



MINISTÉRIO DA ECONOMIA
Secretaria Especial de Produtividade, Emprego e Competitividade
Secretaria de Advocacia da Concorrência e Competitividade
Subsecretaria de Competitividade e Melhorias Regulatórias

Nota Técnica SEI nº 52161/2020/ME

Assunto: **Consulta Pública nº 17/2020 ANP**

1. SUMÁRIO EXECUTIVO

- Esta nota técnica trata da minuta de resolução, objeto da Consulta e Audiência Públicas ANP 17/2020. A proposta a comercialização, por produtor, de etanol hidratado combustível – EHC com Revendedor Varejista de Combustíveis Automotivos e Transportador-Revendedor-Retalhista – TRR, sem a intermediação de terceiros.
- A minuta de resolução possibilita aos agentes de mercado mais alternativas de arranjo comercial, em condições isonômicas de tributação e de outros aspectos regulatórios, como o controle da qualidade do combustível. Para tanto, a ANP apresenta a proposta de criação do distribuidor vinculado ao produtor. De acordo com a agência, a proposta é que o distribuidor vinculado seja “desenhado com requisitos simplificados, compatíveis com uma sociedade que já arca com os investimentos e capital necessários exigido à participação no mercado de produção de etanol e que já atende a requisitos de qualidade, segurança em nível de complexidade superior aos elos da cadeia de abastecimento mais próximos ao consumidor.”
- A minuta favorece o bem-estar do consumidor, no atual arcabouço de tributação federal do etanol, por: i) incentivar a competição com isonomia tributária e de outros aspectos regulatórios; e ii) convergir com as diretrizes da Lei de Liberdade Econômica (Lei nº 13.874/2019) concernentes ao amparo da livre iniciativa e da concorrência, em contraposição à formação de reservas de mercado.
- Registra-se posicionamento favorável à proposta de revisão regulatória em comento, em vista dos benefícios elencados e dado o modelo de tributação federal vigente no setor. Trata-se de manifestação em conformidade com as atribuições da Secretaria de Advocacia da Concorrência e Competitividade do Ministério da Economia (SEAE/ME) relativas à promoção da concorrência e outros incentivos à eficiência econômica constantes na Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011, e no Decreto nº 9.745, de 08 de abril de 2019.

2. ANÁLISE

2.1. Diretrizes do CNPE e proposta da ANP para a venda direta de etanol hidratado

- A possibilidade de o produtor de etanol hidratado comercializar diretamente esse combustível com os agentes revendedores varejistas tem sido objeto de normas do Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) desde 2019. Primeiramente, o conselho orientou a realização de estudos sobre o tema, recomendando que a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) concluisse análises que haviam sido iniciadas pela agência com a Tomada Pública de Contribuições (TPC) nº 2, de 2018. A orientação do conselho visava à promoção da livre concorrência, como se lê nas transcrições abaixo da ementa e art. 1º da Resolução nº 12, de 4 de junho de 2019:

“Estabelece diretrizes para a promoção da livre concorrência no abastecimento de combustíveis, demais derivados de petróleo e biocombustíveis no País, e dá outras providências”

Art. 1º:

Art. 1º Estabelecer como de interesse da Política Energética Nacional que a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – ANP priorize a conclusão dos estudos e a deliberação sobre os seguintes temas atinentes ao abastecimento de combustíveis, demais derivados e biocombustíveis com o objetivo de aprimorar o normativo regulatório do setor, na busca da promoção da livre concorrência:

... III - a comercialização, por produtor, de etanol combustível hidratado com revendedor varejista de combustíveis automotivos e TRR;

- Após a Resolução CNPE nº 12/2019, que abrangeu outras possibilidades de revisão regulatória em prol da concorrência, o conselho editou norma sobre a venda de etanol hidratado, dessa vez específica para o assunto. Trata-se da Resolução CNPE nº 2, de 4 de junho de 2020, que estabelece diretrizes para a forma de comercialização em apreço. As diretrizes envolvem a isonomia de concorrência pela tributação, a liberdade de escolha aos agentes de mercado e a garantia da qualidade do produto para o consumidor. A seguir, a transcrição do art. 1º da resolução com as diretrizes elencadas:

Art. 1º A comercialização, por produtor, de etanol hidratado combustível – EHC diretamente com Revendedor Varejista de Combustíveis Automotivos e Transportador-Revendedor-Retalhista – TRR, na hipótese deste poder vir a comercializar EHC, será regulamentada pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis - ANP, considerando-se as seguintes diretrizes:

I - isonomia concorrencial no aspecto tributário e preservação da arrecadação de tributos de alíquota específica (ad rem) em relação à comercialização do etanol hidratado com distribuidores de combustíveis;

II - facultatividade da comercialização nessa modalidade pelos agentes interessados; e

III - isonomia na definição dos padrões e especificação de qualidade do produto final ao consumidor

- Na sequência dos fatos narrados, a ANP deu continuidade aos trabalhos iniciados pela TPC nº 2, de 2018, e publicou, em 1º de outubro de 2020, o Aviso de Consulta e de Audiência Pública ANP nº 17/2020, como se segue:

*Aos agentes econômicos dos setores de produção de etanol, de distribuição de combustíveis líquidos, de revenda varejista de combustível automotivo e aos demais interessados que realizará Audiência Pública, precedida de Consulta Pública, com as características apresentadas a seguir
Obter subsídios e informações adicionais sobre minuta de resolução que altera as regras de comercialização de etanol hidratado combustível, criando a figura do Distribuidor Vinculado e possibilitando a comercialização do produto entre fornecedor e revendedor varejista.*

Propiciar aos agentes econômicos e aos demais interessados a possibilidade de encaminhamento de opiniões e sugestões. Identificar, da forma mais ampla possível, todos os aspectos relevantes à matéria objeto da Consulta e Audiência Pública. Dar publicidade, transparência e legitimidade às ações da ANP.

