



MINISTÉRIO DA FAZENDA
Secretaria de Acompanhamento Econômico

Parecer Analítico sobre Regras Regulatórias nº 230

/COGEN/SEAE/MF

Brasília, 30 de agosto de 2017.

Assunto: Consulta Pública nº 19/2017, da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), que visa obter subsídios e informações adicionais sobre a minuta de Resolução que substituirá a Resolução ANP nº. 67, de 9 de dezembro de 2011, e disciplina a formação de estoques nacionais de etanol anidro pelos agentes da indústria de biocombustíveis.

Acesso: Público.

1. Introdução

1. A Consulta Pública ANP nº 19/2017 tem por objetivo obter subsídios e informações adicionais sobre a minuta de Resolução que substituirá a Resolução ANP nº. 67, de 9 de dezembro de 2011, e disciplina a formação de estoques nacionais de etanol anidro pelos agentes da indústria de biocombustíveis.

2. A Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda (Seae/MF) apresenta, por meio deste parecer, considerações sobre a presente consulta, com a intenção de contribuir para o aprimoramento das normas regulatórias do setor de biocombustíveis, nos termos de suas atribuições, definidas no art. 42, Anexo I do Decreto nº 9.003, de 13 de março de 2017.

2. Breve resumo da Resolução ANP nº67/2011

3. De uma forma geral, a minuta propõe significativas alterações no atual arcabouço regulatório que trata da modalidade de aquisição e da formação de estoque de etanol anidro no período de entressafra.

4. Atualmente vigente, a Resolução ANP nº 67/2001, de 9 de dezembro de 2011, colocou em prática um complexo sistema de contratações entre fornecedores de etanol anidro e distribuidoras de combustíveis, com o propósito de calcular os níveis de estoque de etanol anidro que cada agente regulado da cadeia deveria possuir no período de entressafra.

5. Para atingir esse objetivo, a resolução prevê que o distribuidor de combustível deve comprovar a aquisição de etanol anidro pelo regime de contrato de fornecimento ou pelo regime de compra direta. É vedada a atuação em ambos os regimes.

Q P

6. No regime de contrato de fornecimento, a comprovação pode ocorrer em três etapas. Na primeira etapa, o distribuidor deve protocolizar junto à ANP, contrato de fornecimento compatível com no mínimo 90% da comercialização de gasolina C do ano civil anterior (ano Y-1), considerando o percentual de mistura obrigatória vigente até o dia 1º de abril do ano vigente (ano Y). A segunda etapa alcança apenas os distribuidores que protocolizaram no mínimo 70% do volume, sem atingir os 90%. Neste caso, é concedido um prazo adicional até 1º de junho para protocolizar novos contratos com o propósito de integralizar o restante do volume. A última etapa se resume aos distribuidores que não alcançaram 90% do volume comercializado no prazo estabelecido na etapa anterior. Nesta situação, obrigatoriamente há seu enquadramento no regime de compra direta.

7. No regime de compra direta, os distribuidores deverão possuir em estoque próprio até o último dia do mês (mês N), volume de etanol anidro combustível suficiente para a comercialização do volume de gasolina C no mês subsequente (mês N +1). A comprovação das aquisições é homologada mensalmente pela agência.

8. No tocante à formação de estoque de etanol anidro, são atualmente exigidos, em 31 de março de cada ano, para os distribuidores, 15 dias de sua comercialização, tendo como referência o volume médio de gasolina C no mês de março do ano anterior. Para os produtores, são exigidos 25% e 8% de sua comercialização com o distribuidor no ano civil anterior em 31 de janeiro e 31 de março no ano de referência respectivamente. A exigência de estoques em 31 de janeiro é dispensada para os produtores de etanol que esteja contratado com o distribuidor, no mínimo, 90% do volume comercializado no ano civil anterior.

