositiva sobre a proposta de criação da Política Nacional de Biocombustíveis.** Disponível em: [http://www.mme.gov.br/web/guest/secretarias/petroleo-gas-natural-e-combustiveis-renovaveis/programas/renovabio/documentos/apresentacoes/renovabio-detallamento-da-proposta-25/08/2017?p\\_p\\_id=20&p\\_p\\_lifecycle=0&p\\_p\\_state=normal&p\\_p\\_mode=view&p\\_p\\_col\\_id=column-1&p\\_p\\_col\\_count=1&\\_20\\_struts\\_action=%2Fdocument\\_library%2Fview\\_file\\_entry&\\_20\\_fileEntryId=32739680](http://www.mme.gov.br/web/guest/secretarias/petroleo-gas-natural-e-combustiveis-renovaveis/programas/renovabio/documentos/apresentacoes/renovabio-detallamento-da-proposta-25/08/2017?p_p_id=20&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-1&p_p_col_count=1&_20_struts_action=%2Fdocument_library%2Fview_file_entry&_20_fileEntryId=32739680). Acesso em 26 ago. 2017.
- [55] NUNES P. B.; 2010. **Caracterização logística do sistema agroindustrial da cana-de-açúcar no Centro-sul do Brasil.** Monografia. Universidade de São Paulo - Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz. 2010.
- [56] SENADO FEDERAL. **Projeto de Decreto Legislativo nº 61.** Susta o artigo 6º da Resolução nº43, de 22 de dezembro de 2009, da Agência Nacional do Petróleo – ANP. Brasília, junho de 2018.
- [57] SMALTSCHINSKI, T.; OPFERKUCH, M.; 2011. **Optimization of back freight Transportation systems.** FORMEC AUSTRIA.
- [58] UNICA - UNIÃO DA INDÚSTRIA DE CANA DE AÇÚCAR (2019). **Histórico da Produção e Moagem.** Disponível em <http://www.unicadata.com.br/historico-de-producao-e-moagem.php>, Acesso em: 18 mar. 2019..
- [59] YOSHIZAKI, H.; MUSCAT; A. BIAZZI, J.; 1997. Revisando a logística de distribuição de álcool etílico. Gestão & Produção, Vol. 4, n. 2, p. 174-186, Agosto de 1997.

**Anexo A – Tabela Síntese da Tomada Pública de Contribuições  
nº2 da ANP – Venda Direta de Etanol**

<b>Empresa/ Entidade</b>	<b>Síntese das Contribuições</b>
Agle	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pela defesa do mercado livre e autorregulado: controle automático do preço e qualidade do produto.</li> <li>- A venda direta da usina para os postos reduziria o preço direto na bomba, aumentando as vendas. <ul style="list-style-type: none"> <li>o Hoje a distribuição do etanol hidratado está na mão de algumas distribuidoras, que geralmente nem estocam o produto e só fazem a troca de nota, com isso mantendo monopólio no mercado e impedindo a livre concorrência.</li> </ul> </li> </ul>
Aguia Consultoria	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pela defesa do mercado livre e autorregulado: controle automático do preço e qualidade do produto.</li> <li>- Fiscalização mais firme. <ul style="list-style-type: none"> <li>o Regime tributário onde a usina recolhe diretamente p/ o posto.</li> </ul> </li> <li>- Necessidade de proteção contra retaliação de empresas distribuidoras de grande porte.</li> </ul>
Alcopar	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Os custos de transação nas usinas seriam ampliados: entrega mais fragmentada; uso de veículos de menor capacidade; aumento de pontos de entrega; etc.</li> <li>- Traria prejuízo ao RenovaBio (as distribuidoras são parte integrante do programa).</li> <li>- Alcopar defende as regras do Art. 6º da Resolução nº43/2009 (garantia da segurança jurídica e da viabilidade das transações). <ul style="list-style-type: none"> <li>o Venda direta de etanol implicaria investimentos em frota, contratação de pessoal, segurança e questão logística e de qualidade, que as usinas não têm condições de fazer.</li> </ul> </li> <li>- Sugestão: operação de "Venda a Ordem", entre produtores, distribuidoras e postos. Nesta modalidade, a distribuidora adquire o etanol da usina e, antes de receber-lo, promove a entrega ao posto, ficando de responsabilidade da distribuidora a saída do produto da usina, encaminhando diretamente aos postos.</li> </ul>
Dietmar Schupp	<ul style="list-style-type: none"> <li>- De longa data a regulação das atividades definidas pela Lei nº 9.847/1999 atendem de forma satisfatória ao pleno abastecimento nacional de combustíveis, não se tendo conhecimento de qualquer tipo de desabastecimento de um bairro, cidade ou região, exceção feita à recente greve dos caminhoneiros decorrente das altas dos preços do diesel, o que vem comprovar que a atual sistemática atende às necessidades.</li> <li>- A potencial venda direta proposta pelos produtores de etanol hidratado das Regiões N/NE atenderia a cerca de 1% do consumo de combustíveis da região (assumindo que 100% dos postos revendedores estejam localizados próximos a usina de etanol).</li> <li>- Uma consequência da venda direta seria outros agentes regulados pela ANP requererem isonomia de tratamento, contrariando as Res. ANP 43/2009, 41/2013 ou 58/2014 (importadores de etanol, usinas de biodiesel, refinarias, etc.).</li> <li>- Em relação ao Código de Defesa do Consumidor, a venda direta acabaria atendendo somente aos postos bandeira branca (os quais correspondem a 33% dos postos em operação no país).</li> <li>- A elevada carga tributária de PIS/COFINS e de ICMS incidente na distribuidora na comercialização do hidratado tem uma regulamentação complexa e que precisa ser preservada para garantir o seu recolhimento e evitar potenciais e desastrosos efeitos concorrenciais na sua comercialização, com riscos de desabastecimento.</li> </ul>

Empresa/ Entidade	Síntese das Contribuições
Brasilcom	<ul style="list-style-type: none"> <li>- A venda direta resulta em um incremento do custo médio logístico, operacional e administrativo total, decorrente de: <ul style="list-style-type: none"> <li>o Perda nos modais de alto volume incluindo cabotagem, dutos, ferrovias e bi-trens, na rota usina para o posto;</li> <li>o Aumento do tempo total de viagem no processo de entrega direta em função da fragmentação dos volumes por postos;</li> <li>o Produtividade mais baixa na utilização da frota contratada pela usina em face da limitação da infraestrutura de carregamento;</li> <li>o Perda de escala na contratação de frete;</li> <li>o Incremento do custo administrativo e operacional das usinas para atividades de carregamento/armazenagem, faturamento, crédito, cadastro, programação e atendimento.</li> </ul> </li> <li>- A estrutura legal de impostos estabelece o recolhimento em cada fase (produção e distribuição) e necessitaria ser completamente revista e alterada, sob pena de significativa perda de arrecadação</li> <li>- A venda direta trará prejuízos aos consumidores finais, pelo abandono da estrutura logística e de distribuição atual, sem que seja possível aos produtores, mesmo com a exclusão das distribuidoras do sistema de comercialização, gerar ganhos que permitam a redução do preço final aos consumidores.</li> </ul>
CADE	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Não é possível haver a presunção de descumprimento de normas tributárias e regulatórias por parte dos entrantes em um dado mercado.</li> <li>- Mesmo que, efetivamente, houvesse algum nível de prejuízo na relação direta Usina-Posto (derivado de fraude, adulteração e sonegação), há que se considerar que não há valor absoluto a ser defendido neste debate que não deva, pelo menos, sopesar eventual o prejuízo que a própria proibição gera, como aquele derivado de diminuição de empregos, diminuição de demanda (e por conseguinte diminuição de arrecadação em termos de volume faturado) e diminuição de custos sociais de transporte e diminuição de probabilidade de cartel (com mais agentes rivalizando entre si).</li> <li>- CADE sugere que a ANP repense a dicção das resoluções que impedem a venda direta de etanol para postos de combustíveis.</li> </ul>
CBIE	<ul style="list-style-type: none"> <li>- O CBIE sugere uma solução intermediária que seria a criação de uma empresa distribuidora autorizada/vinculada de etanol. O produtor que estiver interessado na venda direta pediria autorização da ANP para atuar na forma exposta anteriormente, respeitando as resoluções da agência.</li> </ul>
Fecomcombustíveis	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Facilidade de obtenção do registro das unidades produtoras para operar como distribuidora junto à ANP: do ponto de vista regulatório, não há impedimento para que os produtores de etanol participem do mercado como distribuidoras de combustíveis (bastando que atendam a Res. ANP 58/2014).</li> <li>- Potencial perda de arrecadação e questionamentos judiciais.</li> <li>- Logística de combustíveis: no transporte dos combustíveis para os postos utilize-se o modal rodoviário. Com a venda direta, os custos com transporte de combustíveis poderão aumentar significativamente porque envolvem dois fretes, uma vez que serão dois fornecedores distintos: distribuidora (diesel e gasolina) e usina (etanol hidratado).</li> <li>- Concentração da produção nas regiões Sudeste e Centro-Oeste. <ul style="list-style-type: none"> <li>o Como o país possui dimensões continentais, a venda direta seria extremamente prejudicial aos estados que não produzem etanol, já que não haveria a capilaridade exercida pela figura da distribuidora que, hoje, consegue suprir o país inteiro, mesmo nas regiões mais longínquas.</li> </ul> </li> <li>- Controle de qualidade do combustível.</li> </ul>

