

**Impactos da venda direta de etanol pelas usinas
aos postos revendedores**

FGV - PLURAL

2º Relatório Técnico – Relatório Final

10 de julho de 2019

Objetivo

Este relatório apresenta a consolidação final do trabalho, o qual teve como objetivo realizar uma análise dos possíveis desdobramentos da permissão da venda direta de etanol dos produtores aos postos revendedores, considerando os efeitos tributários, além de econômicos e concorrenciais. As análises foram realizadas tanto em nível nacional, quanto especificamente para os seguintes estados: São Paulo, Minas Gerais, Goiás, Pernambuco, Alagoas e Bahia.

Contextualização

A crise de abastecimento de combustíveis decorrente da paralisação dos caminhoneiros, em maio de 2018, reacendeu o debate sobre a possibilidade de revisão das regras referentes à comercialização de etanol combustível, o etanol hidratado.

A possibilidade de comercialização de etanol hidratado combustível pelas usinas diretamente aos postos revendedores tem sido apontada como uma medida de estímulo à concorrência no mercado de combustíveis, inclusive pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE). O órgão publicou o estudo “Repensando o setor de combustíveis: medidas pró-concorrência”, no qual apresenta sugestões para aumentar a concorrência no setor, sendo uma delas a de que seja permitida a venda direta de etanol aos postos.

O debate ganhou mais força com o Projeto de Decreto Legislativo do Senado - PDS 61/2018, de autoria do senador Otto Alencar (PSD-BA), que pretende sustar o artigo 6º da Resolução 43/2009, da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP). Esse artigo determina que um produtor de etanol (fornecedor) só pode comercializar o produto com outro fornecedor cadastrado na ANP, com um distribuidor autorizado pela agência ou com o mercado externo. O projeto está em tramitação na forma de Projeto de Decreto Legislativo – PDC 978/2018, aguardando a análise pelas comissões de Minas e Energia.

Outras propostas estão em tramitação com o objetivo de alterar, além da Resolução 43/2009 da ANP, a Lei 9.478/97, que dispõe sobre a política energética nacional, e a Lei nº 9.718/98, que altera a Legislação Tributária Federal.

O Projeto de Lei – PL 1564/2019, de autoria do deputado Augusto Coutinho, altera a Lei nº 9.478, de 16 de agosto de 1997, e a Lei nº 9.718, de 27 de novembro de 1998, para dispor sobre a comercialização de etanol hidratado combustível (ementa é semelhante ao PL 10316/2018, que foi arquivado). O projeto está aguardando Parecer do Relator na Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural (CAPADR).

A Tomada Pública de Contribuição (TPC)

Com o objetivo de coletar sugestões, dados e informações sobre uma eventual elaboração de ato normativo estabelecendo novas regras para a venda direta de etanol pelas usinas aos postos revendedores, a ANP abriu uma Tomada Pública de Contribuições (TPC nº2/2018) no dia 6 de agosto de 2018.

A TPC recebeu 32 manifestações, de acordo com a ANP¹, de entidades diversas, como associações de classes, produtores, revendedores, consultores, transportadores, e distribuidoras, além de órgãos do governo. A Receita Federal e a Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo são duas das entidades que se manifestaram, tendo apresentado argumentos especificamente relacionados com os impactos tributários da possível liberação da venda direta de etanol.

Segundo a Diretoria Executiva da Administração Tributária da Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo, a alteração regulamentar que autorize a venda direta da usina para o posto, exigirá adequação na legislação tributária estadual, haja vista a concentração² da tributação da cadeia do etanol hidratado combustível na pessoa do distribuidor. Não é possível quantificar exatamente o impacto da medida na arrecadação do setor, mas a ampliação do número de empresas responsáveis pelo pagamento do imposto demandará esforços adicionais de fiscalização para combater a sonegação e inadimplência fraudulenta. Nesse sentido, surgirão desafios para a adaptação dos modelos de fiscalização hoje vigentes, com possível necessidade de obrigações acessórias adicionais para controle da circulação das mercadorias. A Secretaria propõe que o assunto seja debatido com os fiscos estaduais, visando construir uma solução que atinja os objetivos pretendidos, sem prejudicar a atuação da fiscalização tributária.

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

²Termo utilizado no formulário enviado para a TPC, disponibilizado pela ANP em sua página na internet.

De acordo com Fernando Mombelli, Coordenador-Geral de Tributação da Secretaria da Receita Federal do Brasil, a respeito da Tomada Pública de Contribuições Nº 02/2018, a opção pela venda direta sem que se altere a lei tributária levará a um esvaziamento na tributação da parte da distribuidora que for substituída pela tributação direta. Assim, eventual projeto de lei que sustar os efeitos da regulamentação do CNPE ou alteração da própria resolução deve vir acompanhado de necessária e prévia adequação da legislação tributária, sem o que haverá não só uma renúncia fiscal elevada, mas prejuízo para a própria concorrência no setor, visto que a tributação sobre o produto é expressiva frente às margens de lucro, fazendo com que mudança significativa nesta relação possa trazer indução artificial nas modalidades de operação do setor de combustíveis, com prejuízos à sua eficiência econômica.

Após a análise das contribuições à TPC, a ANP concluiu que não há impedimentos regulatórios para a liberação da venda direta de etanol, contudo menciona ser necessário equacionar a questão tributária relacionada à cobrança de PIS/COFINS e ICMS.

O Grupo de Trabalho (GT)

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).

Em seu primeiro relatório³, o GT indica que 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.

O relatório do GT também menciona que, 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, concentrando⁴ a arrecadação no produtor. Em razão desse elo da produção já ser tributado, deve

³Disponível em: <http://www.fazenda.gov.br/centrais-de-conteudos/publicacoes/analises-e-estudos/arquivos/2018/impactos-concorrenciais-e-tributarios-da-comercializacao-do-etanol-pelas-usinas-diretamente-aos-pontos-revendedores/view>

⁴ Termo utilizado no documento mencionado

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. O relatório do GT, portanto, afirma que defende a monofasia⁵ 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.

O relatório mencionado também destaca 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 do 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. Além disso, o GT defende que a monofasia seja obrigatória em toda comercialização, e não apenas para aquela comercialização destinada à venda direta.

No tocante aos tributos estaduais, o GT entende que 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. 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

⁵ Termo utilizado no documento mencionado.

1. Introdução

Embora todas as legislações do PIS/COFINS e do ICMS utilizem a nomenclatura “álcool combustível” ou “álcool carburante”, as normas da ANP⁶ se referem ao combustível como etanol, de forma que este será o termo utilizado neste relatório.

No Brasil são produzidos, atualmente, dois tipos de etanol utilizados como combustíveis em veículos automotores, diferenciados pelo teor de água: o etanol hidratado (com cerca de 5% de água), que é comercializado nos postos revendedores; e o etanol anidro (praticamente sem água), que é misturado à gasolina. Ambos são classificados como “etanol combustível”, recebendo essa denominação por serem comercializados para as distribuidoras de combustíveis. Há, ainda, a produção de um terceiro tipo de etanol, denominado “etanol outros fins”, comercializado para as indústrias químicas e de perfumes, farmácias, supermercados, entre outros. A Figura 1 mostra a participação de cada espécie no mercado de etanol.