9. De acordo com agência, embora tenha alcançado resultados positivos, *“a rigidez de seus termos transformou a RANP nº 67/2011 em um vetor de artificialização de preços de etanol mediante a redução do mercado spot a quase zero, além de elevar demasiadamente o custo de conformidade, levando ao descumprimento reiterado da formação de estoque pelos agentes regulados.”*

10. Isto posto e na busca pela adequação dos objetivos regulatórios de previsibilidade da demanda e de garantia do abastecimento e com o objetivo de reduzir custos regulatório aos agentes, a agência busca com as presentes alterações, prioritariamente, a simplificação de procedimentos, a flexibilização de prazos, a isonomia entre fornecedores e distribuidores entre outros aspectos.

11. Diante da evidente importância das mudanças apresentadas na consulta pública e visando contribuir para aperfeiçoamento da proposta, a Seae/MF apresenta a seguir suas contribuições.

3. Incentivos e sanções na resolução ANP 67/2011

12. A Nota Técnica nº 405/2017/SAB-ANP, de 05 de julho de 2017, apresenta uma análise acerca dos incentivos e sanções atualmente vigentes pela resolução ANP 67/2011.

13. Segundo a agência, há um forte incentivo à opção pelo regime de contrato de fornecimento em função da imposição de uma obrigação adicional às distribuidoras que optam pelo regime de compra direta. Isto porque além da verificação do estoque de etanol em 31 de março, distribuidoras na modalidade de compra direta tem que comprovar estoques ao final de todo mês.

14. Sob este aspecto, menciona que nenhum distribuidor com participação significativa no mercado opta pelo histórico regime de compra direta. Normalmente, as distribuidoras não possuem capacidade de armazenagem ou mesmo meios financeiros para arcar com o estoque referente a 100% de sua comercialização para o mês seguinte. Dessa forma, ressalta que o mecanismo de opção por modalidade de aquisição tem o condão de direcionar para o regime de contrato de fornecimento, tornando-se, na prática, uma penalidade.

15. No tocante aos fornecedores, salienta que a resolução indiretamente criou um sistema de recompensa a partir do momento que a demanda de 90% de sua produção do ano seguinte está garantida pelo regime punitivo imposto às distribuidoras.

16. Logo, para a ANP, o reequilíbrio deveria ocorrer justamente da previsão de punições aos fornecedores quando não contratassem 90% da meta, uma vez que estes são obrigados a formar estoque adicional em janeiro de cada ano (25% de sua comercialização com o distribuidor no ano civil anterior).

17. Contudo, como os fornecedores de etanol possuem a concorrência interna com a produção de açúcar, os valores das multas aplicadas aos fornecedores que não cumprem suas metas são relativamente ineficazes em comparação ao custo de oportunidade da venda de produto estocado ou do redirecionamento para a produção de açúcar.

18. Estudos realizados pela agência indicam que nas últimas safras, há um baixo percentual de conformidade às obrigações de estoque pelos fornecedores.

19. Diante das distorções identificadas pela agência, identificou-se a necessidade de revisão da regulamentação.

4. Da análise da SEAE

20. Primeiramente, a Seae/MF congratula a ANP pela iniciativa de promover a simplificação das regras e procedimentos compatíveis com o ambiente regulatório mais eficiente, menos burocratizado e voltado para o bem-estar da sociedade. A redução de regras rígidas possibilita um funcionamento mais apropriado do mercado, destravando investimentos e gerando benefícios para todos os agentes envolvidos. Esses devem ser os objetivos perseguidos pela regulação econômica.

21. As principais mudanças procedimentais abordadas na minuta em consulta pública serão descritas a seguir.

22. A proposta cria a figura do “fornecedor de etanol”, que engloba os produtores, importadores, cooperativa de produtores ou empresa comercializadora de etanol. A adequação do conceito segue a linha da resolução CNPE nº11/2017, que submete o importador às mesmas obrigações de estoques e de metas de contratação dos demais agentes, devendo cumprir os mesmos prazos e estando sujeitos mesmas sanções em caso de descumprimento.

