

Depoimento do Dr. Plinio Nastari

Representante da Sociedade Civil no CNPE, Conselho Nacional de Política Energética

Audiência Pública Conjunta da Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural, e da Comissão de Minas e Energia, para Discutir a Comercialização de Combustíveis no País

Câmara dos Deputados, 11 de julho de 2018

Brasília, DF

Excelentíssimos

Deputado Roberto Balestra, Presidente da Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural,

Deputado Marcelo Squassoni, Presidente da Comissão de Minas e Energia,

Excelentíssimos Senhoras e Senhores Deputados e Senadores,

Demais Autoridades Presentes,

Senhoras e Senhores,

Passaram poucos meses desde que, no final de 2017, nas duas Casas deste Congresso Nacional tenha sido aprovado por ampla maioria parlamentar o Projeto de Lei que criou o RenovaBio, Plano Nacional de Biocombustíveis. Um programa de caráter ambiental e energético, moderno e inovador, que se encontra em fase de implementação, e que pela primeira vez na história do setor de biocombustíveis define uma meta de longo prazo para orientar e estimular investimentos privados neste importante segmento do mercado de combustíveis. Este programa foi desenvolvido no âmbito do Conselho Nacional de Política Energética (CNPE), sob a coordenação do Ministério de Minas e Energia, com ampla participação de todos os setores econômicos envolvidos, e de inúmeras entidades da sociedade civil, através de consultas públicas e manifestações espontâneas.

Nos quatro primeiros meses de 2018, o etanol representou 40,7% do mercado de combustíveis do ciclo Otto, em gasolina equivalente. A meta de redução de intensidade de carbono de 10,1% até 2028, aprovada pelo CNPE em 5 de junho próximo passado, deverá elevar esta participação para 54,7% até 2028. Portanto, este é um tema relevante, pela dimensão do mercado envolvido, e pela responsabilidade que enseja ao abastecimento nacional.

O RenovaBio não implica subsídio e nem a criação de um novo tributo sobre combustíveis. Através de um programa de certificação voluntária (não-obrigatória) de eficiência energético-ambiental, aliado à definição de metas de descarbonização a serem atribuídas às distribuidoras de combustíveis, que passam a ser partes obrigadas deste compromisso, cria-se a possibilidade da precificação em mercado do carbono emitido pelo setor de energia em transportes. Uma precificação endógena, definida pelo mercado, e não exógena e definida de forma arbitrária, o que permitirá a internalização do benefício ambiental gerado por cada biocombustível no preço percebido pelo consumidor.

Ao induzir ganhos de eficiência, o RenovaBio, quando implementado, será um instrumento de estímulo ao aumento de produtividade por parte dos produtores, reduzindo custos e, mais importante que tudo, reduzindo os preços repassados aos consumidores. O RenovaBio representará contribuição relevante para que o Brasil atinja os compromissos firmados no Acordo do Clima.

É no contexto de recente criação do RenovaBio que surge o debate sobre a venda direta de etanol, das usinas aos postos de revenda sem passar pelas distribuidoras. Debate que deve ter, e tem, como motivação primordial tornar o combustível mais barato ao consumidor, que é a mesma motivação do RenovaBio, ao mirar eficiência e a redução de custos e de preços.

A venda direta não pode ser confundida com a ideia de, emergencialmente, cogitada durante a recente greve dos caminhoneiros, produtores venderem etanol ao consumidor a partir das poucas bombas disponíveis em suas instalações, recolhendo obviamente todos os impostos, para superar a falta de produto gerada com a greve. Nem pode ser confundida com a possibilidade de se mitigar o chamado “passeio do etanol”, quando o produto ao sair da instalação de um produtor é enviado por uma distribuidora para uma base secundária, para depois retornar para localidades próximas ao produtor, onerando desnecessariamente a distribuição e, em última instância, o preço pago. Venda direta seria permitir que os produtores simplesmente vendessem diretamente aos postos, sem ter que passar pelas distribuidoras.

A comercialização de etanol, assim como a dos demais combustíveis líquidos, é matéria regulada por resolução da Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP). A atual regulamentação determina a obrigatoriedade da comercialização observados os elos da cadeia de comercialização, produtor-distribuidora-revenda. Seus proponentes defendem a venda direta como forma do produtor acessar diretamente a revenda, tendo como princípios a defesa do livre mercado e da livre concorrência, princípios sobre os quais existe pouca ou nenhuma controvérsia.

Mas a primeira questão é verificar se existe barreira efetiva à venda do produtor ao posto de revenda. Um produtor, ou grupo de produtores, pode constituir ou adquirir uma distribuidora, e desta maneira realizar a venda ao posto

de revenda observada a regulamentação em vigor. Cabe apenas verificar se existe barreira a entrada para constituição, ou transferência de titularidade, de distribuidora segundo as regras da ANP. Não havendo, o problema está resolvido.

Não cabe discutir neste fórum se existem riscos, ou custos privados, relacionados à venda direta. Cada agente deve ser responsável pelas ações que toma, respeitada a ordem, a lei e a regulamentação em vigor. Mas é esta exatamente esta regulamentação que se discute hoje nesta Casa. E por sua relevância é preciso que sejam avaliados os seus eventuais impactos sociais, e aqueles do ponto de vista de política pública.