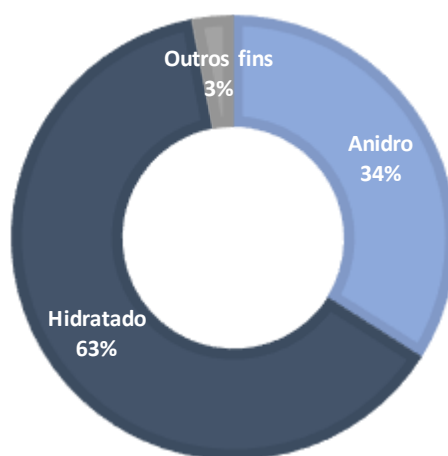


Figura 1: Participação de cada tipo de etanol no volume total de etanol comercializado, em 2018

De acordo com as regras vigentes, os produtores ou importadores devem vender o etanol hidratado às distribuidoras, para posterior revenda aos postos. A interposição das distribuidoras cumpre, atualmente, um papel relevante de controle da qualidade e tributário.

⁶ A Resolução ANP n° 39/2009, determinou que os postos revendedores passassem a exibir a expressão etanol hidratado, em substituição ao etanol.

A permissão da venda direta altera a atual conformação do mercado, para o qual a legislação está direcionada. Sem alterações legais adequadas, corre-se o risco de criar um ambiente de insegurança jurídica, que incentive práticas de concorrência desleal, e perda de arrecadação.

O trabalho está concentrado nas operações com etanol hidratado combustível, mas, em razão de as mudanças poderem atingir outros mercados, também são estimados os potenciais efeitos das mudanças no equilíbrio entre as espécies de etanol e entre o etanol hidratado combustível e a gasolina.

2. Estrutura do trabalho

A análise dos efeitos econômicos, tributários e concorrenciais da venda direta está dividida em quatro seções. A primeira seção apresenta visão geral do sistema tributário atual de PIS/COFINS e de ICMS, que servirá de base para as análises das seções seguintes. A segunda seção compreende estimativa dos efeitos de se permitir a venda direta sem alterações na legislação tributária. A seção de número três trata de medir os efeitos de se permitir a venda direta, modificando-se as legislações tributárias de modo a se ter o recolhimento dos tributos no produtor ou importador. Por fim, na quarta seção, são apresentadas as considerações finais.

Seção I: Tributação - visão geral

Nessa seção será apresentada a visão geral da tributação do etanol hidratado combustível, a qual servirá de base para as análises a respeito dos efeitos de eventual permissão da venda direta.

PIS/COFINS

O PIS/COFINS incide nas operações dos produtores (ou importadores) e das distribuidoras. As operações dos postos revendedores estão sujeitas à alíquota zero.

A legislação do PIS/COFINS estabelece alíquotas *ad valorem* e, adicionalmente, o produtor, o importador e o distribuidor podem optar por um regime especial de apuração e pagamento, conforme consta no § 4º do art. 5º da Lei nº 9.718, de 1998. Neste regime, que é opcional, as alíquotas são cobradas por litro do produto. Como as alíquotas *ad rem* têm carga tributária menor que as *ad valorem*, a tributação, na prática, é feita em regime especial.

A Figura 2 apresenta o valor das alíquotas *ad rem*, incidentes nas operações dos produtores, distribuidores e postos revendedores. As alíquotas vigentes desde 2017 decorrem dos Decretos 9.101 e 9.112. Cada litro do produto está sujeito à tributação total de R\$ 0,2418, sendo parte devida pelo produtor e parte pelo distribuidor.



Figura 2: Alíquotas *ad rem* de PIS/COFINS sobre o etanol hidratado em cada elo da cadeia

Em relação ao importador, essa é a tributação aplicável na venda do produto. Na importação, o PIS/COFINS incide na internação do produto, à alíquota de 11,75%⁷. O valor pode ser compensado quando da venda do produto no mercado interno.

Aplicando-se essas alíquotas às informações de volume comercializado divulgadas pela ANP, pode-se estimar o débito potencial do imposto (Figura 3). O débito potencial é parte da estimativa de arrecadação, que também levaria em consideração a estimativa de créditos, o que não faz parte do escopo desse estudo. O total do débito potencial de PIS/COFINS é de cerca de R\$ 4,69 bilhões.



Figura 3: Estimativa de débito potencial de PIS/COFINS, em bilhões de reais, em 2018

ICMS

O imposto estadual devido pelos produtores é calculado sobre o preço do produto sobre os quais são aplicadas as alíquotas internas ou interestaduais, de acordo com a natureza da operação.

Diversos estados concedem créditos presumidos de ICMS para os produtores, com o objetivo de simplificar o recolhimento do ICMS. Em vez de o produtor calcular seus créditos na compra de cada um de seus insumos, faz uma conta estimada (presumida) do valor. Os créditos presumidos foram instituídos não como incentivo, mas como simplificação da apuração.

⁷ Lei 10.865, de 2004, art. 8º inciso I.

Nas vendas das distribuidoras aos postos revendedores há a incidência do ICMS próprio e também o devido pelos postos revendedores, recolhido pelos distribuidores, em regime de substituição tributária.

A base de cálculo varia entre os Estados e pode ser definida:

- Pela utilização de Preço Médio Ponderado a Consumidor Final (PMPF);
- Ou pelo maior valor entre o PMPF e o obtido com a utilização de Margem de Valor Agregado (regra válida apenas para alguns estados).

Além disso, as alíquotas aplicáveis ao produto variam muito entre os Estados. A Figura 4 apresenta as alíquotas internas de ICMS incidentes na comercialização, as quais variam de 12% a 32% (alíquotas vigentes em junho de 2019)⁸.

