

ARTIGOS

VENDA DIRETA DO ETANOL: LIMITES E POTENCIALIDADES

Pedro Norberto Lotte Júnior

Graduado em Engenharia Civil pela Universidade Paranaense (Unipar) e mestrando em Desenvolvimento Regional e Agronegócio da Universidade Estadual do Oeste do Paraná (Unioeste) – *campus* de Toledo.

E-mail: pjuniorlotte@gmail.com

 <https://orcid.org/0000-0002-7238-4301>

Welthon Roberto Lotte

Graduado em Engenharia Civil, especialista em Estruturas de Concreto e Fundações, e especialista em Engenharia Legal: Avaliações e Perícias de Engenharia pela Universidade Paranaense (Unipar) e mestrando em Desenvolvimento Regional e Agronegócio da Universidade Estadual do Oeste do Paraná (Unioeste) – *campus* de Toledo.

E-mail: welthonlotte@protonmail.com

 <https://orcid.org/0000-0003-3364-3136>

Renata Cattelan

Graduada em Economia e mestra em Gestão e Desenvolvimento Regional pela Universidade Estadual do Oeste do Paraná (Unioeste) – *campus* de Francisco Beltrão, e doutoranda em Desenvolvimento Regional e Agronegócio da mesma instituição – *campus* de Toledo.

E-mail: renata.cattelan@gmail.com

 <https://orcid.org/0000-0003-1820-7205>



Este artigo está licenciado com uma Licença Creative Commons - Atribuição Não Comercial 4.0 Internacional

Pery Francisco Assis Shikida

Professor associado do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional e Agronegócio da Universidade Estadual do Oeste do Paraná (Unioeste) – campus de Toledo.
E-mail: peryshikida@hotmail.com

 <https://orcid.org/0000-0001-9621-1520>

Como citar este artigo: Lotte Júnior, P. N., Lotte, W. R., Cattelan, R., & Shikida, P. F. A. (2023). Venda direta do etanol: Limites e potencialidades. *Revista de Economia Mackenzie*, 20(1), 13–35. doi:10.5935/1808-2785/rem.v20n1p.13-35

Recebido em: 26/04/2022

Aprovado em: 08/03/2023

Resumo

O objetivo deste trabalho é analisar a implementação da venda direta do etanol no Brasil, iniciada pela Medida Provisória (MP) nº 1.063/2021 e publicada como Lei nº 14.292/2022, tornando possível a comercialização direta do etanol entre as usinas e os postos de combustíveis. Por meio de uma análise discursiva, este trabalho foca a comercialização nacional do etanol, antes da implementação da MP, destacando a venda direta como possível atenuante do preço final, bem como as posições das entidades públicas referentes ao setor. Conclui-se que a medida deve ensejar melhorias na cobrança dos impostos estaduais. Contudo, problemas relacionados à distância entre os postos e as usinas são fatores limitantes para essa comercialização, nesse primeiro momento, em função do processo de estocagem de grandes quantidades.

Palavras-chave: etanol; ICMS; logística; tributo; venda direta.

Classificação *JEL*: H31, H21, H71, O38, Q16.

INTRODUÇÃO

Desde a década de 1930, o governo brasileiro estabelecia a produção de açúcar e etanol (à época, denominado de álcool), incluindo a fixação de cotas de produção para cada unidade industrial e de sua comercialização. No âmbito da comercialização, ditava preços entre compradores e vendedores, além de controlar toda a exportação de açúcar e etanol. A partir da promulgação da Constituição Federal em 1988, foi diminuído o poder do Estado, movendo gradualmente a responsabilidade para as cadeias produtivas, o que originou

a necessidade da reorganização desses sistemas de produção (Moraes & Barros, 2002).

Na segunda metade de 1990, o Brasil chegou a produzir 16 bilhões de litros de etanol. Porém, a crise do Programa Nacional do Álcool (Proálcool, criado em 1975), ocorrida no final dos anos 1980 e início dos anos 1990, fez as empresas, que não investiram em métodos técnicos-produtivos mais eficientes, serem excluídas pela pressão de mercado (Shikida et al., 2011). O final dos incentivos governamentais para o setor, as reduções dos preços internacionais do barril do petróleo, o aumento do valor do açúcar no mercado exterior e a crise de desabastecimento do etanol desestimularam a utilização desse tipo de combustível no país. Porém, a partir do século XXI, o etanol voltou a exercer importante papel na matriz energética nacional (Machado, 2014; Clein et al., 2021).

Com práticas mais eficientes dentro do mercado brasileiro, a produção chegou a 32.5 bilhões de litros de etanol da safra de cana-de-açúcar de 2020/2021, 8.69% menor que a safra anterior, sofrendo com os efeitos climáticos ocorridos em São Paulo, Mato Grosso do Sul e Paraná (União da Indústria de Cana-de-Açúcar e Bioenergia [Unica], 2022).

Segundo Vidal (2020), quase toda a produção brasileira de etanol é destinada ao mercado interno, e, em 2019, foram exportados apenas 6,14% da produção. Já em 2021, de acordo com o portal NovaCana (2021a), embora a quantidade de etanol exportada mensalmente pelo Brasil estivesse caindo desde novembro, as usinas brasileiras enviaram 4,1% mais biocombustíveis para fora do país em fevereiro de 2021, na comparação com o mesmo período de 2020.

Dentro do cenário da comercialização do etanol, a venda direta do produto entre as usinas e os mercados revendedores era proibida, sendo necessário o auxílio das distribuidoras como meio para compra. Entretanto, diante da inflação agravada pela pandemia da Covid-19, o preço mínimo do etanol no mês de outubro de 2021 chegou ao valor de R\$ 4,090 por litro, e o máximo verificado foi de R\$ 7,399/litro (Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis [ANP], 2021). Portanto, a fim de atingir a diminuição do preço do etanol, o presidente da República, Jair Messias Bolsonaro, lançou a Medida Provisória (MP) nº 1.063/2021, aprovada como Lei nº 14.292/2022, permitindo a venda direta de etanol pelos produtores e importadores sem desvios aos postos de combustível.

Essa medida foi implementada de forma urgente, pois o artigo 62 da Emenda Constitucional nº 32, de 2001, dá poder de lei à MP quando esta apresenta relevância e urgência, submetida de imediato ao Congresso Nacional:

Art. 62. Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de Lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional (Redação da EC 32/2001).