No contexto da recente criação do RenovaBio, é preciso registrar que a venda direta é inconsistente com este programa. Sem a presença da distribuidora como parte obrigada, não há como o produtor capturar o valor gerado com a venda do crédito de descarbonização. Esta é, entretanto, uma consequência que deve ser analisada sob a ótica do interesse empresarial, ou privado, a não ser que tome uma dimensão que comprometa a própria execução do programa.

Do ponto de vista de política pública, a venda direta deverá fazer com que a distribuição deixe de ser realizada de forma integrada, trazendo como consequência a regionalização da distribuição de etanol. Nestes quarenta e três anos desde a criação do Proálcool, o sistema integrado de distribuição de combustíveis permitiu que o etanol e a gasolina fossem distribuídos de forma relativamente eficiente em boa parte do País. Hoje o Brasil dispõe de um sistema de distribuição com cerca de quarenta e dois mil postos de revenda, distribuindo etanol misturado à gasolina na proporção de 27% em volume, e etanol hidratado (E100) em um País de dimensão continental. Neste sentido, o Brasil se distingue de todos os outros países onde ocorre a produção de etanol, mas principalmente dos Estados Unidos que superaram o Brasil como maiores produtores mundiais em 2006, e hoje produzem praticamente o dobro do Brasil, mas até hoje não conseguiram criar um sistema de distribuição de combustível alternativo puro.

Ainda do ponto de vista de política pública, a regulação deve assegurar a manutenção e a regularidade, com qualidade, da distribuição de combustível, a preservação da competição entre os agentes, a capacidade de fiscalização, e a oferta do produto a baixo custo para o consumidor.

Sob esta ótica, é preciso endereçar sobre qual segmento da cadeia ficaria a responsabilidade pela manutenção da oferta de etanol nos períodos de entressafra, seja através de transferências inter-regionais ou da importação quando necessárias para atender a demanda das regiões deficitárias. A regionalização da distribuição e a regularidade do abastecimento durante todo o ano são preocupações relevantes como temas de política pública. O

recolhimento dos tributos, atualmente a cargo das distribuidoras, precisaria ser adaptado.

O objetivo de tornar o preço mais acessível ao consumidor é relevante, e uma eventual modificação da atual regulamentação seria adequada somente se gerasse redução dos custos de distribuição.

A discussão em curso, entretanto, reflete um desconforto com a situação atual, que pode estar relacionado a uma distorção que pode ser mitigada independente da venda direta.

O desconforto pode estar relacionado ao “passeio do etanol”. Alguns produtores podem ter a avaliação de que o sistema atual de distribuição poderia ser mais eficiente caso fosse praticada, sempre que possível e vantajosa, a venda à ordem, com o produto físico saindo da usina direto para o posto, sem obrigatoriamente passar por uma base secundária. Este seria um aprimoramento que traria redução de custos e de preços ao consumidor, mas não significaria deixar de comercializar através de uma distribuidora.

Outro desconforto pode estar relacionado com o prazo pelo qual variações sazonais de preço aos produtores são transmitidas aos consumidores. Em março último, por exemplo, a transmissão da queda no preço do etanol ao produtor para o consumidor foi, de maneira anormal, absolutamente elevada, contrapondo-se aos prazos de transmissão, muito mais breves, quando ocorrem aumentos de preço. É preciso reconhecer que a mesma demora não aconteceu mais recentemente, quando ocorreu nova queda de preço observada no mês de junho, transmitida aos consumidores muito mais rapidamente, mas esse é um tema que pode ser melhor avaliado e acompanhado.

Uma das consequências almejadas com o RenovaBio é a contratação e a precificação do etanol, hoje realizadas à vista, para um mercado estruturado em contratos de médio e longo prazo. Mesmo no caso do anidro, onde existem contratos regulados pela ANP, a forma com que estão sendo contratados impede a precificação prévia, e o preço é conhecido na semana em que o produto é entregue. Com um mercado estruturado em contratos de médio e longo prazo haverá indução ao desenvolvimento de um mercado futuro de etanol, amenizando a sazonalidade de preços do etanol durante os períodos de safra e entressafra.

A venda direta de etanol das usinas aos postos de revenda não é uma questão simples. Do ponto de vista empresarial, não há o que comentar, cada agente deve ser responsável pelas decisões que toma, em seu nome, ou no de sua empresa. Do ponto de vista de política pública, enseja uma reflexão sobre as consequências que poderá trazer ao sistema integrado de distribuição, e os seus impactos no custo de distribuição.

Mas é preciso registrar, mais uma vez, que para efeito de implementação do RenovaBio a venda direta é inconsistente com o programa. A venda do crédito de descarbonização pressupõe a existência da distribuidora, como parte obrigada. Por isso é que, se não há barreira à entrada no ramo de distribuição, o produtor pode participar deste elo da cadeia de comercialização, sem comprometer a sua adesão ao RenovaBio.

Acredito que as preocupações levantadas pelos proponentes da venda direta poderão ser em boa medida endereçadas, não com a alteração do atual sistema regulamentado pela ANP, mas sim com a eliminação total, ou a mitigação, do passeio do etanol, aliado a um acompanhamento mais acurado sobre as condições de mercado que tem regido a transmissão das variações de preço dos produtores aos consumidores.

Agradeço a atenção das Senhoras e Senhores.

Plinio Nastari é o Representante da Sociedade Civil no CNPE, Conselho Nacional de Política Energética.