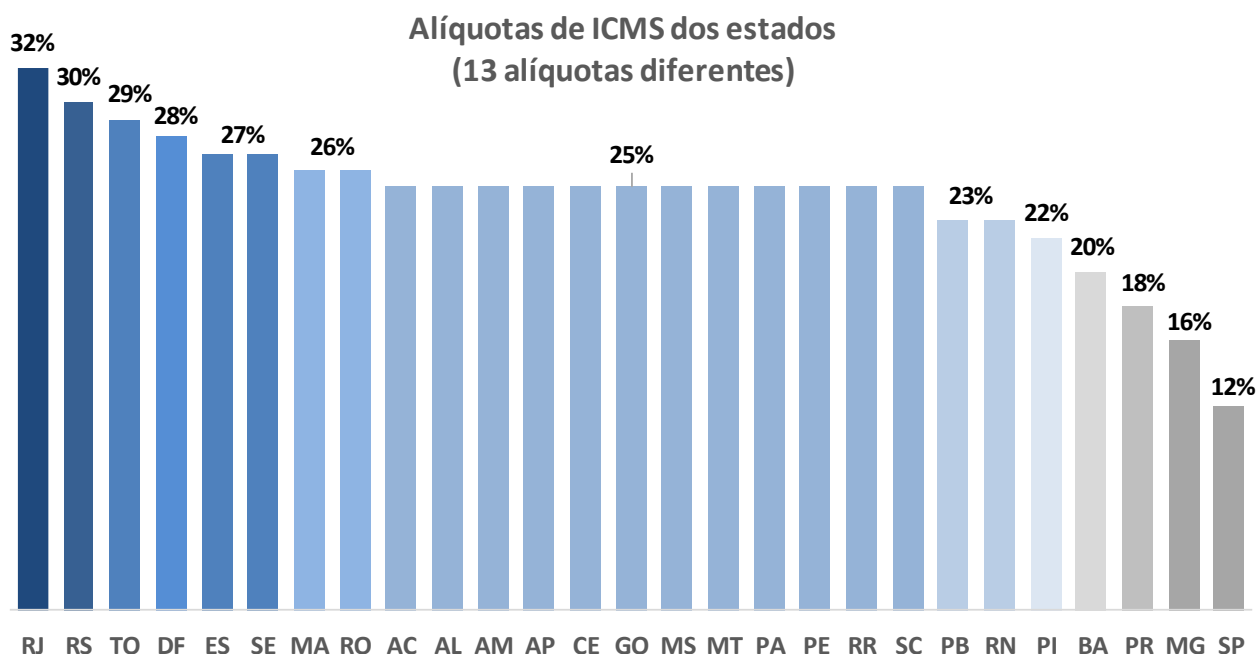


Figura 4: Alíquotas de ICMS do etanol hidratado em cada estado, em 2019

⁸ As alíquotas contêm os valores referentes ao Fundo Estadual de Combate à Pobreza e não levam em consideração eventuais benefícios fiscais.

As alíquotas interestaduais de ICMS podem ser de 4%, 7% ou 12%⁹. As operações interestaduais com produto importado estão sujeitas à alíquota de 4%¹⁰. Para o produto nacional, a alíquota depende da origem e do destino do etanol hidratado comercializado. A alíquota é de 7% quando os estados das Regiões Sul e Sudeste (excluindo o Espírito Santo) vendem para as demais unidades federadas. Nos demais casos, a alíquota interestadual é de 12%.

A Figura 5, a seguir, apresenta o valor, em reais por litro, da tributação de ICMS no produtor e no distribuidor, nos principais estados produtores de etanol¹¹. Na parcela do distribuidor está contido o tributo dos postos revendedores, recolhido por substituição tributária.

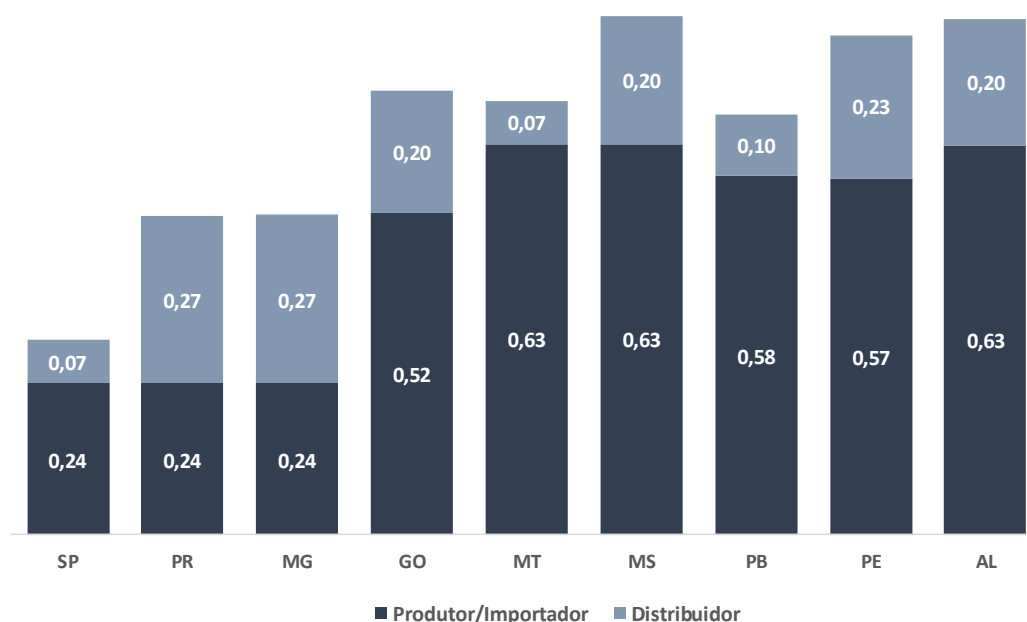


Figura 5: Valores da tributação de ICMS, em reais por litro, em operações internas em nove estados

Como se depreende da figura anterior, não apenas as diferenças de carga tributária são significativas, como a repartição da carga entre produtor e distribuidor apresenta grande variação.

A Figura 6 mostra a estimativa de débito potencial de ICMS no Brasil em 2018. O valor total foi de R\$ 9,85 bilhões.

⁹ A Constituição Federal delegou ao Senado Federal a competência para fixar as alíquotas interestaduais de ICMS através da Resolução do Senado Federal n° 22 de 1989.

¹⁰ Resolução do Senado Federal n° 13, de 2012.

¹¹ Os estados selecionados correspondem a 88% do consumo e a 97% da produção de etanol.



Figura 6: Estimativa de débito potencial de ICMS, em bilhões de reais, em 2018

Seção II: Permissão da venda direta sem modificações adicionais na legislação

Essa seção traz estimativas dos efeitos de se permitir a venda direta sem outras modificações nas legislações tributárias.

PIS/COFINS

Uma vez que a legislação prevê alíquota zero para a venda de etanol por comerciante varejista, a permissão da venda direta não alteraria tal situação. Logo, não haveria incidência desta tributação no posto revendedor nem na distribuidora, uma vez que o produto seria comercializado diretamente.

Desse modo, parte da parcela devida pela distribuidora no valor de R\$ 2,15 bilhões em 2018, destacada na Figura 7, deixaria de ser devida.



Figura 7: Destaque da parcela do distribuidor na estimativa de débito potencial de PIS/COFINS, em 2018

De acordo com a legislação atual¹², apenas os postos revendedores de bandeira branca estariam autorizados à compra diretamente do produtor/importador. De acordo com dados da ANP, 45% do volume de etanol hidratado vendido em 2018 pelas distribuidoras teve como destino postos de bandeira branca. Admitindo-se que não haja alteração na legislação, e que todos os postos não bandeirados preferam adquirir o combustível diretamente, o débito do imposto que deixaria de ser arrecadado em 2018 seria da ordem de R\$ 968 milhões (45% x R\$ 2,15 Bi).

ICMS

No caso do ICMS, não há previsão de alíquota zero nas operações de venda no posto. No entanto, apenas os estados de Alagoas e Pernambuco estabelecem de forma clara como seria feita a tributação no caso da possibilidade de venda direta. As legislações dos demais estados não preveem tal situação.