8. Como documento de subsídio à Consulta Pública, a ANP emitiu a Nota Técnica (NT) nº 2/2020/SDL-CREG/SDL/ANP-RJ, cujo assunto é a Análise de Impacto Regulatório para autorização à venda direta de Etanol Hidratado pelo produtor do combustível – e, por conseguinte, revisão da Resolução ANP nº 43/2009, especialmente.

9. A NT ANP nº 02/2020 aborda as diretrizes indicadas na Resolução CNPE nº 2/2020 para que a venda direta de EHC seja possível. Sobre o aspecto tributário, a ANP ressalta que a opção regulatória a ser implementada deve preservar a isonomia concorrencial e a arrecadação de tributos de alíquota específica (*ad rem*). A próxima transcrição revela o descrito:

2.12. ... o fim da vedação criaria um diferencial competitivo favorável àqueles que pudessem optar pela venda direta, devido à menor carga tributária, uma vez que não é possível, do ponto de vista legal, majorar a tributação do produtor, observando o teto de alíquota aplicável conforme o item 2.8., o que poderia significar que o mero relaxamento da vedação levasse a uma assimetria concorrencial entre o produtor e o distribuidor provocada pela ação do ente regulador. 2.13. Isto porque, em cenários onde coexistam venda direta e a forma de comercialização atual, aqueles que pudessem optar pela primeira forma, mantido o atual desenho tributário, obteriam vantagem competitiva frente ao distribuidor derivada tão somente da não incidência de tributo e não de maior eficiência econômica, derivada de ganhos operacionais ou logísticos, por exemplo. 2.14. Fica claro, portanto, a necessidade de contemplar, na opção regulatória da ANP, o tratamento tributário isonômico.

10. Com relação à faculdade da comercialização direta de EHC, a NT ANP nº 02/2020 indica que esse aspecto será observado para permitir a adoção da estratégia mais competitiva e favorável a ganhos de eficiência, como se lê na transcrição seguinte:

9.19 Há, logicamente, situações onde esses novos arranjos não apresentarão ganhos competitivos, e, portanto, onde esse modelo de comercialização não será adotado. Em outras, sua adoção poderá ter os efeitos já mencionados e pressionar a concorrência do setor. Mas reforça-se que a opção por uma forma ou outra de comercialização estará condicionada à escolha dos integrantes do mercado a partir do regramento vigente e do cenário fático em que eles estão inseridos.

11. A NT ANP nº 2/2020 analisa alternativas regulatórias disponíveis para a venda direta. Para tanto, apresentam-se os impactos e os pontos positivos e negativos das seguintes opções:

- i. manutenção do modelo atual (alternativa de não ação);
- ii. alternativa de ação 1: permissão do produtor de etanol hidratado comercializar seu combustível diretamente com Revendedor Varejista de Combustíveis Automotivos e Transportador-Revendedor-Retalhista – TRR, em contexto no qual não há alteração do arranjo tributário; e
- iii. alternativa de ação 2: criação de novo integrante à cadeia de abastecimento: o distribuidor vinculado, a partir do qual o produtor de etanol hidratado realiza a comercialização citada no item (ii).

12. A ANP conclui que a alternativa (iii) é a mais adequada por permitir a venda direta de etanol hidratado em consonância com as diretrizes da Resolução CNPE nº 2/2020, em cenário sem arranjo tributário. Abaixo, transcrição da NT ANP nº 2/2020 sobre essa conclusão:

8.8 Por último, a possibilidade de introduzir nova figura ao mercado, apesar dos maiores custos ao órgão regulador, entre estes os de criar novo regramento, autorizar e fiscalizar os novos agentes, anularia os efeitos, nas esferas fiscal e concorrencial, da alteração das regras de comercialização. 8.9. Pelo exposto, o novo distribuidor vinculado de etanol hidratado, controlado pelo produtor, seria desenhado com requisitos simplificados, compatíveis com uma sociedade que já arca com os investimentos e capital necessários exigido à participação no mercado de produção de etanol e que já atende a requisitos de qualidade, segurança em nível de complexidade superior aos elos da cadeia de abastecimento mais próximos ao consumidor – a exemplo dos impostos aos distribuidores. 8.10. Entretanto, as obrigações tributárias, de segurança, de garantia da qualidade do produto também estariam presentes na figura do distribuidor vinculado. 8.11. Acrescenta-se que essa opção regulatória, por fim, não demanda mudança por via legislativa o que representa um menor custo ao atingimento dos objetivos da mudança normativa.

13. Particularmente sobre a diretriz do CNPE referente à isonomia na definição dos padrões e especificação de qualidade do produto final ao consumidor, a NT da ANP entende que a opção do distribuidor vinculado permite atender essa diretriz, como se lê nesta transcrição:

11.6 No caso dos distribuidores vinculados, embora a relação entre ofertante e demandante se dê entre diferentes pessoas jurídicas, como não há transporte e armazenamento do etanol hidratado com a troca de titularidade desse produto, tratando-se de entrega direta das instalações do produtor para a instalação da revenda, entende-se que esse agente não é obrigado a analisar novamente o produto e emitir novo documento da qualidade, podendo ser utilizado o certificado da qualidade, já emitido pelo produtor. 11.7. Assim, entende-se pela exceção desta obrigação nas operações em regime de venda direta com, no entanto, a permanência da responsabilidade solidária pela qualidade dos produtos transacionados dos entes que movimentam o produto e o comercializam junto ao consumidor final.