Com essa atitude emergencial, o tema da venda direta se tornou motivo de polêmica, gerando ambíguas ou obscuras discussões a respeito do assunto. Como forma de analisar e verificar o tema, esta pesquisa estrutura informações, raciocínios e opiniões de entidades públicas enleadas ao conteúdo, tangendo, além da problemática da comercialização do etanol, os tributos que formam grande parte de seu custo. Nesse contexto, torna-se interessante citar Coleti (2019), o qual revelou que, quando criada uma queda na ordem de 20% no custo das tarifas, é originado um aumento de 4,8% no fluxo comercializado de etanol.

Logo, busca-se a retórica de solução abrangida pela nova regulamentação. É discutida, também, a concepção de algumas entidades públicas, como da Unica, do Sindicato do Comércio Varejista de Derivados (Minaspetro), entre outras, para concluir possíveis limites e potencialidades da venda direta do etanol no território nacional.

Isso posto, este artigo apresenta seis seções, além desta introdução. A metodologia e a comercialização de etanol no Brasil compõem as seções 1 e 2. A venda direta de etanol e a posição das entidades públicas compõem as seções 3 e 4. Por fim, há as conclusões.

1

METODOLOGIA

A metodologia deste estudo foi formulada de forma clara e simples, em que a introdução indica a delimitação, a importância, o caráter e a justificativa. Já o desenvolvimento apresenta uma fundamentação lógica do trabalho, na qual Lakatos e Marconi (2003) descrevem que sua finalidade é expor e demonstrar o problema a ser analisado a partir de três fases, concatenadas entre si. A primeira fase é a explicação, que apresenta o sentido do tema e sua compreensão, procurando suprimir o ambíguo ou o obscuro. A segunda fase é implementar a discussão na qual se fundamentam e se enunciam as preposições. E, na terceira fase, a demonstração é feita pela dedução lógica do trabalho, implicando o exercício do raciocínio.

Feito isso, pode-se concluir que este estudo consiste na síntese da argumentação feita anteriormente, em que constam as relações e diferenças entre as discussões, a união de ideias e, ainda, um resumo de toda a reflexão realizada.

O método de abordagem também consiste na dialética (análise de discurso), que é a arte de dialogar, ou seja, de argumentar e contra-argumentar. Porém, é utilizado o segundo sentido para a dialética, designada para a operação mental no intuito de melhor examinar as discussões propostas (Mezzaroba & Monteiro, 2003).

A literatura da pesquisa é composta por normas expendidas pelo governo federal brasileiro, artigos, teses, dissertações e publicações feitas por entidades públicas referentes ao etanol, e estas últimas estão entre os maiores validadores de opiniões a respeito do produto, interferindo diretamente nos investimentos da área.

O procedimento foi alcançado com uma exaustiva busca de dados teóricos a respeito do etanol, com base na sua comercialização, na tributação e nos obstáculos anteriores à implementação da venda direta, procurando esclarecer, principalmente, a interferência dos impostos e a logística para o produto.

Lado outro, são elucidadas informações referentes à regularização da venda direta do etanol, abordando uma discussão da lei e do formato da cobrança dos impostos, com o intuito de verificar as propostas que diferenciam e suprem as adversidades anteriores à sua implementação.

Prosseguindo, também é debatida a posição de algumas entidades públicas, importantes para o etanol, sendo relevante o esclarecimento de suas posições referente ao assunto. Aclarados os pontos anteriores, são analisadas essas fontes inseridas na pesquisa no intuito de verificar as potencialidades e os limites da venda direta do etanol.

2

COMERCIALIZAÇÃO DO ETANOL NO BRASIL

A definição da comercialização não inclui apenas o transporte de bens e serviços, envolve também a integração dos mercados, ou seja, é um sistema relacionado à economia, em que, quando impostas modificações a ele, certamente estarão agindo sobre o desenvolvimento econômico brasileiro (Santana & Campos, 1993; Nassar et al., 2000; Mendes, 2007).

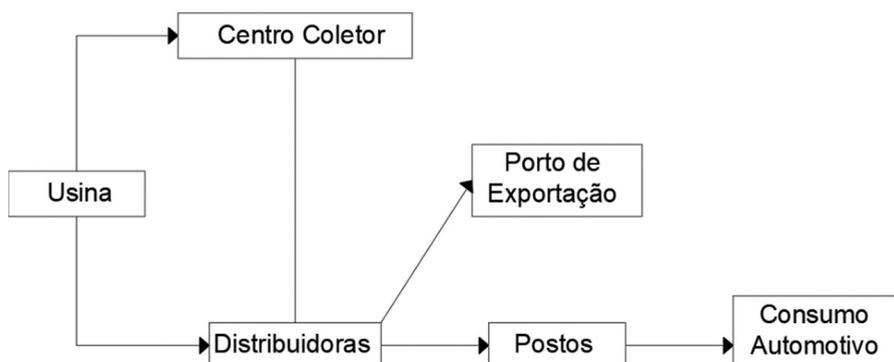
Segundo o Centro Brasileiro de Infraestrutura – Cbie (2020), a distribuição de combustíveis no Brasil, por causa de sua dimensão continental, demanda uma cadeia de abastecimento com enorme estrutura física, composta por terminais de armazenagem, oleodutos de transporte, hidrovias e, principalmente, rodovias. Logo, é vital o conhecimento da estrutura logística do etanol brasileiro, obtendo a identificação da distribuição do produto.

Conforme o Cbie (2020), a cadeia de distribuição do etanol se insere no quadro de distribuição de combustíveis. A disposição do etanol e biodiesel tende a ser similar a jusante da base de distribuição, diferenciando nas rotas entre o campo e a unidade industrial.

O fluxo para o mercado interno no modal rodoviário ocorre da seguinte forma: a própria distribuidora contrata uma transportadora rodoviária para carregar um caminhão de etanol na usina e descarregar diretamente na sua base de distribuição, onde o produto é armazenado e, caso seja do tipo anidro, misturado à gasolina (Copersucar, 2020). Logo, a partir das distribuidoras, o etanol é comprado pelos postos de combustíveis, que comercializam para o consumo automotivo. A logística do etanol para exportação muda apenas pelo fluxo com destino das distribuidoras para os portos de exportação (Figura 1).