Nesse contexto, cria-se uma situação de insegurança jurídica pela ausência de regras claras acerca da responsabilidade pelo recolhimento e base de cálculo do ICMS devido por substituição;

¹² Lei 8.078/90, art. 6º, 13º e 18º; Lei 9.847/99, art. 1º e 3º

Adicionalmente, a arrecadação de ICMS seria reduzida, uma vez que as reduções nos preços decorrentes da não incidência do PIS/COFINS seriam refletidas nos valores dos PMPF, que é a base de cálculo da do ICMS a recolher.

Diante dessa incerteza, optou-se por não fazer estimativa do ICMS que deixaria de ser recolhido com a implementação da venda direta sem alteração das legislações tributárias estaduais.

Impactos adicionais no mercado de combustíveis

Além dos impactos diretos nos débitos potenciais e na arrecadação, há outros efeitos de competitividade e que podem impactar a arrecadação.

Em primeiro lugar, o produto comercializado pelas distribuidoras seria mais caro uma vez que estaria sujeito à parcela de PIS/COFINS de R\$ 0,1109, enquanto que o vendido diretamente pelos produtores e importadores aos postos revendedores não pagariam essa parcela. Isso faria com que os revendedores dessem preferência ao produto mais barato.

Essa diferença de preço equivaleria a um benefício fiscal, uma vez que o preço da venda direta seria mais barato por não pagar a parcela do PIS/COFINS hoje devida pelo distribuidor. A legislação tributária estaria influenciando decisivamente o mercado, permitindo a existência de produto mais barato, com efeitos negativos diretos sobre a arrecadação e um desequilíbrio concorrencial.

Adicionalmente, a redução do preço do etanol hidratado combustível afeta a relação de competitividade com a gasolina. Essa alteração na competitividade entre os produtos pode gerar impactos na arrecadação total, uma vez que a gasolina tem tributação por litro substancialmente superior ao etanol.

É possível fazer uma análise preliminar dos impactos de um possível ganho de competitividade do etanol hidratado na situação de permissão da venda direta. Considerando a relação entre o poder calorífico dos dois combustíveis, em que a energia contida no etanol hidratado é de cerca de 70% daquela contida na gasolina, para cada um bilhão de litros de etanol que passassem a ser consumidos em razão do preço mais atrativo, 700 milhões de litros de gasolina deixariam de ser consumidos.

Como a tributação da gasolina é mais que o dobro da do etanol (+165%¹³), cada um bilhão de litros de etanol que passem a ser consumidos a mais, em detrimento da gasolina, implicaria em uma perda de arrecadação de R\$ 618 milhões (considerando tanto PIS/COFINS quanto ICMS), conforme mostra a Figura 8.

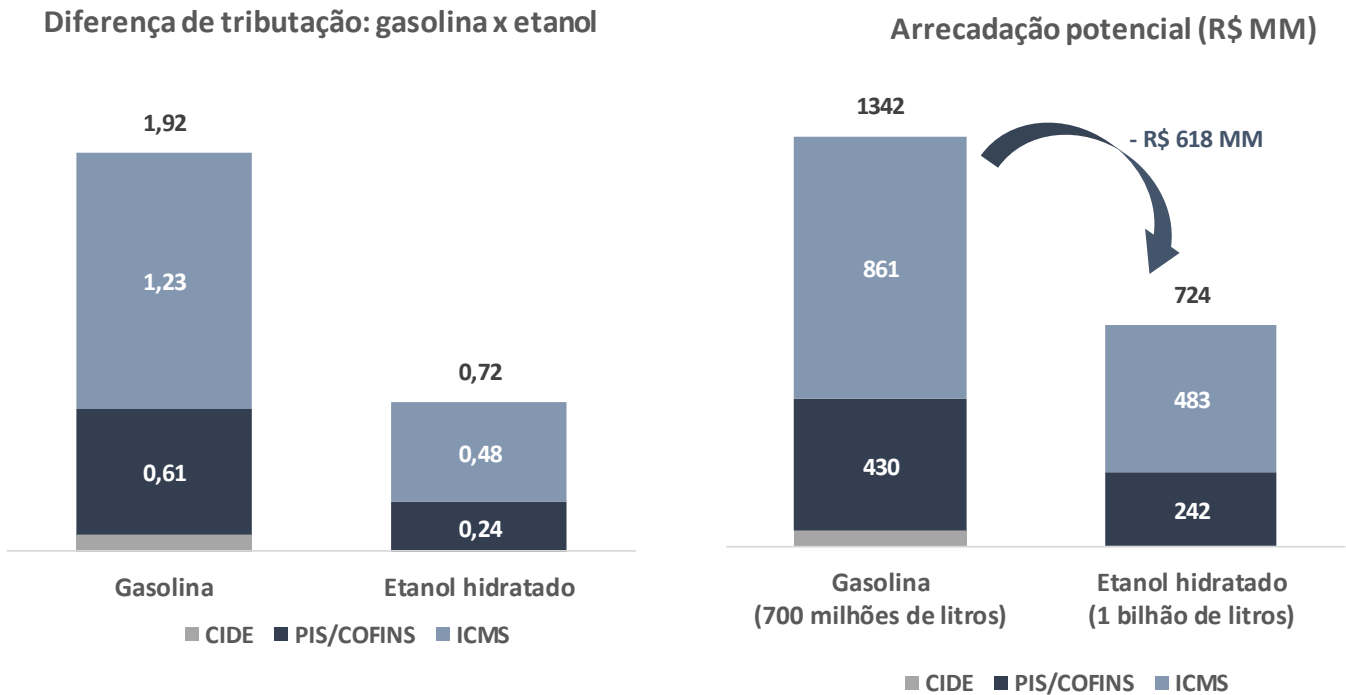


Figura 8: Comparação entre tributação e arrecadação potencial da gasolina e do etanol hidratado

Os efeitos de se alterar a competitividade entre o etanol hidratado e a gasolina foram sentidos, por exemplo, entre 2017 e 2018, quando o aumento da tributação do PIS/COFINS causou um aumento de preço maior na gasolina do que no etanol hidratado, aumentando a competitividade desse último.

Esse ganho de competitividade do etanol hidratado redundou em um aumento significativo do consumo do produto, em detrimento da gasolina. Ou seja, o aumento de preço da gasolina superior ao ocorrido no etanol hidratado implicou em redução de consumo do combustível fóssil e aumento do consumo de etanol, como demonstrado na Tabela 1.