Empresa/ Entidade	Síntese das Contribuições
FEPLANA	<ul style="list-style-type: none"> <li>- A opção da venda direta significa a livre iniciativa econômica para os investimentos necessários para o setor sucroenergético, possibilitando o surgimento de novos negócios para a comercialização do etanol combustível.           <ul style="list-style-type: none"> <li>o Também possibilitará a reativação de cerca de 80 unidades que tiveram sua produção encerrada por falta de viabilidade econômica.</li> </ul> </li> <li>- Os produtores independentes de cana também poderão participar deste comércio ativamente com o surgimento de novos negócios para a matéria prima ou mesmo tendo sua cana mais valorizada pelo modelo de remuneração da tonelada da cana, o Consecana.</li> </ul>
Gran Petro	<ul style="list-style-type: none"> <li>- As limitações impostas pelo dispositivo que veda a venda de etanol pelas usinas aos postos revendedores são antagônicas aos princípios constitucionais da livre concorrência e defesa do consumidor, sendo que a flexibilização do sistema seria melhor ao mercado de combustíveis e, especialmente, ao consumidor.</li> <li>- A Gran Petro é favorável a ampla flexibilização do mercado que se autorregulará espontaneamente, sem a desnecessária interferência desta ANP através de regulações que possam gerar reservas de mercado, inclusive.</li> </ul>
IBP	<ul style="list-style-type: none"> <li>- O IBP defende que se priorize uma revisão geral do atual marco regulatório, e não alterações pontuais, de forma que questões críticas ao interesse do consumidor e da indústria, tais como manutenção de estoques mínimos, garantia de suprimento, isonomia tributária entre agentes, transparência concorrencial e harmonização com outros programas governamentais, sejam devidamente contempladas.</li> <li>- Pontos a serem abordados:           <ol style="list-style-type: none"> <li>a) Necessidade de um ajuste prévio na tributação, para que a venda direta possa ser feita de forma isonômica;</li> <li>b) Preocupação com o Programa RenovaBio, dado que às distribuidoras cabe a obrigação de redução das metas de descarbonização estabelecidas no programa;</li> <li>c) Isonomia nas tratativas regulatórias, para que as obrigações relativas à comercialização de etanol para um revendedor sejam idênticas às existentes nas operações entre um distribuidor e um revendedor, de forma a manter o mesmo nível de competição; e</li> <li>d) Direito do consumidor em relação à marca. O IBP defende que o direito de exclusividade de abastecimento a um revendedor, seja da distribuidora da marca por ele ostentada.</li> </ol> </li> </ul>
Kerick Robery Leite de Sousa	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Em defesa do mercado livre e autorregulado.           <ul style="list-style-type: none"> <li>o Se, de fato, não há viabilidade econômica da venda direta e seus custos são maiores que os praticados hoje com a figura do distribuidor como atravessador, então não faz sentido haver um dispositivo proibindo uma prática antieconômica.</li> </ul> </li> </ul>
LabCom EQ UFRJ	<ul style="list-style-type: none"> <li>- A qualidade dos combustíveis brasileiros, demonstrada pelos seus altos índices de conformidade dos últimos 10 anos, consagra a modelo vigente da cadeia de combustíveis composta pelo indispensável tripé produtor / distribuidor / posto revendedor.</li> <li>- A suscetibilidade a fraudes tem sido superada pela atual estrutura de responsabilidades compartilhadas entre produtores e distribuidores, definidas no atual arcabouço regulatório</li> <li>- O sucesso deste modelo indica que as atribuições dos distribuidores são imprescindíveis, não devendo, portanto, serem suprimidas, o que poderia colocar em risco a integridade do modelo em vigor.</li> <li>- A venda direta das usinas aos postos de abastecimento e a pretendida supressão do distribuidor, eliminaria a verificação adicional e complementar da qualidade do produto, colocando em risco, a comprovadamente bem-sucedida atual cadeia de garantia de qualidade.</li> </ul>
LHS	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Em defesa do mercado livre e autorregulado.</li> </ul>

Empresa/ Entidade	Síntese das Contribuições
Logum	<ul style="list-style-type: none"> <li>- A Logum sugere avaliar: "o impacto operacional da proposta [...] visto que esta proposição poderá trazer perda de eficiência no sistema logístico nacional"; "o impacto da proposição no sentido de estimular a dependência do modal rodoviário" e "o impacto das incertezas adicionais [...] para os já desafiadores projetos de investimento em infraestrutura para o transporte em larga escala".</li> </ul>
Plural	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Parecer técnico contratado comparou o custo de transporte para dois modelos de abastecimento de hidratado: (1) Usina – distribuidoras – postos e; (2) Usina – postos. O estudo mostra um aumento no custo de transporte do modelo (2) em relação ao (1). Adicionalmente, a mudança do modelo de abastecimento atual irá direcionar a movimentação de etanol hidratado para o modal rodoviário em função da fragmentação dos lotes no transporte Usina - Município. Tal política contraria os pilares de eficiência adotados na visão estratégica do Ministério dos Transportes – PNL.</li> <li>- 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.</li> </ul>
Raízen	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Não recomenda a venda direta de etanol hidratado para postos revendedores, pois isso geraria: perda de arrecadação, risco maior de fraude, fragilização dos processos de controle.</li> <li>- A medida colocaria em risco a política do RenovaBio.</li> </ul>
Receita Federal	<ul style="list-style-type: none"> <li>- A Receita expõe a questão do ponto de vista tributário: atualmente, a tributação é dividida entre a usina e a distribuidora. "A opção pela tributação direta sem que se altere a lei tributária levará a um esvaziamento na tributação da parte da distribuidora que for substituída pela tributação direta".</li> <li>- A Receita sugere que um "eventual projeto de lei que sustar os efeitos da regulamentação [...] ou alteração da própria resolução, deve vir acompanhado de necessária e prévia adequação da legislação tributária".</li> </ul>
Refit	<ul style="list-style-type: none"> <li>- A possibilidade de abertura do mercado para a venda direta é interessante para o setor e trará benefícios a curto e longo prazo, principalmente ao valor agregado do produto.</li> <li>- Com a possível abertura do mercado com a venda direta, as usinas ampliarão a sua carteira de clientes, diminuindo a dependência a grupos econômicos – ampliando a sua margem de lucro e diminuindo o valor final para os consumidores.</li> <li>- Com uma política comercial mais equilibrada, a indústria pode ter melhor planejamento e lidar melhor com dificuldades nos períodos sazonais.</li> <li>- Com o acesso direto ao produto, sem intermediários que aumentam o valor desnecessariamente, o etanol se tornaria um produto mais competitivo e atrativo nos postos revendedores.</li> </ul>
Ricardo Nascimento (pessoa física)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- A redução de um elo da cadeia de abastecimento irá ampliar a concorrência no mercado e a eficiência econômica, com impactos positivos sobre os preços ao consumidor final.</li> <li>- Há uma ineficiência logística provocada pela necessidade de passagem do etanol pelas bases de distribuição das distribuidoras que em muitos casos estão em média quatrocentos quilômetros do produtor e do centro consumidor.</li> <li>- Em relação à qualidade do combustível, as usinas são obrigadas a emitir o "Certificado de Qualidade" que poderá ser "conferido e aceito pelo Posto" na descarga. A usina continuaria sendo a responsável pela qualidade na Origem, e, caso seja necessário, um ajuste regulatório poderia dar equivalência entre o "Certificado de Qualidade" e o "boletim de conformidade" no caso de venda direta.</li> </ul>
Sefaz-SP	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Deve haver uma adequação tributária anterior à alteração regulamentar para a venda direta, devido a concentração da tributação na pessoa do distribuidor.</li> <li>- Sefaz-SP sugere que a questão seja debatida com os fiscais estaduais.</li> </ul>