14. Para regulamentar a atividade do distribuidor vinculado, a ANP apresenta um rol de alterações que precisam ser feitas nas seguintes resoluções:

- i. Resolução ANP nº 43, de 22 de dezembro de 2009;
- ii. Resolução ANP nº 41, de 5 de novembro de 2013;
- iii. Resolução ANP nº 19, de 15 de abril de 2015;
- iv. Resolução ANP nº 729, de 11 de maio de 2018; e
- v. Resolução ANP nº 734, de 28 de junho de 2018.

15. O conjunto das alterações necessárias foram consolidadas numa minuta de resolução, objeto principal da consulta pública em vigor. As principais propostas de alteração estão previstas na Resolução ANP nº 43/2009, dentre essas, cabe destacar:

Dispositivo	Objetivo
-------------	----------

<p>Art. 2º</p> <p>....</p> <p>X - distribuidor vinculado: pessoa jurídica controlada diretamente por um produtor de etanol ou por uma cooperativa de produtores de etanol autorizados ao exercício da atividade de produção e comercialização de etanol, e que não poderá conter, em seu objeto social, a produção ou qualquer outra forma de industrialização de etanol; e</p>	<p>Inserir a figura do distribuidor vinculado no rol das definições cons</p>
<p>Art. 3º</p> <p>.....</p> <p>§ 7º No caso de cadastramento de empresa comercializadora e do distribuidor vinculado, deverão ser encaminhados à ANP os seguintes documentos:</p>	<p>Listar os documentos necessários para cadastramento do distribuid</p>
<p>Art. 6º O fornecedor somente poderá comercializar etanol combustível com:</p> <p>...</p> <p>IV - distribuidor vinculado cadastrado na ANP, observado o art. 8º-A; e</p>	<p>Inserir o distribuidor vinculado no rol de agentes que podem adqui fornecedor</p>
<p>*Art. 8º-A. O distribuidor vinculado somente poderá adquirir etanol hidratado combustível do produtor de etanol ou da cooperativa de produtores de etanol que figurem como seu controlador, ao qual será vinculado, para fins da operação regida por esta Resolução.</p> <p>§ 1º O etanol hidratado combustível adquirido conforme o caput somente poderá ser comercializado com o revendedor varejista de combustíveis automotivos adimplente com a contratação do PMQC e autorizado pela ANP, observada a regulamentação pertinente, e que não tenha optado por exibir a marca comercial de distribuidor, nos termos do art. 25 da Resolução ANP nº 41, de 5 de novembro de 2013.</p> <p>§ 2º A operação descrita neste artigo não comporta a movimentação física do produto comercializado, o qual deverá ser:</p> <p>I - entregue pelo produtor de etanol na instalação do revendedor varejista de combustíveis automotivos; ou</p> <p>II - retirado pelo revendedor varejista de combustíveis automotivos na instalação do produtor de etanol, por meio de caminhão-tanque.” (NR)</p>	<p>Estabelecer o tipo de relação comercial entre produtores de EHC e</p> <p>Excluir a competência do distribuidor vinculado quanto à função l direta de EHC, ficando sob responsabilidade do distribuidor ou do</p>

16. Dentre as alterações das demais resoluções da ANP, cabe destacar:

Dispositivo	Objetivo
RANP nº 41/2009	
<p>Art. 14. O revendedor varejista de combustíveis automotivos somente poderá adquirir:</p> <p>...</p> <p>Parágrafo único. O revendedor varejista também poderá adquirir etanol hidratado combustível do distribuidor vinculado, conforme o disposto na Resolução ANP nº 43/2009 ou outro ato normativo que a substitua.” (NR)</p>	<p>Estabelecer que o posto revendedor pode adquirir etanol hidratado vinculado</p>
RANP nº 19/2015	
<p>Art. 8-A A emissão do Boletim de Conformidade do etanol hidratado combustível não é obrigatória para o Distribuidor Vinculado, porém não o exime da responsabilidade pela garantia da qualidade do produto, devendo atender os limites previstos na especificação contidos na Tabela V do Regulamento Técnico ANP nº 2/2015, constante do Anexo a esta Resolução.” (NR)</p>	<p>Dispensar o distribuidor vinculado da emissão do Boletim de Conf combustível, porém sem o eximir da responsabilidade pela garantia</p>
<p>*Art. 10. O Distribuidor e o Distribuidor Vinculado ficam obrigados a recusar o recebimento do Etanol Combustível caso constatem qualquer não-conformidade presente no Certificado da Qualidade ou após realização de análise de amostra representativa.</p>	<p>Obrigar o distribuidor vinculado a recusar o recebimento do Etanol qualquer não-conformidade presente no Certificado da Qualidade</p>
RANP nº 719/2018	
<p>Art. 1º Esta Resolução dispõe sobre os procedimentos de remessa de informações à Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis - ANP, conforme Regulamento Técnico do SIMP, pelos seguintes agentes regulados:</p> <p>...</p> <p>XIV - distribuidor vinculado.”</p>	<p>Inserir o distribuidor vinculado no rol de agentes que devem enviar</p>

RANP nº 734/2018

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

...

VIII - distribuidor vinculado cadastrado pela ANP.

Parágrafo único. No caso previsto no inciso VIII, o distribuidor vinculado somente poderá adquirir etanol hidratado combustível do produtor de etanol autorizado pela ANP que seja seu controlador direto, ficando vedada a movimentação física de etanol hidratado combustível entre o produtor de etanol e o distribuidor vinculado, nos termos da Resolução ANP nº 43, de 22 de dezembro de 2009.” (NR)

Ratificar que o produtor de etanol poderá comercializar etanol com vinculado cadastrado pela ANP, desde que seja seu controlador.