Figura 1

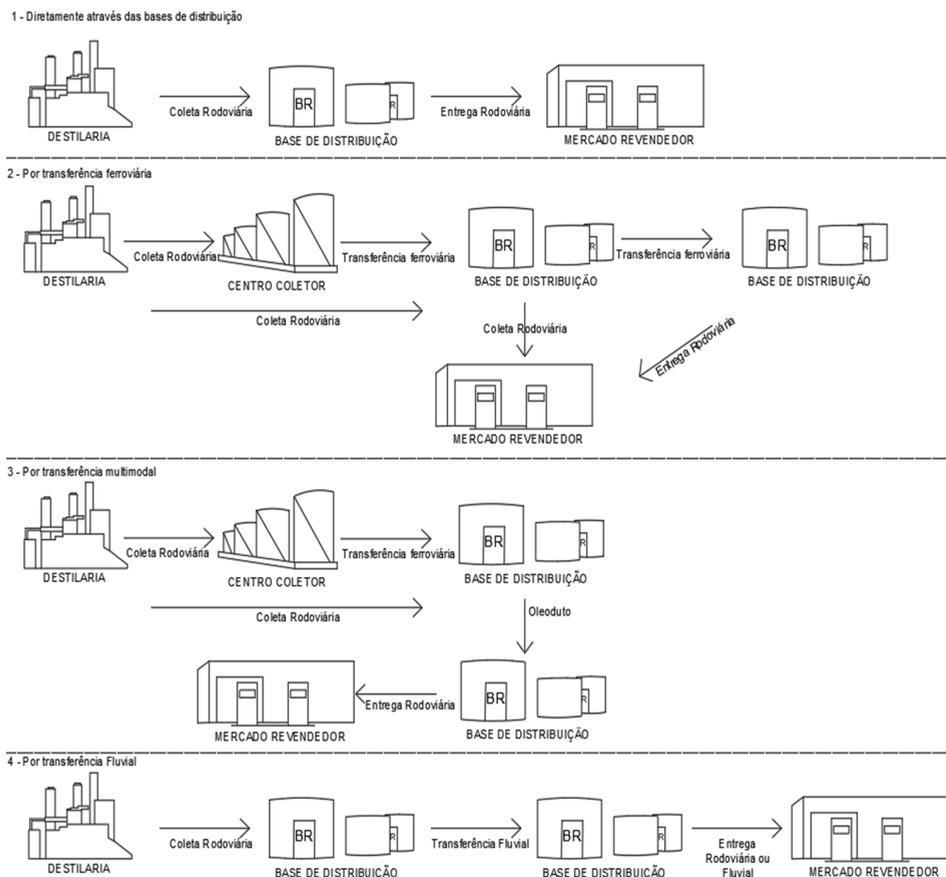
Estrutura da logística do etanol



Fonte: Elaborada pelos autores.

A comercialização das distribuidoras no mercado interno de etanol, de acordo com Cunha (2003), pode ser dividida em quatro alternativas (Figura 2): diretamente por meio das bases de distribuição; por transferência ferroviária; por transferência multimodal; e por transferência fluvial.

Figura 2
Alternativas de distribuição



Fonte: Adaptada de Cunha (2003).

Segundo Petraglia (2013), o modal rodoviário responde por cerca de 90% do escoamento do combustível renovável. E, para atender à demanda crescente

do etanol, como retratado pelo Centro de Gestão e Estudos Estratégicos – CGEE (2009), é necessário um novo sistema logístico para o escoamento do produto.

De acordo com a Nota Técnica nº 01/2019 da Empresa de Pesquisa Energética – EPE (2019), cabe à ANP regulamentar a cadeia logística da comercialização de etanol no Brasil e garantir a qualidade do produto ao consumidor. Logo, a fiscalização ocorre da etapa de produção até o abastecimento para o consumidor final. Desde 2011, o etanol passou a ter a necessidade da certificação de qualidade que, segundo Santos et al. (2017), tem por objetivo atestar, publicamente, que determinado bem, processo ou serviço atende às normas técnicas ou está em conformidade com os requisitos específicos de qualidade.

Essa atribuição é firmada por meio da Lei nº 9.478/97, conhecida como “Lei do Petróleo”. A ANP especificava os atores atuantes dentro da cadeia de comercialização mediante Resolução nº 43, de 22 de dezembro de 2009. No artigo 6º dessa resolução, era exigido que a venda nacional do etanol fosse, obrigatoriamente, por meio de distribuidoras ou fornecedoras cadastradas na ANP.

Todavia, tal regulamentação tornava impossível que os postos comprassem o etanol de forma direta, gerando um deslocamento desnecessário em locais em que a distribuidora ficava mais distante do que a usina – transporte conhecido como “frete morto”. De acordo com Renato Cunha, presidente da Associação de Produtores de Açúcar, Etanol e Bioenergia (NovaBio), a venda direta de etanol para os postos

[...] trará maior competitividade, eficiência, desburocratização e agilidade, além de outras importantes rupturas para modernizar o mercado, com ganhos de consumo, proporcionando melhor remuneração aos produtores e preços mais atrativos ao consumidor (Vital, 2021).

O etanol, como um produto em circulação no Brasil, é encarecido de tributos, existindo aqueles que incidem sobre a produção e aqueles aplicados na comercialização, sendo nesta pesquisa analisado apenas o segundo.

■ 2.1 Tributos incidentes sobre o etanol

De acordo com a EPE (2020), os tributos federais que incidem sobre o etanol são: Programa de Integração Social e de Formação do Patrimônio do

Servidor Público (PIS/Pasep) e Contribuição para Financiamento da Seguridade Social (Cofins). Ambos possuem, na base de seus cálculos, o valor venal do bem ou serviço tributado.

Já para tributos estaduais, é incidente o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS), que possui diferença de alíquotas entre os estados. Suplementarmente, cumpre verificar a possibilidade de existência do Fundo de Combate à Pobreza (FCP), de competência estadual, cuja cobrança é ligada a esse imposto, conforme indicado na Emenda Constitucional nº 31/2000, artigo 82, das “Disposições constitucionais transitórias da Carta Magna”. Logo, o FCP funciona de forma a complementar a alíquota de ICMS. Assim sendo,

Art. 82. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem instituir Fundos de Combate à Pobreza, com os recursos de que trata este artigo e outros que vierem a destinar, devendo os referidos Fundos ser geridos por entidades que contem com a participação da sociedade civil.

§ 1º Para o financiamento dos Fundos Estaduais e Distrital, poderá ser criado adicional de até dois pontos percentuais na alíquota do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS, sobre os produtos e serviços supérfluos e nas condições definidas na lei complementar de que trata o art. 155, § 2º, XII, da Constituição, não se aplicando, sobre este percentual, o disposto no art. 158, IV, da Constituição.

§ 2º Para o financiamento dos Fundos Municipais, poderá ser criado adicional de até meio ponto percentual na alíquota do Imposto sobre serviços ou do imposto que vier a substituí-lo, sobre serviços supérfluos.