Empresa/ Entidade	Síntese das Contribuições
Sincopetro	<ul style="list-style-type: none"> <li>- A liberação da venda direta das usinas para os postos, sem uma prévia correção das distorções de ordem tributária e concorrenciais que atingem o setor, acarretaria em mais problemas do que soluções, sem contar, a dificuldade de se estabelecer adequadamente controles qualitativos e logísticos que a implementação desta proposta pode acarretar.</li> </ul>
Sindaçúcar AL	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Os postos com a possibilidade de comprar etanol de mais de uma fonte, economizarão com fretes e com mais rapidez e segurança de abastecimento, trazendo uma solução mais imediata.</li> <li>- Por outro lado, nos casos de queda e baixa de preços no mercado, o posto que comprar direto do produtor, irá acarretar efeitos mais rápidos e efetivos ao consumidor nas bombas.</li> <li>- De outra forma a permissividade da venda direta do produtor aos revendedores se constitui na quebra de uma rigidez de hoje na qual o Estado indica uma única via de comercialização desfavorecendo a competição possível com outras formas de comercialização.</li> </ul>
Sindaçúcar PE	<ul style="list-style-type: none"> <li>- As normas da ANP que impedem a comercialização direta 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.</li> </ul>
Sindcomb RJ	<ul style="list-style-type: none"> <li>- A livre concorrência oriunda da venda direta pode ser prejudicada sob 2 aspectos: <ul style="list-style-type: none"> <li>a) a aquisição de etanol diretamente do produtor beneficiaria apenas os postos revendedores não bandeirados ("bandeira branca"), uma vez que os demais só podem comprar combustíveis da distribuidora;</li> <li>b) ademais, sob o aspecto geográfico, a venda direta beneficiaria apenas os estados que produzem etanol (hoje concentrados nas regiões Sudeste e Centro-Oeste), em detrimento dos outros mais afastados das unidades produtoras.</li> </ul> </li> <li>- A venda direta do etanol pelo produtor aumentaria a demanda por pontos de controle de qualidade, gerando impacto na fiscalização da ANP. Colocar em risco esse controle poderia representar a redução na qualidade do combustível entregue ao consumidor final.</li> <li>- Por fim, deve-se atentar para os reflexos tributários do PDS 61/2018. Em primeiro lugar, a medida poderia provocar perda de arrecadação por ausência do recolhimento do PIS/COFINS incidente na etapa de distribuição.</li> </ul>
Sindicombustíveis PR	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sugere liberação total do mercado de combustíveis, permitindo a compra direta de outros produtores, sejam importadores ou refinarias.</li> </ul>
Sulpetro	<ul style="list-style-type: none"> <li>- A entidade é contrária a comercialização direta das usinas aos postos revendedores, pois a maior parte dos Estados são não produtores de etanol e há grande vulnerabilidade do controle tributário e difícil fiscalização dos entes tributários.</li> </ul>
UNICA	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Argumentos: <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Operação de venda direta é restrita e de pouca viabilidade.</li> <li>b) O próprio produtor já pode constituir uma distribuidora para comercializar hidratado combustível. Assim não é vedada a este a venda direta de combustível sem alteração na lei.</li> <li>c) Já a mudança na tributação iria aumentar os custos do produtor de etanol.</li> <li>d) Traria riscos ao RenovaBio.</li> </ul> </li> </ul>
Vulcano Laboratórios	<ul style="list-style-type: none"> <li>- A possibilidade operacional de transferência direta de etanol dos produtores para os revendedores, sem a transferência desses volumes para uma base de distribuição eliminaria a etapa mais efetiva de bloqueio de volumes eventualmente não-conformes provenientes de usinas, que consiste justamente na atribuição analítica do conjunto de parâmetros de especificações que pesa sobre as distribuidoras.</li> </ul>
Yan Souza Wilk	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Em defesa do mercado livre e autorregulado.</li> </ul>

## Anexo B – Análise dos Aspectos Logísticos – Venda Direta de Etanol

O desafio da logística das distribuidoras é otimizar o atendimento aos clientes, administrar o suprimento, armazenagem (estoques) e o transporte. Com a venda direta, todas essas atividades seriam incorporadas às demais operações das usinas de etanol, podendo haver a necessidade de uma série de adaptações em suas estruturas operacionais. Para isso, diversos desafios técnicos e operacionais deverão ser considerados e serão comentados a seguir.

### DESAFIOS

#### a) Atendimento aos Clientes

Atualmente, a distribuidora é o elo entre o produtor e a revenda, atuando na comercialização dos diversos combustíveis. Para isso, há toda uma estrutura montada para esta etapa da cadeia, que é responsável pela administração da carteira de clientes, emissão de notas fiscais, recolhimento de impostos e cobrança. Caso a venda direta seja permitida, a usina terá que incorporar em suas operações estas atividades, o que poderá representar um custo adicional ao seu negócio.

#### b) Carregamento na Usina

A maior produtividade no carregamento dos caminhões-tanque é consequência de diversos fatores, dentre eles: do tipo de caminhão-tanque utilizado, do combustível movimentado, de restrições de tráfego na zona urbana e da distância até as revendas atendidas, o que pode representar mais de um pico de carregamento por dia (MALIGO, 2005a).

Atualmente, no modelo de distribuição, os volumes movimentados das usinas para os centros coletores são de grande monta. As etapas de carregamento de caminhões-tanque ocorrem com menor frequência e com o uso de veículos de maior capacidade (veículos bitrem de 44 m<sup>3</sup>). Para a movimentação de combustíveis das bases aos postos revendedores, estes veículos, por impedimento de tráfego em diversas cidades, são substituídos por caminhões-tanques menores de 15 a 30 m<sup>3</sup>.

Com a possibilidade da venda direta, caso houvesse a comercialização de parte do volume produzido em uma usina nesta modalidade, o carregamento poderá ocorrer através de caminhões-tanques bitrem (44 m<sup>3</sup>) e de caminhões de 15 a 30 m<sup>3</sup>. Em determinados casos, haveria a necessidade de mudanças na estrutura e planejamento da expedição, das plataformas de carregamento e na aquisição de equipamentos específicos para carregamento de forma a se maximizar a eficiência, com menores tempos de carga e descarga. Ressalta-se, contudo que, na ausência de investimentos adequados, a etapa de carregamento pode contribuir com aumentos significativos de ineficiência logística, uma vez que a frequência de carregamento poderá ser ampliada, devido à redução do tamanho dos caminhões-tanque.

#### c) Transporte

Os veículos utilizados para o transporte de combustíveis (caminhões-tanques de 15 a 30 m<sup>3</sup>) podem ser de propriedade da distribuidora, de empresas de transporte de cargas contratadas pela distribuidora ou de propriedade das revendas. No caso da venda direta, para a etapa de envio aos postos revendedores, as usinas poderiam utilizar frota própria (se adequada) ou contratar o serviço de terceiros. Cabe ressaltar que esta última etapa não é comum no Brasil, uma vez que as usinas, dado motivos históricos, usualmente optam por deixar a responsabilidade de transporte (e sua contratação) para as distribuidoras (NUNES, 2010).

No estudo da Leggio, há discussão sobre o uso dos caminhões-tanque e os custos do frete (LEGGIO, 2018). Segundo a consultoria, no caso da venda direta pelas usinas, haveria perda de escala pela possível não utilização de veículos bitrem (44 m<sup>3</sup>), atualmente empregados para a

coleta do etanol hidratado nas usinas pelas distribuidoras. O estudo destaca que a perda do volume de hidratado comercializado pelas distribuidoras impactaria negativamente nos preços do frete para demais combustíveis, que atualmente são movimentados conjuntamente com o etanol hidratado. Apresenta também o aumento dos tempos médios operacionais (carga, descarga e filas de espera), que seriam superiores na condição de venda direta. Ressalta-se, contudo, que o estudo não considera o tempo integrado de deslocamento dos volumes de etanol hidratado das usinas para os centros coletores e destes para as distribuidoras.