2.2. Benefícios Potenciais da Venda Direta de Etanol Hidratado

17. A NT ANP nº 2/2020 observa que o modelo vigente, que veda a comercialização para os agentes revendedores varejistas, mostra-se como uma medida anti-competitiva e prejudicial ao mercado. Depreende-se, então, que o fim da referida vedação, por meio da alternativa regulatória sugerida pela nota, favorecerá a concorrência, com os efeitos positivos dessa circunstância sobre o bem-estar do consumidor. A próxima transcrição explícita a avaliação da nota sobre o modelo vigente:

Hoje, por força do art. 6º da Resolução ANP nº 43/2009, o produtor de etanol, ou cooperativa, somente pode comercializar o produto com outro fornecedor (agente operador, empresa comercializadora, cooperativas de produtores ou outro produtor), com o mercado externo ou com as distribuidoras. Neste ponto está o cerne da questão e o grande motivador de se iniciar a revisão do marco regulatório vigente: se existe ou não eficiência, sob o ponto de vista regulatório, da necessidade do EHC obrigatoriamente passar pelo elo da Distribuição. Entende-se que, a despeito de não existir qualquer óbice à implementação da venda direta, salvo a questão tributária que será desdobrada adiante, o modelo vigente ainda se mostra como uma medida anti-competitiva e prejudicial ao mercado.

18. Outros trabalhos já apontaram os benefícios potenciais da venda direta de etanol hidratado para a concorrência e, em última instância, para o consumidor. É o caso do estudo do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) intitulado *Repensando o setor de combustíveis – medidas pró-concorrência*^[1]. Entre as propostas para promoção da concorrência e do consequente bem-estar do consumidor, cita-se a permissão de que produtores de etanol hidratado vendam o combustível diretamente aos postos de revenda varejista.

19. O relatório do grupo de trabalho criado pela Portaria nº 466, de 19 de novembro de 2018, do Ministério da Fazenda, trata da questão. Tendo em vista efeitos esperados positivos para a concorrência, considera oportuna a liberalização da venda direta de etanol hidratado pelo produtor aos postos de combustível. Isso porque a venda direta possibilitaria “...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.”

20. O relatório do grupo de trabalho não identifica empecilhos que comprometam a venda direta de etanol das usinas para os postos de combustíveis, sob o ponto de vista regulatório. Tanto a política vigente de qualidade de combustível, como o programa de incentivos aos biocombustíveis, o RenovaBio^[2], não são apontados como impeditivos para a liberação da venda direta sem ônus aos objetivos de tais políticas. *In verbis*:

“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, 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.”

21. Em relação à política em vigor de qualidade de combustível, outra referência é a nota técnica do grupo de trabalho instituído pela Portaria ANP nº 357/2018. A nota trata da TPC ANP nº 2/2018. A nota técnica aborda vários aspectos relacionados ao controle de qualidade do etanol hidratado e constata também que a liberação da venda direta desse combustível não compromete o controle. *In verbis*:

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.

22. Para chegar a esta conclusão, o GT considerou e analisou os seguintes pontos:

i. o produtor já é responsável pela qualidade do etanol que fornece à distribuidora, conforme o art. 18 da Lei nº 9.847/1999. Esta responsabilidade permanecerá na venda direta aos postos revendedores;

ii. a Resolução ANP nº 19, de 15 de abril de 2015, estabelece:

a. 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; e

b. Anexo Regulamento Técnico: 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.

iii. a análise realizada na distribuidora deve-se ao fato de o etanol ter suas características alteradas se não for armazenado adequadamente. Ademais, a distribuidora recebe etanol de diversas fontes, misturando os mesmos nos tanques de armazenamento;

iv. o produto já sai especificado do produtor. Assim “*se não há armazenamento na distribuidora, não há necessidade de efetuar nova avaliação quanto à qualidade do produto. ...*”;

v. na venda à ordem, prática comum no mercado de etanol, o produtor é responsável pela verificação da qualidade do produto, inclusive com a coleta da amostra testemunha; e

vi. embora seja necessário ajustes nas resoluções da ANP que trata do controle de qualidade do etanol para atribuir ao produtor as disposições cabíveis atualmente ao distribuidor, não há impedimento da retirada da restrição à venda direta em relação ao controle de qualidade.

23. Sobre o RenovaBio, a EPE^[3] tem o mesmo entendimento do relatório do grupo de trabalho citado. A empresa considera que o art. 13 da Lei nº 13.576/2017 não veda a venda direta de etanol do produtor para os postos combustíveis. Segue a transcrição do referido artigo.

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.

§ 2º A solicitação de que trata o caput deste artigo deverá ser efetuada em até sessenta dias pelo emissor primário da nota fiscal de compra e venda do biocombustível, extinguindo-se, para todos os efeitos, o direito de emissão de Crédito de Descarbonização após esse período.

24. A EPE também entende que o art. 17 estabelece a necessidade de regulamento para dispor sobre a emissão, o vencimento, a distribuição, a intermediação, a custódia, a negociação e os demais aspectos relacionados aos Créditos de Descarbonização (CBIO). De acordo com as atuais regras do RenovaBio, o fato gerador do CBIO é a nota fiscal do produtor para o distribuidor.

25. A EPE analisou duas situações tendo como base o fato gerador do CBIO. Na primeira análise, o fato gerador da geração de CBIO seria a comercialização entre produtores e distribuidores que é a regra atual do mercado. Neste caso, a liberação da venda direta causaria perda ao consumidor e aumento do valor de face do CBIO. Na segunda análise, a nota fiscal de venda do produtor para o posto revendedor também seria fato gerador de CBIO. Nesta situação, a EPE não vislumbrou perda de bem-estar para o consumidor nem aumento do valor de face da CBIO.