¹³ Para efeitos dessa análise, considera-se que a tributação média do etanol combustível é de R\$ 0,72 (R\$ 0,48 de ICMS e 0,24 de PIS/COFINS) e que a da gasolina é de R\$ 1,92 (R\$ 1,23 de ICMS, R\$ 0,61 de PIS/COFINS e R\$ 0,08 de CIDE)

Tabela 1: Alterações no preço e no consumo de etanol hidratado e gasolina entre 2017 e 2018

	Etanol hidratado	Gasolina
Preço em 2017 (R\$/l)	R\$ 2,69	R\$ 3,77
Preço em 2018 (R\$/l)	R\$ 2,89	R\$ 4,41
Variação do preço	+ 7,5%	+ 17,1%
Consumo em 2017 (bilhões de litros)	13,6	44,2
Consumo em 2018 (bilhões de litros)	19,4	38,4
Variação do consumo	+ 42,1%	- 13,1%

Seção III: Permissão da venda direta com recolhimento dos tributos no produtor/importador

Essa seção analisa os efeitos de se permitir a venda direta, alterando as legislações de PIS/COFINS e de ICMS para concentrar a tributação no produtor ou importador.

PIS/COFINS

Para que não haja perda de arrecadação, a permissão da venda direta deve prever a transferência do recolhimento da parcela do PIS/COFINS recolhido pela distribuidora para o produtor/importador.

Existem duas maneiras fazer essa transferência: a primeira é transferir ao produtor a responsabilidade pelo recolhimento do tributo hoje recolhido pelas distribuidoras apenas nas operações sujeitas à venda direta; a segunda é transferir ao produtor a responsabilidade pelo recolhimento em todas as operações com etanol hidratado.

Analisando a primeira maneira, se o produtor for responsável pelo recolhimento do PIS/COFINS, hoje recolhido pelas distribuidoras, apenas nas operações de venda direta, existirão dois regimes de tributação para o mesmo produto (Figura 9). Nas operações de venda direta, o produtor passaria a ser tributado em R\$ 0,2418 por litro e não haveria tributação na distribuidora (o posto revendedor continuaria sujeito à alíquota zero). Nas operações de venda intermediadas pelas distribuidoras, o produtor seria responsável pelo recolhimento apenas da parcela de R\$ 0,1309, como ocorre atualmente.



Figura 9: Tributação de PIS/COFINS nas operações de venda direta ou por meio de distribuidora

Nesse caso, o produto vendido pelo produtor/importador, dependendo da natureza do comprador, teria preços diferentes: um preço para o etanol vendido diretamente aos postos, com maior carga tributária e, portanto, mais caro; e um com destino às distribuidoras, com menor carga tributária, portanto mais barato. A tributação seria concentrada na venda direta e diluída na venda às distribuidoras. Caberia aos produtores verificar quem está comprando e embutir em seu preço o valor correspondente.

A existência de dois regimes evidentemente dificulta a fiscalização, torna o regime tributário complexo e aumenta a burocracia para os produtores e importadores. Além disso, a possível diferença de preços no produtor/importador pode funcionar como incentivo a práticas desleais e sonegação, em um mercado que já convive com essa realidade.

Analisando a segunda maneira, o recolhimento do PIS/COFINS ficaria concentrado no produtor em todas as operações com etanol hidratado, tendo-se um regime único (Figura 10).



Figura 10: Tributação de PIS/COFINS concentrada no produtor

Em ambos os casos (com a concentração do recolhimento no produtor nas transações de venda direta ou em todas as transações), a tributação do etanol hidratado se tornaria mais gravosa do que a do etanol anidro¹⁴ e do etanol destinado a outros fins (Figura 11). A legislação equiparou a tributação no produtor/importador para não afetar a competitividade entre os produtos e não funcionar como incentivo à fraude e à sonegação.

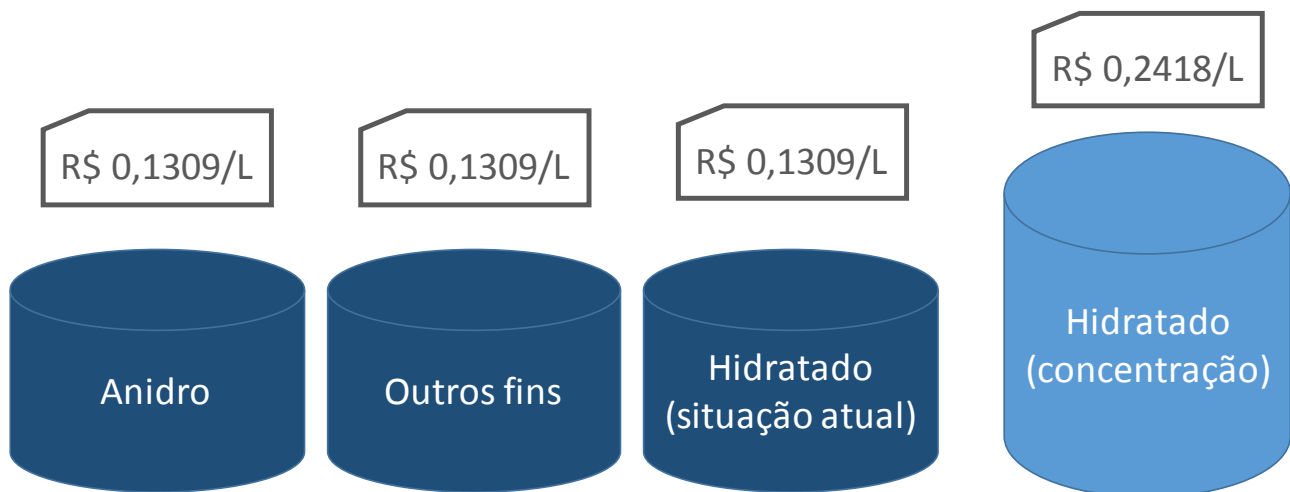


Figura 11: Tributação de PIS/COFINS das espécies de etanol na situação atual e do etanol hidratado na situação de concentração no produtor/importador

¹⁴ O etanol anidro não é tributado na distribuidora uma vez que é misturado à gasolina.

Cabe mencionar que a diferença de preço causada pela tributação entre os produtos já serviu de incentivo à fraude denominada “álcool molhado”, que consistia na compra de etanol anidro, adição fraudulenta de água ao produto e posterior venda do mesmo como etanol hidratado. O problema só foi mitigado em 2006 com a introdução de corante ao etanol anidro.

O vendedor de “álcool molhado” não paga o valor do PIS/COFINS concentrado¹⁵, o que faz com que ele possa vender seu produto mais barato, competindo de forma desleal com o mercado formal e oferece um produto fraudulento, produzido sem observância das normas reguladoras.

Na prática, a diferença tributária é aproveitada como benefício fiscal pelo fraudador. O incentivo ao álcool molhado existe sempre que a tributação faz com que o preço do etanol anidro seja mais barato que o etanol hidratado.

Para evitar que haja esse tipo de incentivo, a alteração legal na tributação de PIS/COFINS pode ser feita de modo a manter a isonomia tributária entre as espécies de etanol, mas isso implicaria em recalcular os valores *ad rem* e *ad valorem*. Destaca-se novamente que se trataria de uma alteração de todo um setor para atender a um pequeno percentual estimado de operações de venda direta.

ICMS

A permissão da venda direta deve ser precedida de alteração nas legislações estaduais de modo a transferir a responsabilidade pelo recolhimento do imposto por substituição para o produtor ou importador.