É importante citar que a escolha do tipo de veículo e os preços do frete praticados são também função do lote de entrega, que por sua vez impacta nos custos dos agentes. Assim, quanto maior o lote de entrega, menores são o número de viagens e o valor do frete. Por outro lado, quanto menor o lote, maior é o frete, mas menor é o custo imobilizado em estoques no posto revendedor (MALIGO, 2005a). Deve-se considerar que o custo financeiro do estoque é relevante na operação e gestão dos estoques nas revendas (MALIGO, 2005b), na medida em que o estabelecimento pode ter uma lógica mais independente de aquisição de etanol hidratado. O posto poderia tanto adquirir etanol hidratado com maior frequência, dada sua proximidade com as usinas, quanto aumentar sua exposição ao risco, reduzindo seus estoques mínimos e comprando, com menor frequência, em maiores volumes.

Neste sentido, entende-se que, no âmbito da distribuidora, com a possibilidade da venda direta de etanol hidratado, adequações deverão ser realizadas quanto aos volumes comercializados, ao roteamento de entregas e ao tamanho de pedidos, a fim de otimizar o uso dos veículos bitrens, para eliminar ou mitigar alguns impactos. Para as usinas, o uso de caminhões-tanque de 15 a 30 m<sup>3</sup> com maior eficiência, implicará em utilizar a capacidade máxima destes veículos (caminhões cheios) e aplicar com eficiência a tecnologia de roteamento (YOSHIZAKI *et al*, 1997), havendo a necessidade de volumes compatíveis, obtidos através de uma adequada carteira de clientes. Novas propostas/arranjos de negócios poderão surgir, se for dada a possibilidade de uma maior integração/verticalização da cadeia, através de evolução das alianças entre cliente e fornecedor (ALMEIDA *et al*, 2007).

Outra questão importante trata das dificuldades logísticas que poderiam ocorrer com a venda direta, tais como filas de caminhões nas usinas e saturação das vias de acesso a usinas e postos. Em relação à saturação das vias, as principais consequências seriam o impacto na economia local, devido aos custos de atraso no tráfego geral; ao aumento da poluição e consequentes gastos com a saúde da população; à necessidade de investimentos para a gestão do tráfego; além do potencial crescimento do número de acidentes.

Embora os aspectos citados anteriormente possam indicar um aumento das ineficiências, caso sejam atendidas as condicionantes apresentadas, a operação “global” da venda direta poderia ser aplicada, com possíveis impactos positivos.

Em dadas microrregiões, devido à distribuição geográfica de usinas, bases e revendas pode-se configurar uma condição de “passeio molecular” ou “turismo do álcool” (YOSHIZAKI *et al*, 1997). Em tal condição, caminhões-tanque com etanol hidratado percorrem distâncias, das áreas produtoras aos centros coletores e bases, superiores às necessárias para um atendimento às revendas próximas às usinas, com tempos elevados de viagem. Estudos realizados por Yoshizaki *et al* (1997) e por Gama e Widmer (2015) apresentam resultados que mostram que, eliminando-se a etapa de envio aos centros coletores e bases, é possível haver economia no custo total de transporte através da venda direta em microrregiões no estado de São Paulo.

## ASPECTOS DE LOGÍSTICA E ABASTECIMENTO

As discussões relacionadas aos impactos logísticos e de abastecimento representam, em última análise, uma avaliação da dinâmica da cadeia.

Um ponto importante é que, em locais onde as distâncias percorridas entre usina/base/revendas e usina/revendas sejam semelhantes, a possibilidade da venda direta permite que haja aumento da concorrência, pelo menos no curto prazo.

Neste contexto, o mercado teria a presença de um maior número de ofertantes, com potencial participação de um grande número de usinas. Comparando-se os quantitativos de usinas e de distribuidoras (ANP, 2018f), a superioridade numérica das primeiras leva a outra discussão interessante relacionada à possibilidade das usinas tornarem menos atrativa a operação de venda de etanol hidratado pela distribuidora.

Assim, em uma situação de redução de suas vendas de etanol hidratado, a distribuidora poderá tender a recompor suas margens a partir do aumento nos preços da gasolina C e do diesel. Embora haja a possibilidade de substituição da gasolina C por etanol hidratado em veículos leves e consequente reequilíbrio dos preços, o mesmo não ocorreria com o diesel, restando um significativo mercado a ser atendido pela distribuidora. Destaca-se que o produtor de etanol (e possível distribuidor) deverá otimizar a logística de distribuição, de forma a aumentar a competitividade de seu produto. No longo prazo, esse estímulo pode conduzir a um aumento da oferta deste biocombustível.

No intuito de fazer uma análise de microrregiões do País, a EPE avaliou, através de mapas e outras ferramentas, alguns aspectos relacionados à logística e ao abastecimento. São eles:

- Os fluxos de comercialização do etanol hidratado;
- Aspectos logísticos das usinas e o uso eficiente do transporte rodoviário frente a outros modais;
- A distribuição geográfica das usinas, distribuidoras e mercado consumidor;

a) Fluxos de comercialização do etanol hidratado

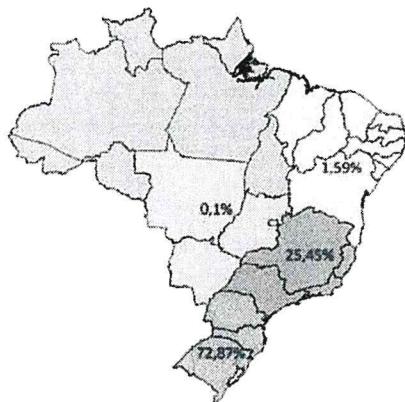
As movimentações de etanol hidratado (origem x destino) nas regiões brasileiras podem ser observadas na Figura 7 a Figura 11.



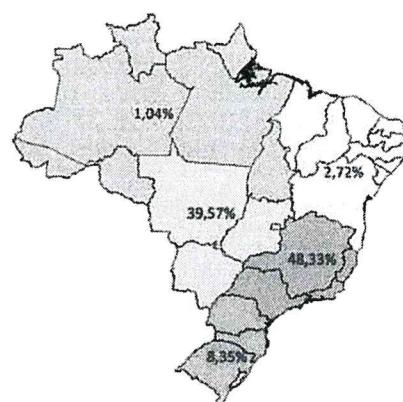
**Figura 7: Movimentações do etanol hidratado com origem no Sudeste e sua distribuição por destino (Região)**  
Fonte: Elaboração Própria a partir de ANP (2018b)



**Figura 8: Movimentações do etanol hidratado com origem no Nordeste e sua distribuição por destino (Região)**  
Fonte: Elaboração Própria a partir de ANP (2018b)



**Figura 9: Movimentações do etanol hidratado com origem no Sul e sua distribuição por destino (Região)**  
Fonte: Elaboração Própria a partir de ANP (2018b)



**Figura 10: Movimentações do etanol hidratado com origem no Centro-Oeste e sua distribuição por destino (Região)**  
Fonte: Elaboração Própria a partir de ANP (2018b)



**Figura 11: Movimentações do etanol hidratado com origem no Norte e sua distribuição por destino (Região)**  
Fonte: Elaboração Própria a partir de ANP (2018b)

Na região Centro-Oeste há grandes excedentes de etanol hidratado que são movimentados para outras regiões. Nas regiões Sudeste, Nordeste e Sul, é possível observar que a maior parte dos volumes comercializados permanece nas próprias regiões das unidades produtoras. A venda direta de etanol hidratado poderá levar a uma reorganização dos fluxos logísticos, sendo, a priori, difícil determinar os resultados de custos para os subsistemas e para o sistema logístico total do país.

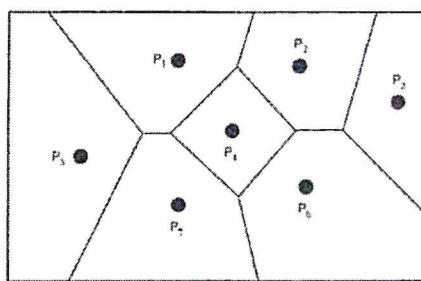
Tais fluxos mostram a diversidade da estrutura produtiva e dos mercados consumidores no Brasil, o que sugere que os impactos da venda direta de etanol devam ser avaliados não em um escopo nacional, mas sim, analisados em suas particularidades para cada região, microrregião ou Unidade Federativa (UF). É preciso avaliar também os efeitos distributivos da mudança, visto que, mesmo que haja alocação mais eficiente em diversas regiões, não há garantias, a priori, de que os custos médios nacionais de abastecimento melhorem. Em outras palavras, o atingimento de ótimos locais não assegura o alcance do ótimo global (como muitas vezes ocorre na malha aeroviária).

b) Aspectos logísticos e uso eficiente do transporte rodoviário frente a outros modos de transporte.