26. Note-se, inclusive, que o arranjo de comercialização proposto poderá contribuir para a redução do valor de face do CBIO. Pela ótica da oferta, embora seja mantido o fato gerador de emissão desses certificados, resultante da relação comercial entre os produtores e distribuidores vinculados; pela ótica da demanda, não há a obrigatoriedade de cumprimento da meta de descarbonização, pois esses distribuidores deverão comercializar exclusivamente EHC e, por conseguinte, não participarão do mercado de combustíveis fósseis. Conforme art. 7º da Lei nº 13.576/2017, a meta compulsória de cada distribuidor depende do *market share* no mercado de combustíveis fósseis. Segue a transcrição do referido artigo.

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.

27. Com relação aos custos logísticos, o relatório do grupo de trabalho instituído pela Portaria nº 466/2018 reporta-se ao estudo elaborado por Gama e Widmer^[4]. O estudo desses autores, sobre a venda direta entre produtores de etanol e postos de abastecimento no Estado de São Paulo, indica uma redução de 47% do custo logístico total, correspondendo a 3% do preço final^[5] de venda de etanol hidratado nos postos de abastecimento.

28. Pelas análises realizadas, que consideraram a distância percorrida na distribuição do etanol e os custos de operação das bases, a economia no cenário da venda direta seria de R\$ 263 milhões por ano^[6]. Segundo os autores, houve ganhos tanto no transporte como no custo de operação das bases de distribuição e armazenagem, conforme texto a seguir:

*Do ganho obtido em termos de custo, 52% referem-se ao transporte do etanol hidratado e 48% ao transbordo, o que significa que **houve uma redução real de 25% no custo de transporte e de 23% no custo da operação de processo nas bases**, a qual inclui a descarga do produto que vem das usinas, o custo de armazenagem e teste de qualidade e a recarga de caminhões para a distribuição aos postos de abastecimento.*

29. Não obstante, o estudo demonstra a necessidade de investimentos em capacidade de armazenagem nas usinas, reduzindo, desta forma, o potencial de redução dos custos logísticos no curto prazo.

Assim, o ganho real, numa primeira fase, devido principalmente aos investimentos nas capacidades de armazenagem nas indústrias, estaria limitado ao ganho no custo de transportes, que representa cerca de R\$ 137 milhões por ano, ou seja, da ordem de metade da estimativa do ganho anual.

30. Por outro lado, o estudo realizado pela LEGGIO^[7] apresenta conclusão que vai no sentido oposto ao estudo de Gama e Widmer. Para a LEGGIO,

*No tocante aos custos, referido estudo indica um **crescimento do custo de transporte da ordem de 24,7% na hipótese de efetivação da venda direta de usinas a postos revendedores**, o que representa R\$181 milhões de reais. A perda de escala também tende a provocar aumento do custo do frete usina-base para etanol anidro, o que, de acordo com referido estudo, tende a ser da ordem de R\$34 milhões de reais. Outro impacto que deve ser considerado diz respeito ao aumento do custo de frete para transporte de diesel B e gasolina C das bases para os postos revendedores, já que haverá perda significativa de escala na contratação, podendo chegar a R\$252 milhões de reais referidos custos.*

31. Por sua vez, o Cade, por meio da Nota Técnica nº 24/2018/DEE/CADE, ao analisar os argumentos apresentados no estudo da LEGGIO, aponta que:

Existe, no entanto, um problema lógico no argumento, em especial considerando a alegação de que este tipo de venda direta beneficiaria uma minoria de agentes. 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.

32. Destaca também que os postos de combustíveis não deverão aderir à venda direta, caso os preços de comercialização de combustíveis das distribuidoras sejam tão mais baixos como apontado no estudo, permanecendo, desta forma, adquirindo combustível desses agentes. Para o Cade “*Caso a Leggio esteja correta, isso significa que a venda direta será pouco eficiente e mais custosa, não tendo condições de prosperar*”.

33. Para o Cade, os argumentos apresentados não parecem ter substrato fático. O órgão entende que as possíveis perdas não podem sopesar eventual o prejuízo que a própria proibição gera. Desta forma, o Cade sugere, que a “*ANP repense a dicção das resoluções que impedem a venda direta de etanol para postos de combustíveis*”.

34. Vale citar adicionalmente a nota técnica do grupo de trabalho criado pela Portaria ANP nº 357/2018. Informa que as questões logísticas apresentadas na TPC ANP nº 02/2018 não permitem concluir pela inviabilidade econômica da venda direta de etanol. Pondera que a liberação da venda direta não representa obrigatoriedade da adoção desta modalidade, cabendo aos agentes de mercado avaliarem e optarem pela melhor opção de comercialização.

35. Em conformidade com as contribuições do CADE e da ANP sobre o tema, e considerando que o modelo de negócio proposto é uma opção de escolha do mercado, a EPE considera que os impactos da venda direta de EHC devem ser analisados sob o enfoque regional, de acordo com características particulares de cada área. Segue a transcrição do referido estudo.

“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)”^[8].

36. Em vista das circunstâncias descritas e das diretrizes da Resolução CNPE nº 12/2019, a SEAE apontou, por intermédio da Nota Técnica SEI nº 13/2019/SUREG/SEAE/SEPEC-ME, de 22 de julho de 2019, os benefícios já documentados para a concorrência e, em última instância, para o consumidor, da venda direta de etanol hidratado em contexto de isonomia tributária federal^[9].