Lima et al. (2014) afirmam que, de forma a evitar fraudes, o Sindicato Nacional das Empresas Distribuidoras de Combustíveis e de Lubrificantes (Sindicom) tem adotado, desde 2001, o Preço Médio Ponderado ao Consumidor Final (PMPF), que é a pesquisa de preços realizada pelos estados e divulgados pelo Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz). Basicamente, é uma tabela elaborada pelos estados a partir do preço praticado na ponta da cadeia, ou seja, aquele verificado nas bombas de combustível, e, a partir deste, é feita a base de cálculo do ICMS.

Porém, o PMPF é composto pelo custo de matéria-prima, operação, manutenção, investimento, cotação do dólar mais a variação cambial, impostos federais (PIS/Pasep, Cofins), imposto estadual (ICMS), custo da logística e

comercialização. Ou seja, esse cálculo é feito a partir do preço já com impostos e custos, e não do preço que sai da usina. Dessa forma, é gerada uma grande variação de alíquotas, que, segundo o Instituto Combustível Legal (2021), é uma porta aberta para a sonegação de impostos, pois alguns empresários podem comprar combustível em um estado vizinho onde o ICMS é menor e vendê-lo ilegalmente onde o imposto é maior. Além disso, como apontado por Lima et al. (2014), somente 21 estados praticam o PMPF.

A Tabela 1 representa a carga efetiva de tributos, em reais (R\$) por litro, vigente por Unidade da Federação (UF), para o etanol hidratado comum ou aditivado, mostrando que o maior percentual de ICMS se encontra no Rio de Janeiro (32%) e o menor em São Paulo (13,3%) (Federação Nacional do Comércio de Combustíveis e de Lubrificantes [Fecombustíveis], 2022).

Tabela 1

Carga efetiva de tributos em R\$/litro

UF	PIS/Cofins	PIS/Cofins	PIS/Cofins	ICMS	PMPF	Tributos
	Produtor	Distribuidora	Etanol	%	1° nov.	Total
RJ	0.1309	0.1109	0.2418	32.0%	5.6280	2.043
TO	0.1309	0.1109	0.2418	29.0%	5.2000	1.750
DF	0.1309	0.1109	0.2418	27.0%	5.6190	1.759
ES	0.1309	0.1109	0.2418	27.0%	5.1484	1.632
SE	0.1309	0.1109	0.2418	27.0%	5.5800	1.748
MA	0.1309	0.1109	0.2418	26.0%	5.1890	1.591
RO	0.1309	0.1109	0.2418	26.0%	5.6140	1.701
AC	0.1309	0.1109	0.2418	25.0%	5.7673	1.684
AL	0.1309	0.1109	0.2418	25.0%	5.2492	1.554
AM	0.1309	0.1109	0.2418	25.0%	4.8241	1.448
AP	0.1309	0.1109	0.2418	25.0%	5.8500	1.704
CE	0.1309	0.1109	0.2418	25.0%	5.4236	1.598
GO	0.1309	0.1109	0.2418	25.0%	4.7720	1.435
MT	0.1309	0.1109	0.2418	25.0%	4.6496	0.823
PA	0.1309	0.1109	0.2418	25.0%	5.6862	1.663
PE	0.1309	0.1109	0.2418	25.0%	5.1690	1.534

(continua)

Tabela 1

Carga efetiva de tributos em R\$/litro (conclusão)

UF	PIS/Cofins	PIS/Cofins	PIS/Cofins	ICMS	PMPF	Tributos
	Produtor	Distribuidora	Etanol	%	1° nov.	Total
RR	0.1309	0.1109	0.2418	25.0%	5.5130	1.620
RS	0.1309	0.1109	0.2418	25.0%	5.8619	1.707
SC	0.1309	0.1109	0.2418	25.0%	5.0100	1.494
PB	0.1309	0.1109	0.2418	23.0%	5.1311	1.422
RN	0.1309	0.1109	0.2418	23.0%	5.7360	1.561
PI	0.1309	0.1109	0.2418	22.0%	5.4300	1.436
BA	0.1309	0.1109	0.2418	20.0%	4.9900	1.240
MS	0.1309	0.1109	0.2418	20.0%	4.2014	1.082
PR	0.1309	0.1109	0.2418	18.0%	4.6800	1.084
MG	0.1309	0.1109	0.2418	16.0%	4.9675	1.037
SP	0.1309	0.1109	0.2418	13.3%	4.6270	0.857

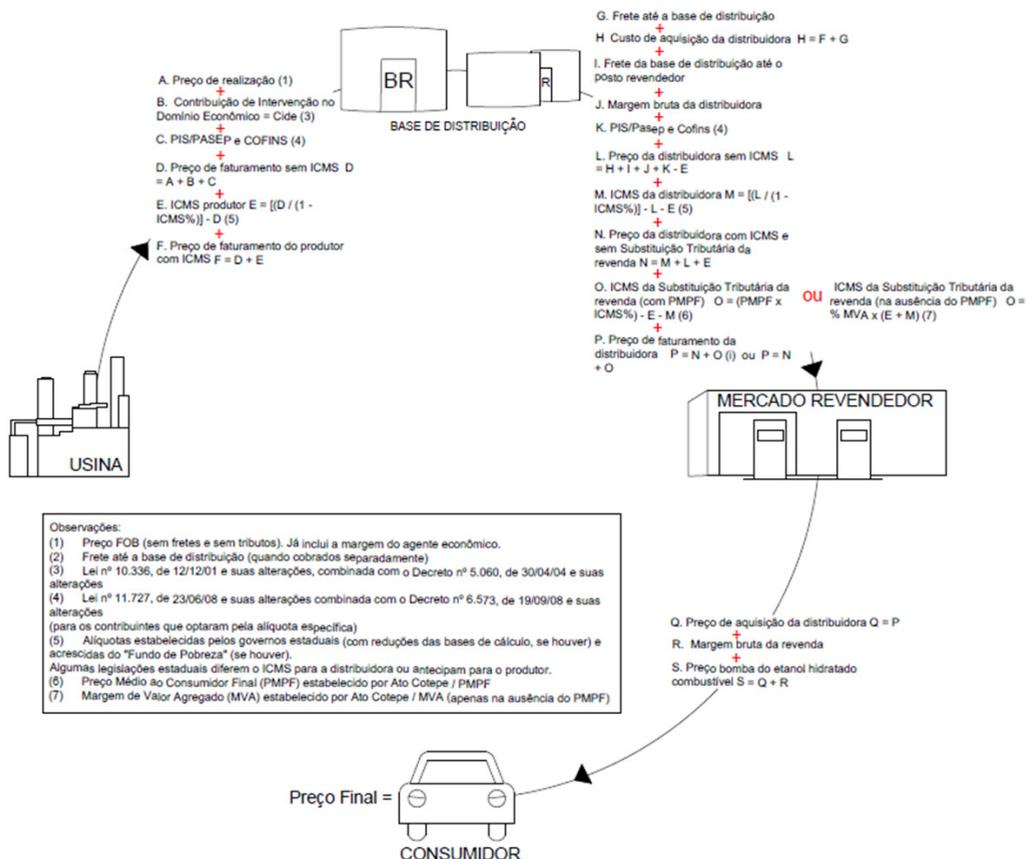
Fonte: Adaptada da Fecombustíveis (2022).