Não há necessidade de se alterar o regime de créditos do produtor, sejam presumidos ou apurados, uma vez que esses não são alterados pela venda direta.

Assim como no PIS/COFINS, a transferência de responsabilidade pode ser feita de duas maneiras.

Na primeira, transfere-se a responsabilidade pelo recolhimento do ICMS apenas nas operações de venda direta, o que criaria dois regimes de tributação distintos para o mesmo produto, dependendo do comprador. A segunda hipótese implica em alterar a legislação para concentrar a tributação de ICMS no produtor/importador tanto na venda direta como nas vendas por meio das distribuidoras.

¹⁵ Paga o PIS/Cofins do anidro, de R\$ 0,1309, ao invés do hidratado, de R\$ 0,2418

Nas duas hipóteses, em operações interestaduais, dada as diferenças de alíquotas interestaduais e a concentração da tributação no produtor, o etanol hidratado seria comercializado com preços diferentes, de acordo com o Estado de destino do produto.

Análise dos efeitos do recolhimento dos tributos no produtor/importador

Para medir os efeitos do recolhimento dos tributos no produtor/importador no preço do etanol, são analisados os exemplos de alguns estados.

No caso do estado de São Paulo, utilizou-se o preço médio¹⁶ do produtor, sem tributos, no valor de R\$ 1,78. Com a tributação atual, o preço do produtor com tributos passa a ser de R\$ 2,17 nas operações internas. Com o recolhimento dos tributos no produtor, o preço passaria a R\$ 2,33, como demonstra a Figura 12. Nesse sentido, o produtor ofertaria o produto a dois preços em São Paulo, R\$ 2,17 nas operações de venda a distribuidor e R\$ 2,33 nas operações com destino a posto revendedor.

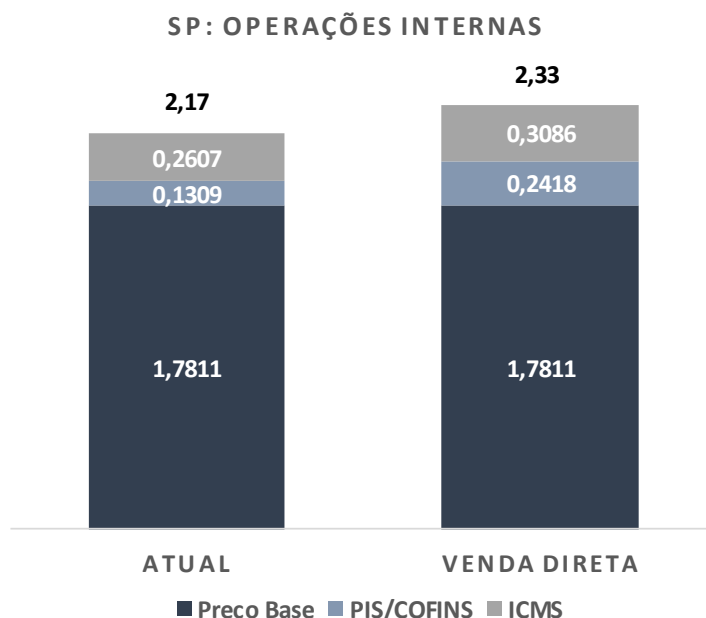


Figura 12: Comparação entre os preços nas operações internas em São Paulo, com as regras atuais e a venda direta

¹⁶ Preço ESALQ em março de 2019

As diferenças são maiores quando se analisa a venda direta em operações interestaduais. Em São Paulo, a alíquota interna do produto é 12%, o mesmo valor da alíquota interestadual, de modo que o preço nas operações interestaduais e interno é o mesmo (a equalização das alíquotas foi realizada com o objetivo de combater a sonegação fiscal no setor).

Ainda considerando o preço base de São Paulo, a Figura 13 compara os preços do etanol no produtor nas regras atuais e na venda direta, em operações interestaduais destinadas ao Paraná e ao Rio de Janeiro. Nas vendas de São Paulo para o Paraná, nas regras atuais, o preço do produto é de R\$ 2,17 e passaria R\$ 2,54 na venda direta. As operações com destino ao Rio de Janeiro, em razão da alíquota interna de 32%, apresentam uma diferença maior. Nas regras atuais, o preço permaneceria em R\$ 2,17 enquanto que na venda direta o preço passaria a R\$ 3,17.

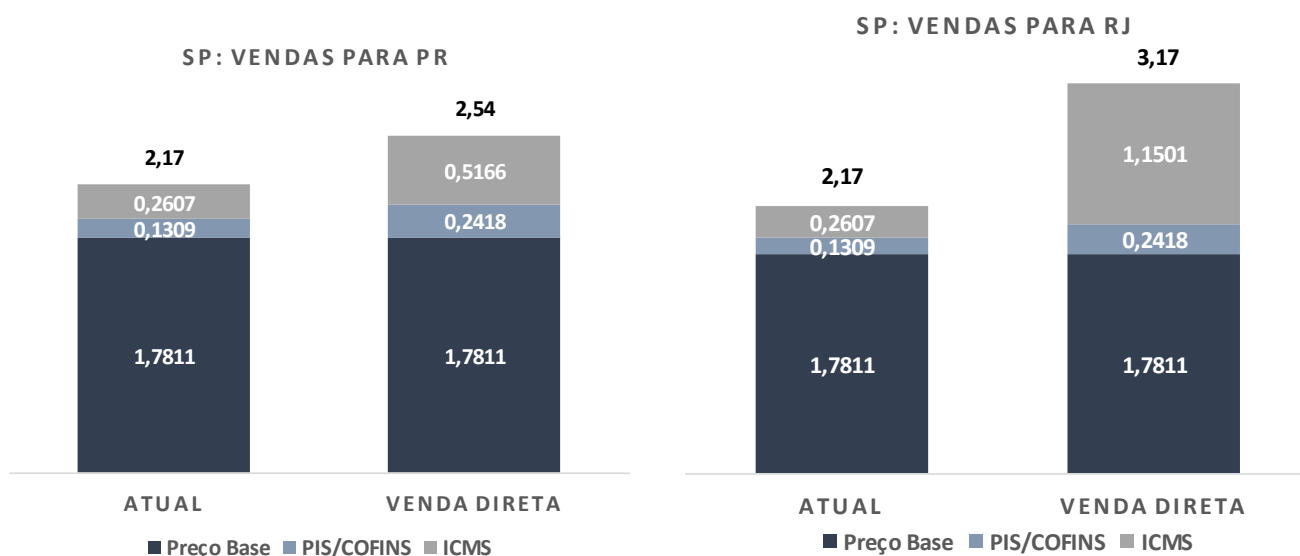


Figura 13: Comparação entre os preços nas operações interestaduais entre São Paulo e Paraná e entre São Paulo e Rio de Janeiro, com as regras atuais e a venda direta

Dessa forma, como mencionado, admitindo-se a venda direta, existiriam preços diferentes no produtor. O etanol hidratado produzido e vendido em São Paulo custaria R\$ 2,33; o produto com destino ao Paraná seria vendido a R\$ 2,54 enquanto que para o Rio de Janeiro, o preço seria de R\$ 3,17.