2.3. Guia de Concorrência da OCDE

37. Para avaliar a revisão regulatória proposta, nos termos da minuta de resolução da Consulta Pública, é importante observar o disposto na metodologia de análise dos impactos concorrenciais desenvolvida pela Organização Para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)^[10]. A metodologia da OCDE consiste um conjunto de questões a serem verificadas na análise do impacto de políticas públicas sobre a concorrência. O impacto pode ocorrer por meio de quatro efeitos anticompetitivos:

1º efeito - limitação no número ou variedade de fornecedores, provável no caso de a política proposta:

- i. Conceder direitos exclusivos a um único fornecedor de bens ou de serviços;
- ii. Estabelecer regimes de licenças, permissões ou autorizações como requisitos de funcionamento;
- iii. Limitar a alguns tipos de fornecedores a capacidade para a prestação de bens ou serviços;
- iv. Aumentar significativamente os custos de entrada ou saída no mercado; e,
- v. Criar uma barreira geográfica à aptidão das empresas para fornecerem bens ou serviços, mão-de-obra ou realizarem investimentos.

2º efeito - limitação da concorrência entre empresas, provável no caso de a política proposta:

- i. Limitar a capacidade dos vendedores de fixar os preços de bens ou serviços;
- ii. Limitar a liberdade dos fornecedores de fazerem publicidade ou marketing dos seus bens ou serviços;
- iii. Fixar padrões de qualidade do produto que beneficiem apenas alguns fornecedores ou que excedam o nível escolhido por determinados consumidores bem informados; e,
- iv. Aumentar significativamente o custo de produção para apenas alguns fornecedores (especialmente dando tratamento diferente aos operadores históricos e aos concorrentes novos).

3º efeito - diminuir o incentivo para as empresas competirem, prováveis no caso de a política proposta:

- i. Estabelecer um regime de autorregulamentação ou de corregulamentação;
- ii. Exigir ou estimular a publicação de dados sobre níveis de produção, preços, vendas ou custos das empresas; e,
- iii. Isentar um determinado setor industrial ou grupo de fornecedores da aplicação da legislação geral da concorrência;

4º efeito – Limitação das opções dos clientes e da informação disponível, provável no caso de a política proposta:

- i. Limitar a capacidade dos consumidores para escolherem o fornecedor;
- ii. Reduzir a mobilidade dos clientes entre fornecedores de bens ou serviços por meio do aumento dos custos, explícitos ou implícitos, da mudança de fornecedores; e,
- iii. Alterar substancialmente a informação necessária aos consumidores para poderem comprar com eficiência.

38. A minuta de resolução em análise pode contribuir de forma inversa para o 1º efeito anticompetitivo que é o de limitar o número ou variedade de fornecedores. Complementarmente, observa-se uma relação inversa com o tópico (iii) da metodologia da OCDE que é o de limitar a alguns tipos de fornecedores a capacidade para a prestação de bens ou serviços, pois a proposta regulatória possibilita que os produtores de EHC comercializem o combustível com os postos de abastecimento de combustíveis, ampliando a disponibilidade de ofertantes para a revenda varejista, sem a intermediação dos distribuidores.

39. Ademais, ao ampliar as opções de oferta aos postos de abastecimento que não exibem marca comercial de distribuidores, a proposta também está relacionada, de forma inversa, ao 4º efeito anticompetitivo que se refere à limitação das opções dos clientes e da informação disponível. Mais especificamente, observa-se a relação inversa com o tópico (i) que é o de limitar a capacidade dos consumidores para escolherem o fornecedor, uma vez que a proposta amplia as possibilidades de arranjos de comercialização para a revenda varejista de combustíveis.

2.4. Avaliação de Onerosidade Regulatória

40. A Instrução Normativa Seae nº 111, de 5 de novembro de 2020, prevê a análise dos seguintes itens, com foco na redução da onerosidade regulatória:

- a) obrigações regulatórias;
 - Padrão pró-concorrência: a obrigação não deve provocar distorção concorrencial entre agentes econômicos; onerosidade da obrigação não deve representar barreira econômica ou prejudicar agentes econômicos de menor porte ou potenciais entrantes; deve haver acessibilidade e isonomia aos meios de cumprimento da obrigação.
- b) requerimentos técnicos;
 - Padrão pró-concorrência: a exigência de requerimento técnico não deve onerar mercado a ponto de limitar a concorrência; o requerimento técnico não deve inviabilizar produto ou serviço de oferta ampla e global; o requerimento técnico não deve submeter os produtores brasileiros a ambiente mais oneroso que concorrentes que produzam em solo estrangeiro; e o requerimento técnico não deve inviabilizar o desenvolvimento de tecnologias ou modelos disruptivos que possam potencialmente ocorrer na margem da regulação.
- c) restrições e proibições;
 - Padrão pró-concorrência: a regulação não deve limitar o uso de técnicas, meios ou resultados úteis ao mercado que não apresentem comprovado risco a terceiros ou caráter sistêmico; a regulação não deve inviabilizar o livre desenvolvimento tecnológico de diferentes alternativas concorrentes; a regulação não deve inviabilizar a oferta de produtos ou serviços de livre e amplo acesso em mercados desenvolvidos.
- d) licenciamento; e
 - Padrão pró-concorrência: a regulação deve garantir isonomia, transparência e previsibilidade entre agentes econômicos estabelecidos e potenciais entrantes, inclusive para o desenvolvimento de modelos econômicos disruptivos; onerosidade do cumprimento do licenciamento, incluindo custos diretos e indiretos, não deve representar barreira de entrada ou distorção concorrencial; Licenciamento não deve sujeitar o produtor brasileiro a ambiente menos competitivo que seus concorrentes estrangeiros.

e) complexidade normativa

- Padrão pró-concorrência: a regulação deve ser clara, objetiva, previsível e isonômica, a fim de garantir simetria de informação regulatória entre os agentes econômicos do setor; a regulação deve ser consolidada, harmonizada e íntegra, a fim de garantir ampla acessibilidade a potenciais novos entrantes, incluindo de origem estrangeira.