O ICMS é um imposto incidente até o último elo da cadeia por estar enleado no transporte. A EPE (2020) relata que o recolhimento efetivo ocorre mediante o mecanismo de substituição tributária, com um dos agentes da cadeia assumindo o papel de responsável pela cobrança do ICMS. Esse tributo é recolhido da usina para a base de distribuição e, novamente, do distribuidor para o mercado revendedor, tornando-se reincidente, e o comportamento do consumidor diante dos preços torna-se bastante influenciado pela carga do ICMS.

Uma comprovação dessa afirmação é demonstrada pela ANP (2022a), que apresenta a composição e as estruturas de formação dos preços do etanol hidratado, representadas pela Figura 3. Pode-se visualizar no item D dessa figura a incidência do ICMS a partir do produtor de etanol. No item M, é verificado esse imposto na estrutura de formação do preço a partir da distribuidora, enquanto a composição do preço final do etanol pode ser vista na soma dos itens Q e R.

Figura 3

Estrutura do preço final do etanol hidratado



Fonte: Adaptada de ANP (2022a).

A maior discussão perante a aprovação da MP nº 1.063 seria a implementação de um tributo monofásico.¹ Pitombeira e Saraiva (2017) explicam que a monofasia é o modelo em que o primeiro da cadeia de produção, seja ele o produtor ou importador – neste caso, o do etanol –, fica responsável por recolher alguns tributos por todo o sistema seguinte, fazendo com que os demais

1 “[...] faz-se necessário racionalizar a incidência tributária sobre os combustíveis, de forma a reduzir seus impactos na elevação dos preços. Nesse contexto, vem à baila a implementação da incidência monofásica do ICMS sobre esses produtos” (Prates, 2022).

responsáveis pelo comércio desse combustível não precisam recolher tributos monofásicos. No caso da venda direta, o produtor fica responsável por recolher o ICMS. Sendo assim, há uma simplificação na cobrança e maior facilidade de fiscalização pelos órgãos públicos responsáveis por esta, normalmente a Secretaria da Fazenda do Estado.

Logo, com base nas discussões e nos quesitos técnicos da questão de como seria feita a cobrança dos tributos sobre a venda direta do etanol, o ICMS monofásico foi implementado como solução para problemas como a possível sonegação de impostos. Assim, não existiam mais gargalos regulatórios que impediriam a liberação da venda direta do etanol das usinas para os revendedores. Portanto, a proposta foi implementada pelo presidente, Jair Messias Bolsonaro, por meio da MP nº 1.063, em 11 de agosto de 2021, a qual veio a ser aprovada pelo Senado Federal em 8 de dezembro de 2021 (Senado Notícias, 2021) e publicada no *Diário Oficial da União*, em 4 de janeiro de 2022.

3

VENDA DIRETA DO ETANOL

Discutida desde a greve dos caminhoneiros em 2018, a MP nº 1.063, assinada também pelo presidente da República, Jair Messias Bolsonaro, foi aprovada pelo Senado em 8 de dezembro de 2021, e publicada em 4 de janeiro de 2022 como Lei nº 14.292, de 3 de janeiro de 2022, alterando as Leis nºs 9.478/97 e 9.718/98), que tratavam sobre a compra e venda de etanol brasileiro.

A Lei nº 14.292/2022 tem como objetivo reduzir o valor final do etanol, oficializando a possibilidade de os postos de combustíveis adquirirem o produto diretamente das usinas, isto é, o produtor poderá comercializar o combustível sem a obrigatoriedade de contratar uma distribuidora. Com a medida reconhecida, tem-se um provável aumento na competição de mercado. Ragazzo (2006) afirma que a livre concorrência aumenta a eficiência alocativa e produtiva, e a capacidade de inovação, o que leva os produtores e distribuidores a reduzir seus custos e buscar menores preços, a fim de não perderem seus clientes.

A sanção da nova lei seguiu com veto do artigo 68-B:

Art. 68-B. Sem prejuízo das demais hipóteses previstas na regulação, o agente produtor, a cooperativa de produção ou comercialização de etanol, a empresa comercializadora de etanol ou o importador de etanol hidratado combustível fica autorizado a comercializá-lo [...] (Artigo vetado pelo Presidente da República, MP1.069 de 13 de setembro de 2021).

E do artigo 68-C da Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997:

Art. 68-C. [...] I – agente produtor, cooperativa de produção ou comercialização de etanol, empresa comercializadora de etanol ou importador; (Artigo vetado pelo Presidente da República, MP1.069 de 13 de setembro de 2021).

Esses vetos se deram porque os dois artigos beneficiariam as cooperativas produtoras ou comercializadoras de etanol com a redução de contribuições fiscais, uma vez que elas já recebem o benefício da redução na tributação, violando o artigo 14 da Lei Complementar (LC) nº 101/2000 e distorcendo a concorrência no setor (Agência Brasil, 2022):

Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias [...].

Sendo assim, para não haver perda na arrecadação do Estado, a lei impõe que os tributos serão cobrados sobre a receita bruta, sendo o PIS de 5,25% e a Cofins de 24,15% a cada metro cúbico de etanol, tanto para o varejista que faça importação quanto ao importador que exerça função de distribuidor. Já o etanol anidro deixará de ser isento e pagará 1,5% de PIS e 24,15% de Cofins por metro cúbico (Secretaria-Geral, 2022).