Analisando os preços em Minas Gerais, o etanol passaria de R\$ 2,17, na situação atual, para R\$ 2,54, com a liberação da venda direta e o recolhimento dos tributos no produtor (Figura 14). Nas vendas interestaduais, com venda direta para São Paulo e Rio de Janeiro, os preços ficariam em R\$ 2,33 e R\$ 3,17, respectivamente.

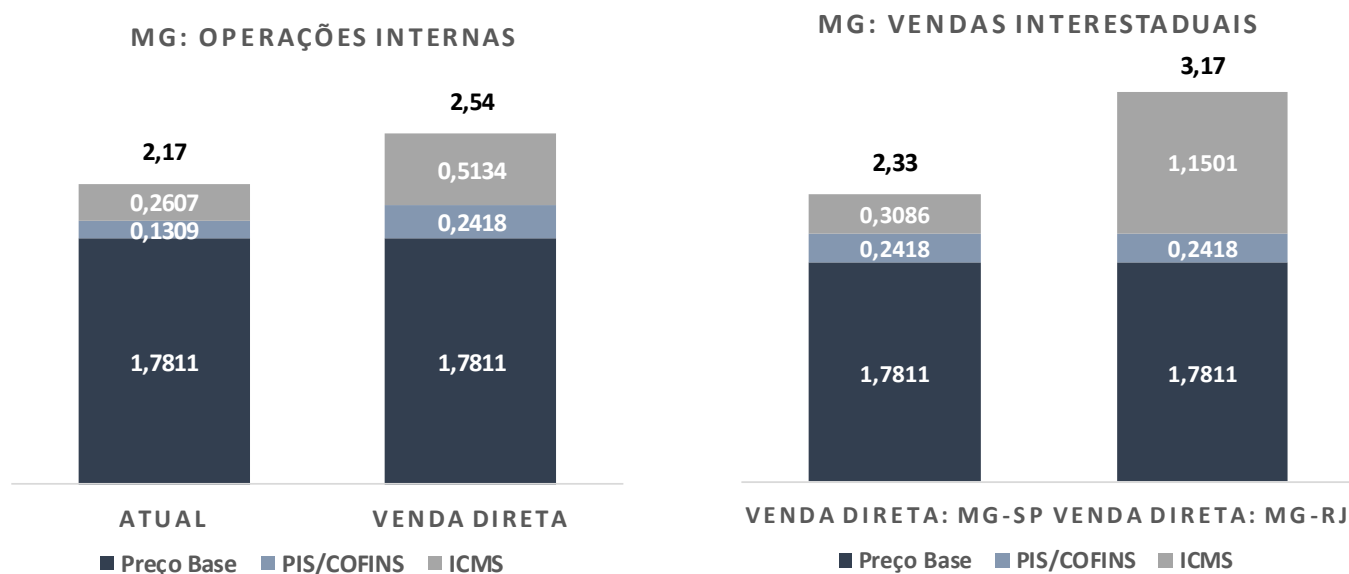


Figura 14: Comparação entre os preços nas operações internas em Minas Gerais, com as regras atuais e a venda direta, e interestaduais entre Minas Gerais, Rio de Janeiro e São Paulo, com venda direta

Em Goiás, a permissão de venda direta elevaria o preço do produtor, de R\$ 2,19 para R\$ 2,46, como mostra a Figura 15. Foram analisados os casos de venda do etanol para os estados de São Paulo e Minas Gerais, considerando o recolhimento dos tributos no produtor.

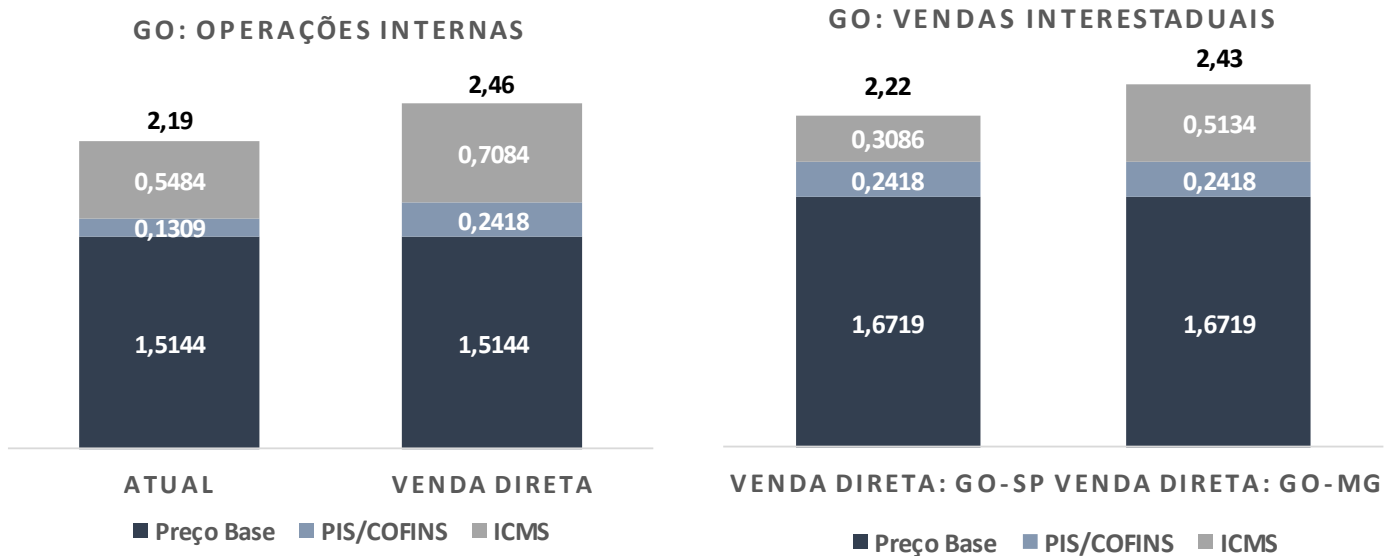


Figura 15: Comparação entre os preços nas operações internas em Goiás, com as regras atuais e a venda direta, e interestaduais entre Goiás e São Paulo e entre Goiás e Minas Gerais, com venda direta

O efeito nos preços em Pernambuco é apresentado na Figura 16. A título de exemplo, foram analisados os casos de venda direta do etanol para os estados da Bahia e Ceará, considerando o recolhimento dos tributos no produtor.