41. A minuta de resolução em análise tem como principal proposta a criação do distribuidor vinculado, pessoa jurídica controlada diretamente ou indiretamente por produtor de etanol, sendo mero comprador e vendedor de etanol hidratado, não realizando atividades de armazenamento, nem de transporte. Dessa forma, o novo agente será criado com uma forma de atuação bastante limitada: somente poderá adquirir etanol hidratado combustível de produtor autorizado ao qual está vinculado e comercializá-lo junto à revenda varejista de combustíveis automotivos. Cabe destacar que mesmo tendo de atender requisitos simplificados, quando comparados às distribuidoras de combustíveis líquidos, as obrigações tributárias, de segurança, de garantia da qualidade do produto também estariam presentes na figura do distribuidor vinculado^[11]. Para a ANP:

“... entende-se que o desenho regulatório proposto pode permitir ganhos de eficiência decorrentes de melhores arranjos logísticos no setor de etanol hidratado combustível. Isso poderia levar à redução de custos e de preços, pois menores valores seriam gastos em transportes, armazenamento e administração. Estes podem ser inferiores em relação ao incorridos pelos distribuidores de combustíveis líquidos”.

42. Feitas as explicações da minuta de resolução da CP ANP nº 17/2020, segue abaixo a análise de cada aspecto da Instrução Normativa Seae nº 111/2020:

- Obrigações regulatórias – a criação do distribuidor vinculado cria obrigações regulatórias para os produtores que utilizem a venda direta como uma das estratégias comerciais. Embora o novo agente seja atrelado ao atendimento de obrigações para o exercício da atividade, dado o atual arcabouço tributário federal, a obrigação atende às diretrizes da Resolução CNPE nº 02/2020, especificamente, a de isonomia tributária nas condições de concorrência, não ocasionando assimetria regulatória no aspecto tributário. Ademais, não há custos inerentes à instalação de parques de armazenamento. Por isso, as regras regulatórias não devem, em tese, representar barreira econômica ou prejudicar agentes econômicos de menor porte ou potenciais entrantes.
- Requerimentos técnicos - a proposta de resolução não trata de aspectos técnicos, uma vez que o distribuidor vinculado não precisa ter instalação para armazenamento de EHC e, conforme a ANP, “não é obrigado a analisar novamente o produto e emitir novo documento da qualidade, podendo ser utilizado o certificado da qualidade, já emitido pelo produtor”. Dessa forma não se aplica a verificação dos requerimentos técnicos previstos na IN SEAE nº 111/20.
- Restrições e proibições – uma vez atendida a obrigação de criação de distribuidor vinculado, não há restrição ou proibição à comercialização de etanol hidratado pelo produtor para agentes da revenda varejista de combustíveis. A proposta de resolução visa, sobretudo, retirar a proibição dessa comercialização, nas condições descritas.
- Licenciamento – a proposta de resolução dispõe que o distribuidor vinculado precisa estar cadastrado na ANP para poder desempenhar suas atividades, o que se enquadra no § 6º do art. 1º da Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019. Avalia-se que essa exigência é consistente com a isonomia regulatória das condições de atuação dos agentes no setor. Ademais, não se identifica que a onerosidade do cumprimento do cadastramento do distribuidor vinculado junto à ANP represente, em tese, barreira à entrada significativa.
- Complexidade normativa – a proposta de resolução efetua alterações em 5 resoluções da ANP, de forma mais efetiva na Resolução ANP nº 43, de 22 de dezembro de 2009. A presença de todos os dispositivos que tratam do distribuidor vinculado em uma única resolução da Agência contribui para diminuir a complexidade normativa e ajuda o entendimento das regras regulatórias pelos agentes de mercado.

43. Em vista do exposto, dado o atual arcabouço regulatório tributário federal, não se apontam prejuízos à eficiência econômica decorrentes dos pontos de onerosidade regulatória comentados.

2.5. Observações adicionais

44. A Lei nº 13.874/2019, conhecida como a Lei de Liberdade Econômica, prevê normas de proteção à livre iniciativa e ao livre exercício de atividade econômica. Estabelece como dever da administração pública, evitar o abuso do poder regulatório de maneira a, indevidamente criar reserva de mercado ao favorecer, na regulação, grupo econômico, ou profissional, em prejuízo dos demais concorrentes, dentre outros aspectos.

45. A proposta de revisão regulatória em apreço, ao retirar vedações de comercialização do produtor de etanol hidratado, permitindo outras formas de venda desse produto que podem reduzir custos de transação da indústria e amparar novos modelos de negócios, coaduna-se com a lei citada. A flexibilização favorece a livre iniciativa e a concorrência, em direção oposta à formação de reservas de mercado.

46. Das considerações descritas, infere-se que a proposta da ANP que possibilita o produtor de etanol hidratado comercializar o combustível junto aos agentes revendedores varejistas, sem a intermediação de um terceiro, apresenta os seguintes aspectos favoráveis ao bem-estar do consumidor, no atual arcabouço de tributação federal do etanol:

- contribui para alcance de benefícios da venda direta do combustível comentados na seção 2.2;
- incentiva a competição com isonomia tributária e de outros aspectos regulatórios; e
- converge com diretrizes da Lei de Liberdade Econômica (Lei nº 13.874/2019) concernentes ao amparo da livre iniciativa e da concorrência, em contraposição à formação de reservas de mercado.

47. Em vista dos benefícios elencados e dado o modelo tributário federal vigente no setor, esta Secretaria manifesta-se favoravelmente à proposta da ANP em comento. O posicionamento é aderente às avaliações já indicadas na Nota Técnica SEI nº 13/2019/SUREG/SEAE/SEPEC-ME, de 22 de julho de 2019, a respeito da venda direta de etanol hidratado em contexto de isonomia tributária federal^[12].