Em um contexto de possibilidade de venda direta, as usinas de etanol poderão competir entre si no mercado local. Um planejamento estratégico de vendas das usinas requer uma análise espacial da solução do problema de transporte, conjugada à avaliação das vendas e melhor localização dos clientes. A solução do problema passa pela possibilidade do uso eficiente do transporte rodoviário frente a outros modos.

Uma boa forma de analisar e visualizar sinteticamente este aspecto é utilizar o conceito de escopo logístico, representado pelos Diagramas de Voronoi, como já demonstraram Long *et al.* (2011) e Smaltschinski e Opferkuch (2011). Os Diagramas de Voronoi são um método de divisão espacial e podem ser chamados de polígonos de proximidade, ou seja, um conjunto associado de regiões em torno de pontos no plano euclidiano.

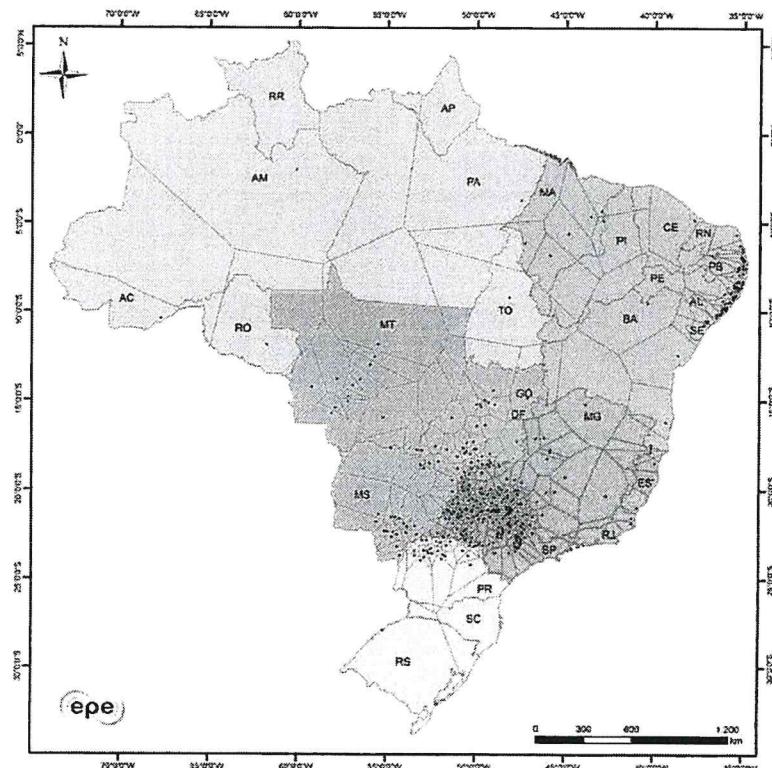
Como pode ser visto na Figura 12, considerando-se uma região com sete produtores, cada polígono representa a área que está mais próxima de uma determinada usina do que de qualquer outra. Este processo considera, por simplificação, usinas com a mesma capacidade produtiva, apesar de não ser a realidade do País, apenas para exercício de lógica geográfica do abastecimento.



**Figura 12 – Diagrama de Voronoi**  
Fonte: KOLAHDOUZAN e SHAHABI (2004)

Na avaliação do Diagrama de Voronoi das usinas, a distância máxima de um produtor ao vértice mais distante do seu polígono representa o tamanho máximo do seu escopo ou da zona de influência de cada usina.

Observando todo o território brasileiro, conforme Figura 13, é possível verificar panoramas diversos quanto ao escopo logístico, onde os Diagramas de Voronoi representam as áreas de influência, ou de proximidade de cada usina no Brasil.



**Figura 13 – Diagrama de Voronoi (Brasil)**  
Fonte: Elaboração própria

Em parte do litoral do Nordeste, nas regiões Central e Noroeste do estado de São Paulo, em áreas limítrofes do estado de São Paulo e de Minas Gerais, Noroeste do Paraná e em regiões do Mato Grosso do Sul e de Goiás é possível notar polígonos menores.

A Tabela 1 mostra a estimativa de variação dos escopos (mínimo e máximo) das usinas em cada Região do Brasil.

**Tabela 1: Escopos logísticos por Região**

Região	Variação dos escopos (km)
Norte	150 <sup>(1)</sup> -1.000 <sup>(2)</sup>
Centro-Oeste	0-400 <sup>(3)</sup>
Nordeste	0-150
Sul	0-700 <sup>(4)</sup>
Sudeste	10-450 <sup>(5)</sup>

Notas:

- (1) Em especial, observadas nos estados de Rondônia e Tocantins.
- (2) Presentes nos estados de Amazonas e Acre.
- (3) Distâncias máximas observadas nos estados do Mato Grosso e Mato Grosso do Sul. Em geral, as distâncias são de até 100 km.
- (4) Distâncias observadas no Rio Grande do Sul. No Paraná, distâncias máximas estimadas em 100 km.
- (5) Distâncias máximas observadas no estado de Minas Gerais. Demais estados com distâncias de até 200 km.

Fonte: Elaboração própria

Na região Norte, o número de usinas é pequeno e o fornecimento do etanol ocorre também a partir das regiões Centro-Oeste e Nordeste. As distâncias de influência das usinas são superiores

a 150 km, chegando até mil km, e dada a estrutura logística da região e magnitude das distâncias, o modo rodoviário não poderia ser adotado com eficiência para a venda direta de etanol pelas usinas. O mesmo pode ser dito para a região Sul, com exceção ao Noroeste do Paraná.

Nas regiões Centro-Oeste e Noroeste do estado de São Paulo, em áreas limítrofes da fronteira com Minas Gerais, Noroeste do Paraná e em regiões do Mato Grosso do Sul e de Goiás, os escopos logísticos atendem aos conceitos básicos do transporte de carga pelo modo rodoviário – o transporte de curta distância.

Dessa forma, pode-se concluir que nessas regiões não há necessidade do uso de outros modos de transporte de carga, como ferroviário e aquaviário para uma distribuição eficiente da usina para sua área de escopo logístico.

## Anexo C – Análise dos Aspectos Tributários – Venda Direta de Etanol

### **ICMS**

O ICMS é um imposto de competência das Unidades Federativas (UFs), e representa a maior parte da arrecadação tributária sobre os combustíveis.

Sobre a venda direta de etanol hidratado, o Ministério da Fazenda (2018a) ressaltou que, embora não haja impeditivos no âmbito do Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ), é preciso avaliar a necessidade de normas adicionais e acessórias para fins de atuação da fiscalização tributária estadual.

Apesar de ser um desafio obter a unanimidade no CONFAZ para a implementação de possíveis ajustes provenientes da venda direta de etanol hidratado, entende-se como fundamental esse diálogo entre os entes federativos para o avanço das questões tributárias relativas ao ICMS. Ressalta-se que não foram encontrados registros sobre discussões relacionadas à venda direta do etanol no âmbito do CONFAZ, mas há discussão em andamento sobre a monofasia do ICMS.

Em 2018, o relatório do primeiro semestre do Subcomitê de Tributação do Combustível Brasil (2018) detalhou opções e desafios para a implementação da monofasia do ICMS. A possibilidade de incidência do ICMS em apenas uma etapa da cadeia de combustíveis é prevista na alínea h, do inciso XII do artigo 155 da CF (introdução dada pela EC nº 33/2001).

A EC nº 33/2001 (BRASIL, 2001) indicou em seu Art. 4º que, enquanto não entrar em vigor a referida lei complementar, “os estados e o Distrito Federal, mediante convênio (...) fixarão normas para regular provisoriamente a matéria”. Como convênio, no entanto, é necessária unanimidade das 27 UFs. Este tema está em análise no CONFAZ, que realiza estudos a respeito da implementação da monofasia do ICMS em combustíveis. Combustível Brasil (2018) destaca que entre os principais benefícios da implementação da monofasia estão:

- Fim da guerra fiscal entre os entes federativos
- Redução de descaminhos interestaduais
- Otimização dos fluxos logísticos
- Redução de custos contábeis/tributários

Os desafios para a implementação da monofasia também são destacadas em Combustível Brasil (2018) e, entre eles, constam a necessidade de interface com o setor de biocombustíveis e a definição da fase de recolhimento do imposto.