23. No que tange à modalidade de aquisição, o fornecedor de etanol e o distribuidor de combustíveis líquidos terão que comprovar exclusivamente por contrato de fornecimento, até o dia 15 de maio do ano vigente, a meta de contratação de no mínimo 90% do volume de etanol anidro combustível. Com isso, os procedimentos de comprovação das metas passam a ocorrer em uma única fase e a modalidade de compra direta deixa de existir.

24. No tocante à formação dos estoques, tanto o fornecedor como o distribuidor passam a ficar obrigados a comprovar estoque próprio de etanol anidro combustível somente em 31 de março com, no mínimo, 15 dias de comercialização. A justificativa apresentada refere-se à igualdade de tratamento entres os agentes envolvidos no mercado.
25. Propõe-se um dispositivo que desobriga a atender à nova resolução os fornecedores e distribuidores que somados não representem mais de 10% da participação em seus respectivos mercados no ano anterior. A agência explica que para isentar um grupo de agentes econômicos levou em consideração critérios de relevância e impacto em volume de negociação.
26. A agência ainda estabelece a penalidade de suspensão dos agentes econômicos (fornecedor e distribuidor) que não se enquadrarem no regime de contrato de fornecimento com no mínimo 90% da meta de contratação em 16 de junho do ano vigente.
27. A partir das alterações apresentadas e com o objetivo de colaborar para o aprimoramento da proposta, apresentam-se, a seguir, algumas considerações acerca da proposta em epígrafe.
28. A Nota Técnica nº 405/2017/SAB-ANP expõe a existência de estudos que revelam que o percentual de contratação de 90% pode ocasionar operações logísticas ineficientes, mas que o atual contexto político-econômico brasileiro não permite um percentual inferior ao estipulado.
29. Segundo a agência, com preços menores e frente à competição internacional com o etanol norte-americano, diversas usinas nacionais de etanol correm o risco de fecharem caso não seja possível obter alta previsibilidade de sua demanda. Dessa forma, a manutenção do percentual tem o condão de resguardar a indústria nacional de etanol, tendo em vista o potencial ecologicamente favorável desse biocombustível, bem como a necessidade de manutenção e geração de empregos diretos e indiretos.
30. Embora sejam argumentos relevantes para fins de formulação de política industrial, deve-se esclarecer que um ambiente concorrencial saudável com impactos positivos sobre o nível de emprego e o bem-estar da sociedade são resultados de uma regulação bem calibrada.
31. Isto posto, deve-se repensar a imposição aos agentes regulados da cadeia de etanol processos ineficientes sob o argumento da necessidade de resguardar a indústria nacional e manutenção e geração de empregos. Fica evidente que a alternativa apresentada pela agência traz rigidez ao processo negocial e tende a impor elevados custos de transação aos agentes, com possíveis reflexos no preço ao consumidor. Logo, a avaliação de alternativas vis-à-vis a escolha da agência deve ser analisada à luz dos custos e dos benefícios à sociedade.
32. Neste sentido, torna-se fundamental a disponibilização dos estudos acerca das operações logísticas constante na Nota Técnica nº 355/2017/SAB-ANP. Dessa forma, será possível avaliar os principais gargalos enfrentados pelos agentes do setor e ter uma visão geral dos fluxos realizados na cadeia de fornecimento. Com isso, será possível vislumbrar possíveis alternativas a regulação proposta ou mesmo a necessidade de se não regular.
33. Outrossim, no sentido de garantir o abastecimento nacional de combustível, a agência propõe que caso o fornecedor de etanol ou o distribuidor não se enquadrem no regime de contrato de fornecimento com no mínimo 90% da meta até 16 de junho, ficará impedido de comercializar no ano vigente.