3. CONCLUSÃO

48. Esta nota técnica trata da minuta de resolução, objeto da Consulta e Audiência Públicas ANP 17/2020, que propicia o produtor de etanol hidratado comercializar o combustível com agentes da revenda varejista, sem a intermediação de terceiros.

49. A minuta de resolução propicia aos agentes de mercado mais alternativas de arranjo comercial, em condições isonômicas de tributação e de outros aspectos regulatórios, como o controle da qualidade do combustível.

50. A minuta apresenta os seguintes aspectos favoráveis ao bem-estar do consumidor, no atual arcabouço de tributação federal do etanol: i) contribui para alcance de benefícios da venda direta do combustível comentados na seção 2.2; ii) incentiva a competição com isonomia tributária e de outros aspectos regulatórios; iii) converge com diretrizes da Lei de Liberdade Econômica (Lei nº 13.874/2019) concernentes ao amparo da livre iniciativa e da concorrência, em contraposição à formação de reservas de mercado.

51. Registra-se posicionamento favorável à proposta de revisão regulatória em comento, em vista dos benefícios elencados e dado o modelo de tributação federal vigente no setor.

52. A análise desenvolvida neste documento decorre das atribuições da Secretaria de Advocacia da Concorrência e Competitividade (SEAE) na promoção da concorrência e de outros incentivos à eficiência econômica dos mercados de bens e serviços, conforme art. 119 do Decreto Presidencial nº 9.745, de 08 de abril de 2019. Trata-se de posicionamento até a presente data.

[1] Disponível em: http://www.cade.gov.br/acesso-a-informacao/publicacoes-institucionais/contribuicoes-do-cade/contribuicoes-do-cade_medidas-28maio2018-final.pdf

[2] O programa tem como instrumentos o estabelecimento de metas nacionais de redução de emissões para a matriz de combustíveis; e a certificação da produção de biocombustíveis, atribuindo-se notas diferentes para cada produtor, em valor inversamente proporcional à intensidade de carbono do biocombustível produzido. A ligação desses dois instrumentos se dará com a criação do CBIO (Crédito de Descarbonização por Biocombustíveis). Será um ativo financeiro, negociado em bolsa, emitido pelo produtor de biocombustível, a partir da comercialização (nota fiscal). As regras e diretrizes do programa estão dispostas a Lei nº 13.576, de 26 de dezembro de 2017.

[3] Nota Técnica EPE-DPG-NT-01-2019. Disponível em: http://www.epe.gov.br/sites-pt/publicacoes-dados-abertos/publicacoes/Paginas/Consideracoes_sobre_a_flexibilizacao_da_comercializacao_de_hidratado.pdf

[4] Disponível em: <https://www.revistatransportes.org.br/anpet/article/view/990/563>.

[5] Para os autores: “Conclui-se, também, 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”.

[6] Para chegar a esta conclusão, os autores analisaram a rede de distribuição de etanol em São Paulo, considerando dois cenários, o atual, com a venda de etanol sendo realizada por meio das distribuidoras; e um segundo, considerando a venda direta da usina para os postos combustíveis.

[7] LEGGIO. Impactos da venda direta de etanol hidratado a postos de abastecimento. Rio de Janeiro. Junho de 2018.

[8] Nota Técnica EPE-DPG-NT-01-2019. Disponível em: http://www.epe.gov.br/sites-pt/publicacoes-dados-abertos/publicacoes/Paginas/Consideracoes_sobre_a_flexibilizacao_da_comercializacao_de_hidratado.pdf

[9] A nota trata adicionalmente de outras questões afetas à competição nos mercados de combustíveis automotivos e às diretrizes da Resolução CNPE nº 12/2019 Disponível em: https://www.gov.br/economia/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/notas-tecnicas/2019/sei_me-3128169-nota-tecnica.pdf.

[10] OCDE (2017). **Guia de Avaliação da Concorrência**. Versão 3.0. Disponível em: <http://www.oecd.org/daf/competition/49418818.pdf>. Acesso em 22 de maio de 2019.

[11] Definição elaborada com base na Nota Técnica Nº 2/2020/SDL-CREG/SDL/ANP-RJ.

[12] Idem nota de rodapé 9.

À consideração superior.

Documento assinado eletronicamente
MIGUEL CRISÓSTOMO BRITO LEITE
Assessor

Documento assinado eletronicamente
PATRÍCIA DA SILVA PEREIRA
Coordenadora

Documento assinado eletronicamente
MAURÍCIO MARINS MACHADO
Coordenador-Geral

De acordo.

Documento assinado eletronicamente
ADRIANO DE CARVALHO PARANAÍBA
Subsecretário de Competitividade e Melhorias Regulatórias

De acordo.

Documento assinado eletronicamente
GEANLUCA LORENZON
Secretaria de Advocacia da Concorrência e Competitividade



Documento assinado eletronicamente por **Geanluca Lorenzon, Secretário(a) de Advocacia da Concorrência e Competitividade**, em 19/11/2020, às 19:21, 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 **Patrícia da Silva Pereira, Analista de Planejamento e Orçamento**, em 19/11/2020, às 19:24, 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 **Adriano de Carvalho Paranaíba, Subsecretário(a) de Competitividade e Melhorias Regulatórias**, em 19/11/2020, às 19:24, 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 **Maurício Marins Machado, Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental**, em 19/11/2020, às 19:28, 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 **Miguel Crisóstomo Brito Leite, Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental**, em 19/11/2020, às 19:31, 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, informando o código verificador **11892738** e o código CRC **7042CEA9**.