O posicionamento da União da Indústria de Cana-de-Açúcar (UNICA) em manifestação à Tomada Pública de Contribuições nº 2/2018 da ANP (ANP, 2018b) foi de que a concentração da tributação em um único elo da cadeia cria risco de ilícitos e desorganização deste mercado, bem como perda de receita para usinas que operam dentro das regras.

Atualmente o responsável pelo recolhimento do ICMS para a cadeia do etanol hidratado (substituto tributário) é o distribuidor. Caso se insira a monofasia sobre esse combustível, é necessária uma análise para definição do responsável pelo recolhimento (produtores, distribuidores ou revendedores).

Dado o elevado número de postos de revenda no País, considera-se um grande desafio a definição destes agentes como responsáveis pelo recolhimento do ICMS especialmente em função do custo de fiscalização. Em menor número, e atualmente operadores do recolhimento de ICMS, os distribuidores compõem um dos elos da cadeia do etanol hidratado com menor necessidade de adaptação para essa responsabilidade. Outra opção seria o segmento produtor/importador tornar-se responsável pela substituição tributária do ICMS incidente sobre

combustíveis. A análise do recolhimento na etapa de venda do produtor de etanol hidratado, riscos e custos associados, deve ser integrada com a etapa de importação em função da Isonomia do tratamento tributário. Combustível Brasil (2018) também complementa:

*"Ainda que nos últimos anos a quantidade de importadores de combustíveis tenha aumentado (bem como o volume por eles importado), a internalização se dá em pontos específicos e onde a presença estatal se faz presente para o desembarque aduaneiro. Desse modo, a fiscalização do recolhimento tributário nos portos brasileiros também é mais fácil e menos custosa do que se necessário fosse fiscalizar os outros elos da cadeia."*

Para todas as opções de incidência indicadas anteriormente, haverá necessidade de ajustes na tributação de forma a alocar o fato gerador na venda do produto no segmento definido, não se constituindo mais em um imposto sobre valor agregado ao longo da cadeia de produção e comercialização do combustível.

Outra opção que se coloca com o advento da monofasia do ICMS incidente sobre os combustíveis, independentemente se por Lei Complementar ou por convênio, é que as alíquotas poderão ser específicas ou *ad valorem*, conforme destacado no Art. 155 da CF. Sobre estas opções, Combustível Brasil (2018) adiciona:

*"Em suma, dado o caráter eminentemente fiscal do ICMS, a elevada volatilidade internacional do preço do petróleo e a altíssima relevância do ICMS oriundo dos seus derivados para o orçamento público, entende-se que a implementação de uma alíquota específica, ante às ad valorem atualmente praticadas, casa em perfeita harmonia com a busca por um melhor planejamento orçamentário governamental."*

Além do benefício da previsibilidade orçamentária, a adoção de alíquota específica elimina distorções entre valores arrecadados por UF para cada unidade de massa ou volume de combustível comercializado, facilitando o tratamento contábil em toda a cadeia.

### **PIS/COFINS**

O PIS, Pasep e COFINS classificam-se como contribuições sociais de natureza tributária destinadas ao custeio da Seguridade Social. Não obstante essas sejam contribuições sociais distintas<sup>9</sup>, a base de cálculo sobre a qual incidem é a mesma, qual seja a receita bruta auferida pelas pessoas jurídicas de direito privado deduzidas as previsões constantes do art. 3º, §2º, da Lei Complementar nº 9.718/1998 (BRASIL, 1998), motivo pelo qual refere-se a esses tributos em conjunto, pelo acrônimo PIS/COFINS.

As contribuições PIS/Pasep e COFINS são regulamentadas pela Lei nº 9.718/1998 (BRASIL, 1998). A mesma estabelece em seu art. 5º as alíquotas destes tributos:

Art. 5 A Contribuição para o PIS/Pasep e a COFINS incidentes sobre a receita bruta auferida na venda de álcool, inclusive para fins carburantes, serão calculadas com base nas alíquotas, respectivamente, de:

I – 1,5% (um inteiro e cinco décimos por cento) e 6,9% (seis inteiros e nove décimos por cento), no caso de produtor ou importador;

II – 3,75% (três inteiros e setenta e cinco centésimos por cento) e 17,25% (dezessete inteiros e vinte e cinco centésimos por cento), no caso de distribuidor.

Percebe-se pela referida lei que a tributação federal sobre o etanol hidratado se dá em dois elos da cadeia, enquanto a do etanol anidro é monofásica, incidindo apenas sobre o produtor e importador. Isto porque o distribuidor de combustíveis não comercializa o produto álcool anidro

<sup>9</sup> O PIS e o Pasep foram unificados pela Lei Complementar nº 26/1975 (BRASIL, 1975), passando a serem denominados PIS-Pasep.

em si, mas sim a Gasolina C, na qual o etanol anidro está inserido. De qualquer maneira, para não suscitar margens a dúbias interpretações, a lei explicita, no mesmo art. 5º:

§ 1º Ficam reduzidas a 0% (zero por cento) as alíquotas da Contribuição para o PIS/Pasep e da COFINS incidentes sobre a receita bruta de venda de álcool, inclusive para fins carburantes, quando auferida:  
I – por distribuidor, no caso de venda de álcool anidro adicionado à gasolina;  
II – por comerciante varejista, em qualquer caso;

Além das alíquotas *ad valorem*, o parágrafo 4º do mesmo artigo abre a possibilidade de opção por alíquotas *ad rem* através de um regime especial de tributação, autorizando o Poder Executivo a fixar coeficientes para redução das alíquotas nesse caso:

§ 4º O produtor, o importador e o distribuidor de que trata o caput deste artigo poderão optar por regime especial de apuração e pagamento da Contribuição para o PIS/Pasep e da COFINS, no qual as alíquotas específicas das contribuições são fixadas, respectivamente, em:

I – R\$ 23,38 (vinte e três reais e trinta e oito centavos) e R\$ 107,52 (cento e sete reais e cinqüenta e dois centavos) por metro cúbico de álcool, no caso de venda realizada por produtor ou importador;

II – R\$ 58,45 (cinquenta e oito reais e quarenta e cinco centavos) e R\$ 268,80 (duzentos e sessenta e oito reais e oitenta centavos) por metro cúbico de álcool, no caso de venda realizada por distribuidor.

[...]

§ 8º Fica o Poder Executivo autorizado a fixar coeficientes para redução das alíquotas previstas no caput e no § 4º deste artigo, as quais poderão ser alteradas, para mais ou para menos, em relação a classe de produtores, produtos ou sua utilização.

Por intermédio de ajustes no Decreto nº 6.573/2008 (BRASIL, 2008), o Governo Federal vem alterando as alíquotas específicas efetivamente aplicadas sobre o etanol ao longo do tempo. Na Figura 14 é possível comparar as alíquotas efetivas *ad rem* e *ad valorem* de PIS/COFINS incidentes sobre os produtores de etanol. Salienta-se que desde a edição do Decreto nº 9.101/2017 (BRASIL, 2017) não há margens para elevação da alíquota específica através de decreto do Poder Executivo, e eventual majoração dependeria, necessariamente, de promulgação de lei ordinária.