O ICMS passa a ser cobrado, sobretudo, de maneira monofásica (apenas pelo produtor) e distribuído entre o estado produtor e consumidor pelo modelo de Diferença de Alíquota (Difal). Santos e Araújo (2017) explicam que a Difal diminui as deturpações de recolhimento do ICMS interestadual, e o valor

total recolhido do tributo será partilhado entre as UF produtora e consumidora. Esse modelo é normatizado por meio da LC nº 190, de 2022, que explica, em seu artigo 11 § 7º, que, quando a transação ocorrer entre estados diferentes, o imposto direcionado para a UF onde ocorre a entrada do produto será a diferença entre a alíquota interna e a interestadual:

§ 7º Na hipótese da alínea “b” do inciso V do *caput* deste artigo, quando o destino final da mercadoria, bem ou serviço ocorrer em Estado diferente daquele em que estiver domiciliado ou estabelecido o adquirente ou o tomador, o imposto correspondente à diferença entre a alíquota interna e a interestadual será devido ao Estado no qual efetivamente ocorrer a entrada física da mercadoria ou bem ou o fim da prestação do serviço.

Diante da resolução de cobrança dos impostos, a aplicabilidade do modelo ainda seria questionada. Gama e Widmer (2015) apresentaram dois cenários dentro do estado de São Paulo. O primeiro verifica o modelo de venda via base regional, e o segundo mostra a venda direta. Os autores identificaram uma redução no custo de transporte de 25% e na operação de processo das bases de 23%. Entretanto, toda essa economia reduziria apenas 3% no preço final do combustível, demonstrando que, possivelmente, a reorganização da cadeia logística não traria um impacto tão significativo ao preço final do combustível.

Com base nessas análises, a discussão torna-se importante, e a posição das entidades deve ser levada em consideração, pois esses atores estão ligados diretamente com a cadeia produtiva e comercial do etanol.

4

POSIÇÃO DE ENTIDADES PÚBLICAS

Luiz Carlos Corrêa Carvalho, conselheiro da Unica, em entrevista para o *site NovaCana* (2020), comentou que a venda direta não traria grandes modificações no preço do etanol, pois beneficiaria apenas postos próximos às usinas, enfatizando que outras medidas poderiam ser tomadas, citando o *RenovaBio*² como uma das alternativas.

2 Política Nacional de Biocombustíveis, instituída pela Lei nº 13.576/2017, que contribui no cumprimento do Acordo de Paris, promovendo a expansão dos biocombustíveis e assegurando a previsibilidade ao mercado (ANP, 2022b).

Complementarmente, Samora e Nogueira (2021) afirmam que a negociação direta seria custosa, por conta de a venda direta ser benéfica para regiões em que usinas estão localizadas mais próximas de polos consumidores, ou seja, esse sistema teria um alcance limitado. Caso o produtor tivesse grandes distâncias para a entrega, automaticamente necessitaria investir em logística. Isso significa um problema de transporte, por atualmente existirem as grandes distribuidoras que compram em grandes volumes das usinas, estocam e detêm sua própria logística de distribuição. Portanto, se um posto próximo a uma usina quiser enviar um caminhão para a compra, isso poderá ser benéfico, todavia não o será para a maioria em razão da distância.

Anteriormente à aprovação da MP nº 1.063, Carlos Guimarães, presidente do Minaspetro, afirmou, em entrevista ao *Diário do Comércio* (Valverde, 2021), que o setor recebeu essa medida com receio. Esse sentimento manifestado está relacionado com o fato de acreditar que não haverá a diminuição do preço final do etanol, em razão da incerteza sobre a cobrança dos impostos estaduais. Não obstante, essa preocupação do presidente do Minaspetro foi resolvida por meio da monofasia do ICMS por metro cúbico de etanol. Isso posto,

[...] não acreditamos que a medida terá um impacto significativo no mercado. Em Minas, a maior parte dos postos, 55%, trabalha com bandeira e tem contratos de exclusividade (Valverde, 2021).

Tereza Cristina Corrêa da Costa Dias, ministra da Agricultura, Pecuária e Abastecimento do Brasil, explica que a MP nº 1.063, agora Lei nº 14.292/2022, traz maior concorrência, fomentando os investimentos, além de promover um estímulo ao setor, auxiliando a recuperação da economia brasileira (Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, 2021):

Ao visar a diminuição do preço para o consumidor final, a MP oferecerá um alívio aos brasileiros e brasileiras em meio à presente conjuntura econômica. A medida busca também incentivar uma maior concorrência entre os diversos setores envolvidos na cadeia, incentivando novos investimentos e melhoria dos serviços ao consumidor. Ao mesmo tempo, estamos dando um estímulo importante ao setor sucroalcooleiro, contribuindo para posicionar nossa economia firmemente no caminho da recuperação econômica.

Cunha (2020), presidente da NovaBio e do Sindicato da Indústria do Açúcar e do Alcool no Estado de Pernambuco (Sindaçucar – PE), afirmou, em artigo publicado no portal BrasilAgro, que não havia necessidade de temer essa política, pois o modelo de entrega por meio das distribuidoras continuaria para regiões mais afastadas. Afirmou também que o setor não ficaria refém da venda apenas por distribuidoras, atendendo aos postos que ficam próximos das usinas.

[...] não há porque temer essa nova estruturação, opcional e não excludente do modelo único, hoje instalado [...]. Não ficaremos mais condenados a não vender direto, quando cerca de 90% de nossa produção de etanol se localiza a menos de 100 km dos postos [...] (Cunha, 2020).

Já em 2021, Renato Cunha complementou que haveria necessidade de revisão dos contratos existentes. Conforme Cunha, a venda direta irá reduzir a distância de transporte, auxiliando na questão ambiental. Ademais, o novo modelo de comercialização terá influência direta nos setores econômico, social e ambiental, garantindo maior rapidez no fornecimento de etanol e redução de custos com frete, mantendo as usinas como grandes contribuintes da União (NovaCana, 2021b). Nesse sentido,

Na dimensão ambiental, a venda direta vai contribuir para reduzir de forma significativa a quilometragem percorrida por caminhões que transportam o combustível renovável, das usinas aos centros de distribuição e de lá aos postos (Nova Cana, 2021b).

CONCLUSÕES

Por meio deste estudo, foram identificadas várias interferências do Estado na cadeia de produção do etanol, seja com injeção de valores para manter o mercado ou com tributos que são cobrados pela produção, pela distribuição e pelo comércio para o consumidor final. Mesmo com uma política neoliberal pós-1990, o governo sempre esteve presente, sendo na política de preços ou em outras decisões para o uso do etanol. Porém, como verificado neste estudo, as empresas que se mantêm na cadeia do etanol estão procurando inovar suas práticas de produção, trazendo melhor aproveitamento e desempenho.