34. Possivelmente, a intenção da agência ao obrigar a compra de percentual mínimo por contrato tem por objetivo dar previsibilidade e garantia de demanda para os fornecedores de etanol. Não obstante, ao enrijecer a uma única modalidade de aquisição, a medida também pode se revelar perversa para os fornecedores de etanol, haja vista que tem o condão de aumentar o poder de oligopsônio dos distribuidores.

35. Ademais, em tese, se um distribuidor firma em seu portfólio contratos com três fornecedores nos percentuais de compra na faixa de 100%, 90% e 60%, caso este último fornecedor não consiga contratar o percentual restante para atingir a meta de 90% de contratação com outros distribuidores, haverá a suspensão da sua atividade. Portanto, a suspensão também pode se mostrar não crível diante dos seus possíveis impactos ao abastecimento nacional.

36. Dessa forma, questiona-se a agência acerca da gravidade de penalidade imposta ao fornecedor de etanol anidro em razão dos seus possíveis impactos no abastecimento e nas relações comerciais dos agentes.

37. A minuta traz ainda uma faixa de agentes que estão desobrigados a cumprir as normas estabelecidas na resolução. Neste caso, os fornecedores de etanol e distribuidores que representem em conjunto e em ordem crescente de participação de mercado, até 10% de participação nas vendas nacionais de etanol anidro e gasolina C respectivamente.

38. Segundo a agência, o critério adotado para isentar um grupo de agentes econômicos foi sua relevância e impacto, em volume de comercialização, na formação de estoques nacionais de etanol anidro.

39. Entende-se que a definição de uma faixa de agentes desobrigados pode ser bastante positiva, principalmente, para o acesso de novos agentes no mercado. Neste contexto, com o propósito de avaliar ao alcance e efetividades da alternativa escolhida pela agência, torna-se essencial a divulgação de informações públicas acerca da atual participação do mercado dos agentes. Para isso, sugere-se a divulgação das informações que subsidiaram a decisão da agência.

40. Por fim, um pleito bastante mencionado pelos agentes fornecedores refere-se à possibilidade de comprovação dos estoques mínimos por grupo econômico, em vez de por empresa (por raiz de CNPJ). Inclusive, consta na nota técnica nº 405/2017/SAB-ANP que diversas entidades do setor (Fórum Nacional Sucreenergético, SINDAÇÚCAR e UNICA) pleitearam a noção de grupo econômico como mecanismo de análise e tratamento dos estoques. Como na minuta disponibilizada não há menção ao pleito dos agentes, indaga-se acerca do motivo da rejeição do pedido, uma vez que pode mitigar custos de transação.

3. Considerações Finais

41. Do exposto, podem-se identificar aspectos críticos da proposta que merecem atenção e maiores esclarecimentos.

42. Em relação à temática de contratos de fornecimento, sugere-se que seja disponibilizado à sociedade os estudos acerca das operações logísticas constante na nota técnica nº 355/2017/SAB-ANP. Com isso, será possível avaliar alternativas vis-à-vis a escolha da agência à luz dos custos e dos benefícios à sociedade.

43. No tocante às penalidades, questiona-se acerca da gravidade da suspensão da comercialização imposta ao fornecedor de etanol anidro em razão dos seus possíveis impactos no abastecimento e nas relações comerciais dos agentes.

44. Sugere-se ainda: (i) a divulgação das informações que subsidiaram a decisão da agência para delimitação da faixa de agentes que estão desobrigados a cumprir as normas estabelecidas na resolução; e (ii) o motivo da rejeição da possibilidade de comprovação dos estoques mínimos por grupo econômico para os fornecedores de etanol anidro.

45. Visando contribuir para o aperfeiçoamento da proposta, encaminhamos esta nota como subsídio às discussões no âmbito da consulta pública.

À consideração superior.



ALEXANDRE DE OLIVEIRA LIMA LOYO
Coordenador-Geral de Energia, Petróleo e Gás Natural, Substituto

De acordo.



ANGELO JOSÉ MONT'ALVERNE DUARTE
Subsecretário de Análise Econômica e Advocacia da Concorrência