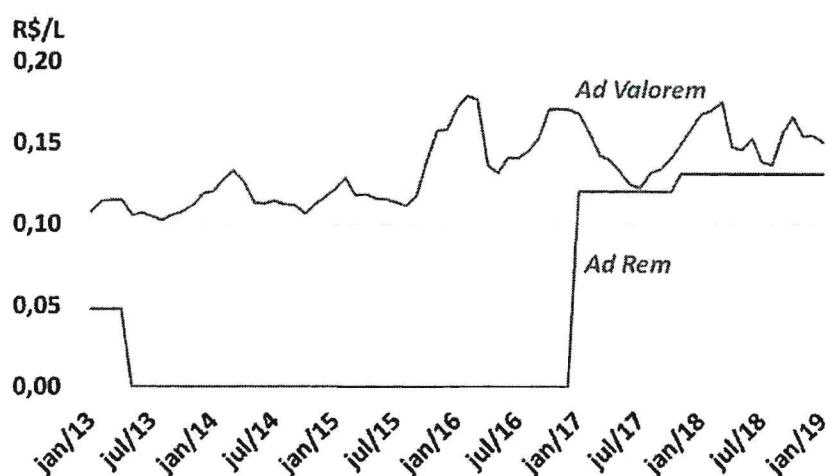
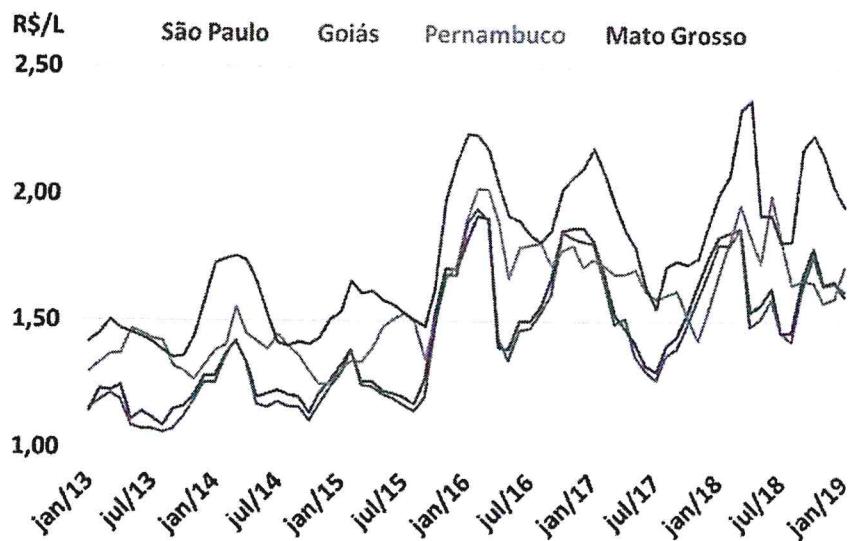


Figura 14 - Alíquotas médias de PIS/COFINS sobre o produtor de etanol

Fonte: Elaboração própria, a partir de ANP (2019a, 2019b), CEPEA (2019) e UNICA (2019).

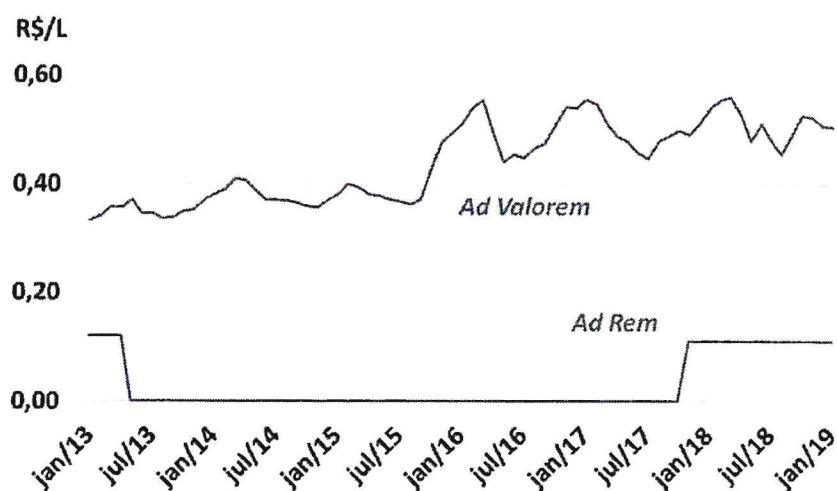
Não obstante no período analisado tenha sido mais benéfico ao produtor optar pelo regime de tributação por alíquota específica (*Ad Rem*), a diferença entre as duas modalidades de tributação

tem diminuído desde o exaurimento, no final de 2016, da possibilidade de utilização pelos produtores dos créditos de PIS/COFINS disciplinados na Lei nº 12.859/2013 (BRASIL, 2013). Insta salientar, todavia, que a base de cálculo sobre a qual incide a alíquota *ad valorem* não é homogênea entre os estados produtores, em função do preço médio de venda praticado pelas suas usinas (vide Figura 15). Desse modo, é possível que o regime de tributação por alíquotas específicas já seja mais oneroso aos produtores que pratiquem preços inferiores à média ponderada dos principais produtores do País.



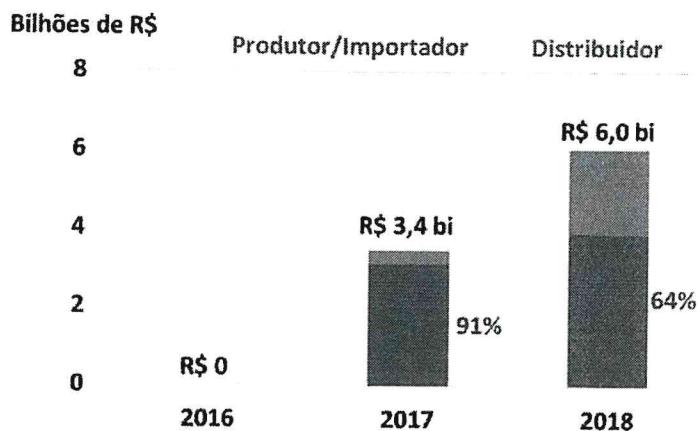
**Figura 15 – Preço médio “ex tributos” de venda do etanol hidratado nas usinas**  
Fonte: Elaboração própria, a partir de CEPEA (2019).

Em relação aos distribuidores, a opção pelo regime de tributação por alíquotas *ad rem* continua a apresentar um ganho expressivo ao agente, conforme destacado na Figura 16.



**Figura 16 - Alíquotas médias de PIS/COFINS sobre o distribuidor de etanol**  
Fonte: Elaboração própria, a partir de ANP (2019a), CEPEA (2019) e UNICA (2019).

Quanto à arrecadação tributária, o PIS/COFINS incidentes sobre o etanol vem passando a alcançar somas relevantes para o financiamento da seguridade social. De acordo com Receita Federal (MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2018b), a arrecadação total da União em 2018 com o PIS/COFINS sobre combustíveis foi de aproximadamente 40 bilhões de reais, sendo que os lançamentos de PIS/COFINS sobre o etanol no mesmo ano equivalem a cerca de 15% dessa quantia (Figura 17).



**Figura 17 – Total lançado de PIS/COFINS sobre o etanol**

Fonte: Elaboração própria, a partir de ANP (2019a).  
Nota: Em 2016, a alíquota do PIS/COFINS para o etanol hidratado encontrava-se zerada.

Desta forma, com o objetivo de continuar atendendo aos princípios da isonomia tributária e da livre concorrência, além de evitar a perda arrecadatória por parte da União, colocam-se duas possibilidades, caso se autorize a venda direta de etanol hidratado:

- I. tornar o produtor responsável pelo recolhimento do PIS/COFINS que seria devido pelo distribuidor;
- II. implementar a monofasia tributária de PIS/COFINS no elo produtor.

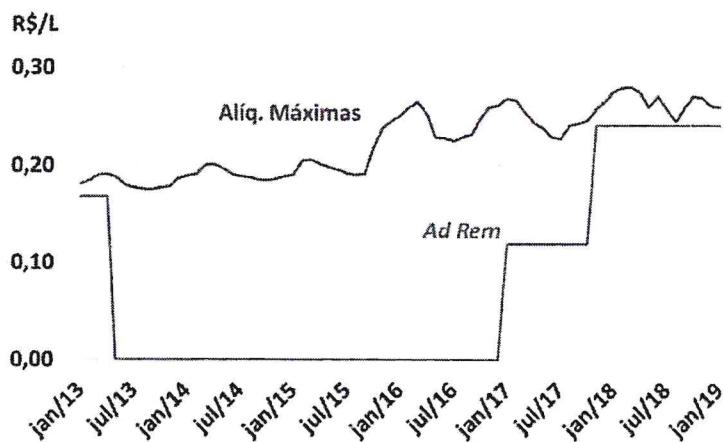
A seguir, discorreremos sobre cada uma dessas possibilidades.

**I. Tornar o produtor responsável pelo recolhimento do PIS/COFINS que seria devido pelo distribuidor**

A adição de um novo parágrafo ao art. 5º da Lei nº 9.718/1998 (BRASIL, 1998) seria suficiente para transferir a competência pelo tributo do distribuidor para o produtor, no caso de uma venda direta. Todavia, deve-se prestar atenção ao §10 do mesmo artigo:

§ 10. A aplicação dos coeficientes de que tratam os §§ 8º e 9º deste artigo não poderá resultar em alíquotas da Contribuição para o PIS/Pasep e da COFINS superiores a, respectivamente, 1,65% (um inteiro e sessenta e cinco centésimos por cento) e 7,6% (sete inteiros e seis décimos por cento) do preço médio de venda no varejo.