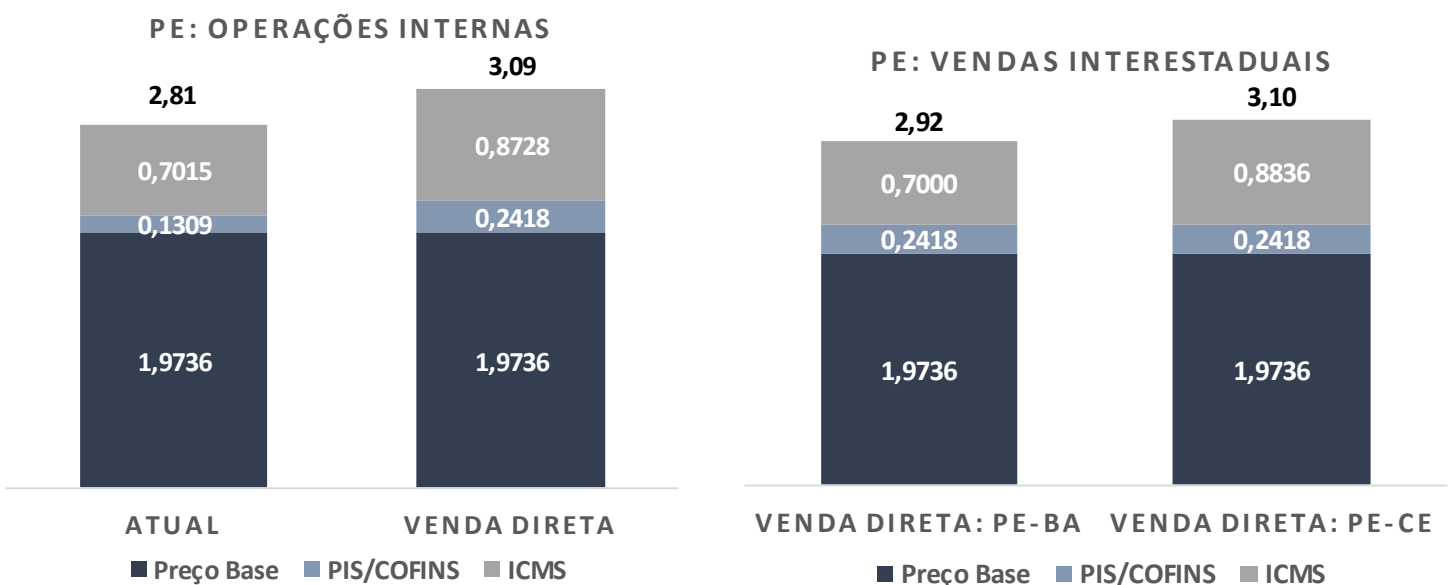


Figura 16: Comparação entre os preços nas operações internas em Pernambuco, com as regras atuais e a venda direta, e interestaduais entre PE e SP e entre PE e MG, com venda direta

O último caso analisado é o do estado de Alagoas, com os resultados apresentados na Figura 17. Os efeitos nos preços para as vendas interestaduais foram verificados para os estados de Pernambuco e Bahia.

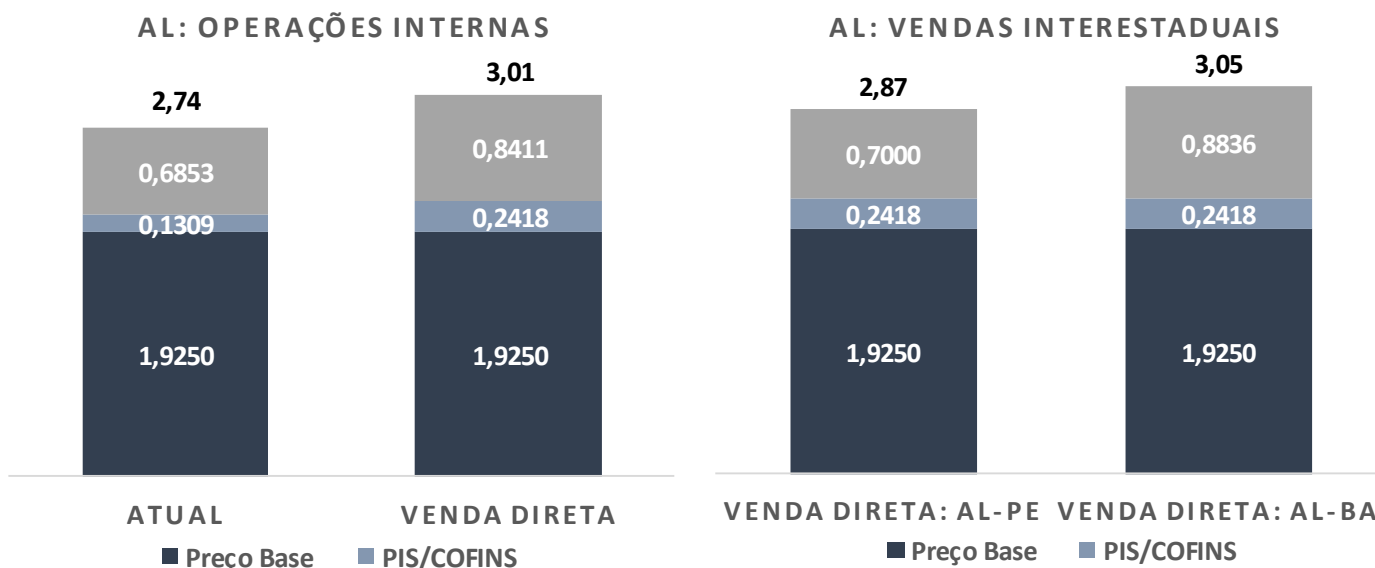


Figura 17: Comparação entre os preços nas operações internas em Alagoas, com as regras atuais e a venda direta, e interestaduais entre AL e PE e entre AL e BA, com venda direta

Essa diferença de preços entre Estados próximos pode funcionar como incentivo ao descaminho e à sonegação.

Cabe destacar que a concentração da tributação, pagamento e recolhimento, em um único elo da cadeia, por si só, facilitaria a fiscalização. No entanto, há que se levar em consideração a criação de preços diferentes não apenas nas operações de venda direta como também as diferenças de preços entre operações de venda direta e operações de venda aos distribuidores.

Trata-se de criar um cenário de multiplicidade de preços, dificultando a fiscalização e aumentando o incentivo econômico para o descaminho e sonegação ao se tornar ainda mais vantajoso o não pagamento do imposto.

A única maneira de o ICMS não criar diferentes preços para o mesmo produto seria uniformizar a carga tributária do produto em todo o território nacional.

Seção IV: Considerações finais

As incidências tributárias de ICMS e de PIS/COFNS não foram elaboradas com a venda direta em mente.

Para evitar perdas de arrecadação e os indesejados efeitos da sonegação e da concorrência desleal, fazem-se necessárias alterações nas legislações federal e estaduais.

Na legislação federal, trata-se de transferir o devido pelas distribuidoras às usinas, tendo-se em mente os efeitos na competitividade entre o etanol hidratado, anidro e seus efeitos no preço da gasolina.

Na legislação estadual, é necessária uma uniformização de carga tributária, sob pena de criar-se diferenças de preços entre o mesmo produto, além de aumentar a parcela a ser recolhida por um único elo da cadeia de comercialização, o que pode funcionar como incentivo ao contrabando e descaminho.

Adicionalmente, recomenda-se que produtos afins tenham a mesma alíquota para evitar fraudes, como a do “álcool molhado”.