A Figura 18 compara, com base no histórico, a aplicação de uma alíquota específica concentrada no produtor frente ao máximo que poderia ser cobrado dele, com base no dispositivo exposto acima.



**Figura 18 – Alíquota específica incidente sobre o produtor na possibilidade de venda direta de etanol hidratado.**

Fonte: Elaboração própria, a partir de ANP (2019a) e CONFAMAZ (2019).

Não obstante, até janeiro de 2019 o teto do tributo disciplinado no art. 5º, §10, da Lei nº 9.718/1998 (BRASIL, 1998) não tenha sido ultrapassado, o mesmo não se encontra distante dos valores de uma tributação *ad rem* monofásica no produtor, de modo que pode ser necessária uma elevação dos percentuais previstos como teto, visando a não arriscar uma perda arrecadatória, corolário de uma diminuição do preço médio de venda do etanol hidratado ao consumidor final.

A monofasia do PIS/COFINS exclusivamente sobre os produtores optantes pela venda direta traz a vantagem de não onerar as usinas não optantes por tal modalidade de comercialização com as despesas administrativas desse recolhimento. Por outro lado, haveria como corolário a existência de dois tipos simultâneos de recolhimento diferentes de PIS/COFINS para o etanol hidratado, o quê, por conseguinte, acarretaria dificuldades fiscalizatórias. A Receita Federal se manifestou sobre o assunto (MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2018a):

*"Além disso, defende-se que a monofasia seja obrigatória em toda comercialização, e não apenas para aquela comercialização destinada à venda direta. Essa defesa baseia-se no fato de ser inviável, sob a ótica operacional da Secretaria da Receita Federal do Brasil, eventual implementação de mecanismo específico de tributação para a venda direta simultaneamente à manutenção de outro mecanismo de tributação para as vendas de EHC intermediadas pelo elo de distribuição."*

Em contrapartida, o CADE (2018a) já havia discorrido sobre o tema:

*"Daí que privilegiar o baixo custo fiscalizatório em detrimento de variáveis concorrenceis pode ser uma estratégia equivocada do ponto de vista social. Além disto, o Estado brasileiro deve garantir a Liberdade dos agentes econômicos, sempre que possível, havendo possibilidade de intervir no incentivo dos agentes econômicos para impedir sonegações fiscais."*

## II. Implementar a monofasia tributária de PIS/COFINS no elo produtor

Além da elevação dos percentuais previstos no art. 5º, §10, da Lei nº 9.718/1998, explicado anteriormente, seriam necessárias as revogações dos incisos II, §4º, e II, caput, do art.5º da mesma lei; a elevação dos valores constantes dos incisos I, §4º, e I do mesmo artigo; e a alteração da redação do §4º, caput. Adicionalmente, seria recomendado explicitar a ausência de recolhimento no distribuidor através da adição de um novo inciso ao art. 5º, §1º.

Conforme já exposto, o recolhimento monofásico do PIS/COFINS no produtor seria operacionalmente viável por parte da Secretaria da Receita Federal. Além disso, suscitaria outros efeitos secundários. Ainda de acordo com Ministério da Fazenda (2018a), a implementação da monofásia trará um benefício para a cadeia produtiva e para a equidade tributária, pois poderá contribuir para restringir ilícitudes e práticas anticompetitivas (como, por exemplo, concorrência desleal, evasão fiscal e não conformidade da especificação do combustível).

Sobre montantes não recolhidos, poder-se-ia argumentar que, no caso de transladação da sujeição passiva exclusivamente para o produtor, também poderiam ocorrer ilícitudes e práticas anticompetitivas nesse elo da cadeia, conforme indicado pela UNICA em manifestação à Tomada Pública de Contribuições nº 2/2018 da ANP (ANP, 2018b). Todavia, as exigências patrimoniais mais elevadas necessárias para o funcionamento de uma usina, face ao de uma distribuidora, atuam como complicador à atuação ilícita. Além disso, ativos mais vultosos acabam por servir de resguardo para um eventual arresto estatal, como explicado em Ministério da Fazenda (2018a).

Por fim, ressalta-se que a UNICA apresentou uma proposta de distribuidora vinculada a produtor, com a necessidade de alguns ajustes regulatórios, mas que, se aprovada, evitaria a necessidade de alterar as legislações tributárias. Todavia, a proposta carece de uma avaliação pela ANP, instituição responsável pela regulação, que teria um novo tipo de agente presente na cadeia de abastecimento.



CÂMARA DOS DEPUTADOS  
Gabinete do Deputado Federal Hugo Leal - PSD/RJ

Brasília, 10 de abril de 2019.

**Empresa de Pesquisa Energética**

48002.001051/2019-83

À Empresa de Pesquisa Energética – EPE

Av. Rio Branco, 1 – 11º andar, Centro  
Rio de Janeiro – RJ, CEP 20090-003

A/C Diretoria de Estudos do Petróleo, Gás e Biocombustíveis  
Ilmo. Sr. José Mauro Ferreira Coelho

C/C Superintendência de Gás Natural e Biocombustíveis  
Ilmo. Sr. Giovani Vitória Machado

Prezado Senhor,

EMPRESA DE PESQUISA ENERGÉTICA - EPE
RECEBIDO EM
16 ABR 2019
<i>e</i>
ÀS 12 : 00 H.

Fazendo referência aos termos da Tomada Pública de Contribuições nº. 02/2018<sup>1</sup>, instaurada pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – ANP, em agosto de 2018, com a justificativa de coletar subsídios sobre a proposta de alteração da regulação setorial de biocombustíveis para admitir a venda direta de etanol pelas usinas produtoras aos postos revendedores varejistas, verificamos que as mais variadas entidades representativas do setor, agentes regulados e terceiros interessados apresentaram suas contribuições ao tema. Porém, a Empresa de Pesquisa Energética – EPE não se posicionou no curso do procedimento da ANP.

Considerando a finalidade institucional da EPE<sup>2</sup> e o seu relevante papel no desenvolvimento de estudos e pesquisas destinadas a subsidiar o planejamento do setor energético brasileiro, incluindo o setor de biocombustíveis, seria importante a

<sup>1</sup>

<http://www.anp.gov.br/consultas-audiencias-publicas/370-tomada-publica-de-contribuicoes/4656-tomada-publica-de-contribuicoes>

<sup>2</sup> Art. 4º. Compete à EPE:

I - realizar estudos e projeções da matriz energética brasileira;



CÂMARA DOS DEPUTADOS  
Gabinete do Deputado Federal Hugo Leal - PSD/RJ

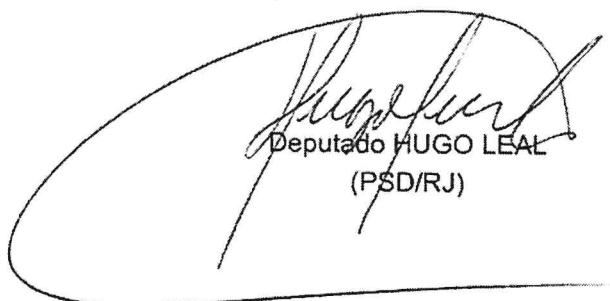
Participação desta Empresa na discussão proposta pela ANP, visto os potenciais reflexos para o mercado e o consumidor final.

A título de exemplo, destacamos os possíveis impactos sobre a arrecadação fiscal dos Estados (ICMS) e da União (PIS/COFINS), e o Programa RenovaBio, ambos estruturados com base na participação das distribuidoras na cadeia econômica do etanol.

Diante disto, e considerando a atribuição constitucional do Congresso Nacional de acompanhar os atos do Poder Executivo, incluindo os da administração indireta<sup>3</sup>, vimos, na qualidade de representante Poder Legislativo Federal, (i) indagar se houve atuação, formal ou informal, da EPE, no âmbito da discussão proposta pela ANP por meio da TPC nº. 02/2018; e (ii) solicitar sejam compartilhados e divulgados à sociedade os eventuais estudos e elementos técnicos utilizados e/ou produzidos pela EPE sobre o tema em discussão.

Sendo o que nos cumpria informar, renovamos nossos protestos de elevada estima, e ficamos no aguardo de um breve retorno.

Atenciosamente,



Deputado HUGO LEAL  
(PSD/RJ)

<sup>3</sup> CF, Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:  
(...)

X - fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta; (grifou-se)