Além de um mercado competitivo, existem as políticas de tributos aplicados desde a produção até a venda ao consumidor final. Isso majora, consideravelmente, o preço do etanol, principalmente pela cobrança do ICMS dentro do estado de origem, recolhido pelo produtor/pela usina, e depois recolhido, novamente, pela distribuidora (ICMS interestadual), complicando a composição de custos feita pela iniciativa privada. Além disso, o custo final do etanol é ainda mais majorado por meio do PMPF, cobrado na ponta final e gerando uma grande variação de alíquotas.

Com base na discussão, um dos grandes desafios para o Brasil na logística atual do etanol foi a tributação, em razão do encarecimento do produto. Convém lembrar, por exemplo, que o impacto das tarifas e dos custos de transporte na comercialização de etanol tem maior efeito quando reduzidas as tarifas *vis-à-vis* as reduções nos custos de transporte, retratando que a política de taxaço supracitada necessita ser revisitada.

Logo, a Lei nº 14.292/2022 não só reduz a cadeia logística do etanol, como abre a possibilidade da melhoria na cobrança do PIS, da Cofins e do ICMS. Porém, apresenta os problemas relacionados a distância entre os postos e as usinas, por causa da falta da logística planejada e bem estruturada da compra direta.

Nesse contexto, abrindo a discussão sobre o futuro, há uma possibilidade de investimentos na logística de transporte do etanol pelos postos de combustíveis, minimizando, dessa feita, os problemas relacionados com a distância. A questão da estocagem também precisa entrar na pauta dessa discussão.

Assim, em uma síntese das reflexões no entorno da venda direta do etanol, seu potencial encontra-se na solução das adversidades da reincidência do ICMS e diminuição do custo da logística. Isso torna possível a diminuição do seu preço final, além de resolver a questão do “frete morto” ocorrida nos postos revendedores próximos às usinas.

Por último, mas não menos importante, cumpre dizer que esta pesquisa seguiu uma determinada metodologia, dentre várias possíveis. Fica, como sugestão para estudos futuros, o uso de outras abordagens, recortes espaciais (por exemplo, em estudos de casos) etc., que possam trazer mais contribuição ao tema, por si só polêmico.

DIRECT SALE OF ETHANOL: LIMITS AND POTENTIALITIES

Abstract

The aim of this paper is to analyze the implementation of the direct sale of ethanol in Brazil, started by Provisional Measure (MP) n° 1063 (2021) and published as Law n° 14292 (2022), making direct sales of ethanol between mills and fuel stations possible. Using a discourse analysis, this paper focused on the national commercialization of ethanol, before the implementation of the MP, highlighting the direct sale as a possible attenuating factor of the final price, as well as the positions of the public entities regarding the sector. We conclude that this measure should lead to improvements in the collection of state taxes. However, problems related to the distance between service stations and mills are limiting factors for this commercialization, at this first moment, due to the process of storing large quantities of ethanol.

Keywords: direct selling; ethanol; ICMS; logistics; tax.

Referências

Agência Brasil (2022, 4 janeiro). Sancionada lei que autoriza postos a comprarem etanol de produtores. <https://agenciabrasil.etc.com.br/politica/noticia/2022-01/sancionada-lei-que-autoriza-postos-comprarem-etanol-de-produtores>

Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (2020, 28 outubro). Distribuição e revenda. <https://www.gov.br/anp/pt-br/assuntos/distribuicao-e-revenda>

Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (2021). Síntese de preços praticados. https://preco.anp.gov.br/include/Resumo_Mensal_Combustiveis.asp

Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (2022a, 14 fevereiro). Composição e estruturas de formação dos preços. <https://www.gov.br/anp/pt-br/assuntos/precos-e-defesa-da-concorrenca/precos/composicao-e-estruturas-de-formacao-dos-precos>

Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (2022b, 9 fevereiro). RenovaBio. <https://www.gov.br/anp/pt-br/assuntos/renovabio>

Centro Brasileiro de Infraestrutura (2020, 7 fevereiro). Como é feita a distribuição de combustível no Brasil? <https://cbie.com.br/artigos/como-e-feita-a-distribuicao-de-combustiveis-no-brasil/>

Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (2009). *Bioetanol combustível: Uma oportunidade para o Brasil*. CGEE. https://www.cgee.org.br/documents/10195/734063/5Bioetanol+de+Cana+de+A%C3%A7ucar+2009_6407.pdf

Clein, C., Shikida, P. F. A., & Rodrigues, L. (2021). Motivos e consequências da falência de agro-indústrias canavieiras no estado do Paraná. *Revista Brasileira de Estudos Regionais e Urbanos*, 15(1), 183–211. <https://doi.org/10.54766/rberu.v15i1.752>

Coleti, J. de C. (2019). *Os impactos das tarifas e dos custos de transporte na comercialização de etanol*. [Tese de doutorado não publicada]. Universidade Estadual de Campinas.

Copersucar (2020, 3 março). Etanol: A logística de distribuição do biocombustível de cana-de-açúcar. <https://www.copersucar.com.br/noticias/etanol-a-logistica-de-distribuicao-do-biocombustivel-de-cana-de-acucar/>

Cunha, F. (2003). *A logística atual de transporte das distribuidoras e a infraestrutura para a exportação de álcool*. In: Seminário álcool: gerador de divisas e empregos. Rio de Janeiro, 2003. Petrobras Distribuidora. Brasil <https://docplayer.com.br/11235453-A-logistica-atual-de-transporte-das-distribuidoras-e-a-infra-estrutura-para-a-exportacao-de-alcool.html>

Cunha, R. (2020, 21 fevereiro). Venda direta do etanol. BrasilAgro. <https://www.brasilagro.com.br/conteudo/venda-direta-de-etanol-por-renato-cunha-.html>

Emenda Constitucional nº 31, de 2000 (2000). Das disposições constitucionais gerais. Art. 82. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm

Emenda Constitucional nº 32, de 2001 (2001). Subseção III das Leis. Art. 62. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm

Empresa de Pesquisa Energética (2019). *Considerações sobre a proposta de flexibilização do modelo de comercialização de etanol hidratado no Brasil: Nota Técnica nº EPE-DPG-NT-01-2019*. https://www.epe.gov.br/sites-pt/publicacoes-dados-abertos/publicacoes/Paginas/Consideracoes_sobre_a_flexibilizacao_da_comercializacao_de_hidratado.pdf

Empresa de Pesquisa Energética (2020). *Série: Formação de preços de combustíveis – Carga tributária incidente sobre a comercialização de combustíveis no Brasil: 2020*. https://www.epe.gov.br/sites-pt/publicacoes-dados-abertos/publicacoes/PublicacoesArquivos/publicacao-413/topico-567/SP-EPE-DPG-SDB-Abast-02-2020_Carga%20tribut%C3%A1ria_2020_r1.pdf

Federação Nacional do Comércio de Combustíveis e de Lubrificantes (2022, março). Tributação dos combustíveis por estado. <https://www.fecombustiveis.org.br/tributacao>

Gama, M. B., & Widmer, J. A. (2015). Avaliação econômica e energética da distribuição direta do etanol hidratado no estado de São Paulo. *Transportes*, 23(4), 13–20. <https://doi.org/10.14295/transportes.v23i4.990>

Instituto Combustível Legal (2021, 27 setembro). *PMPF: Esta sigla seria a vilã dos aumentos nos preços dos combustíveis?* https://www.youtube.com/watch?v=fx4ehpSskZ8&ab_channel=InstitutoCombustivelLegal

Lakatos, E. M., & Marconi, M. de A. (2003). *Fundamentos de metodologia científica* (5a ed.). Atlas.

Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997 (1997). Dispõe sobre a política nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o conselho nacional de política energética e a agência nacional do petróleo (ANP) e dá outras providências. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9478.htm

Lei nº 9.718, de 27 de novembro de 1998 (1998). Dispõe da contribuição para o PIS/PASEP e COFINS. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9718.htm

Lei nº 14.292, de 3 de janeiro de 2022 (2022). Altera a Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, e a Lei nº 9.718, de 27 de novembro de 1998, para dispor sobre as operações de compra e venda de álcool. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/lei/L14292.htm

Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (2000). Art. 14. Dispõe da renúncia de receita. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm

Lei Complementar nº 190, de 4 de janeiro de 2022 (2022). Altera a Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996 (Lei Kandir). http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp190.htm

Lima, N. C., Oliveira, S. V. W. B., Queiroz, J. V., Martins, E. S., & Oliveira, M. M. B (2014). Considerações tributárias do combustível etanol hidratado. *Revista de Administração e Ciências Contábeis do IDEAU*, 7, 1–15. https://www.passofundo.ideau.com.br/wp-content/files_mf/fa92306243bc774cd84820b9fdc4e70968_1.pdf

Machado, D. V. (2014). *A política externa do etanol: Estratégias do estado logístico para inserção internacional dos biocombustíveis brasileiros*. [Tese de doutorado não publicada]. Universidade de Brasília.

Medida Provisória nº 1.063, 11 de agosto de 2021 (2021). <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/medida-provisoria-n-1.063-de-11-de-agosto-de-2021-337790293>

Mendes, J. T. G. (2007). *Comercialização agrícola*. Universidade Tecnológica Federal do Paraná.

Mezzaroba, O., & Monteiro, C. S. (2003). Manual de metodologia da pesquisa no direito. In O. Mezzaroba. & C. S. Monteiro (Eds.), *Tipos de métodos científicos*. Saraiva Jur.

Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (2021, 11 agosto). MP autoriza venda direta de etanol por produtores a postos de combustíveis. <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/noticias/mp-autoriza-venda-direta-de-etanol-por-produtores-a-postos-de-combustiveis>

Moraes, M. A. F. D., & Barros, G. S. de C. (2002). A desregulamentação do setor sucroalcooleiro brasileiro. *Revista de Economia Política*, 22(2), 355–373. <https://doi.org/10.1590/0101-31572002-1266>

Nassar, A. M., Machado Filho, C. P., Spers, E. E., Farina, E. M. M. Q., Chaddad, F. R., Hermann, I., Megido, J. L. T., Caixeta Filho, J. V., Jank, M. S., Souza, M. C. M., Saes, M. S. M., Azevedo, P. F., Marques, P. V., Zuurbier, P., Waack, R. S., Giordano, S. R., Lazzarini, S. G., & Bialoskorski Neto, S. (2000). Economia e gestão dos negócios agroalimentares. In D. Zylbersztajn & M. F. Neves. (Orgs.), *Economia das organizações*. Pioneira, Thomson Learning.

NovaCana (2020, 15 janeiro). Para conselheiro da Unica, venda direta de etanol só beneficiaria 5% do mercado. <https://www.novacana.com/n/etanol/mercado/conselheiro-unica-venda-direta-etanol-usinas-beneficiaria-5-mercado-150120>

NovaCana (2021a, 10 março). Exportações brasileiras de etanol somam 343,3 milhões de litros no 1º bimestre de 2021. <https://www.novacana.com/n/etanol/mercado/exportacao/exportacoes-brasileiras-etanol-343-3-milhoes-litros-1-bimestre-2021-100321>

NovaCana (2021b, 29 março). Venda direta de etanol: Hora de decidir. <https://www.novacana.com/n/etanol/mercado/venda-direta-etanol-hora-decidir-290321>

Petraglia, J. (2013). *Tecnologia e inovação na logística do etanol*. [Tese de doutorado não publicada]. Universidade de São Paulo.

Pitombeira, W. M. da S. D., & Saraiva, F. C. M. (2017). Redução da carga tributária do Simples Nacional aplicando a incidência monofásica e substituição tributária através do estudo do NCM/SH. *Faculdade Cearense em Revista*, 12(2), 29–39. <https://www.faculdadescearenses.edu.br/revista2/>

Prates, J. P. (2022). Sobre o Projeto de Lei Complementar nº 11, de 2020, do Deputado Emanuel Pinheiro Neto. <https://static.poder360.com.br/2022/02/substitutivo-JPP-PLP-11-combustiveis.pdf>

Ragazzo, C. E. J. (2006). Notas introdutórias sobre o princípio da livre concorrência. *Scientia Iuris*, 10, 83–96 <https://doi.org/10.5433/2178-8189.2006v10n0p83>

Samora, R., & Nogueira, M. (2021, 12 agosto). Venda direta de etanol pode ser inócua nos preços e gerar riscos de sonegação. NovaCana. <https://www.novacana.com/n/etanol/mercado/venda-direta-etanol-inocua-precos-gerar-riscos-sonegacao-120821>

Santana, A. C & Campos, A. C. (1993). Avaliação dos impactos econômicos de mudanças nas margens de comercialização. *Revista Econômica Social Rural*, 31(4), 308–330. <https://www.revistasober.org/journal/rest/article/5e9374260e8825da37dafd07>

Santos, A. M., & Araújo, F. P. F. (2017). Substituição tributária ICMS. *Revista Eletrônica Cosmopolita em Ação*, 4(1), 13–27. <http://revistas.icesp.br/index.php/Cosmopolita/article/view/186/194>

Santos, L., Bidarra, Z., Schmidt, C., & Staduto, J. (2017). Políticas públicas para o comércio de produtos orgânicos no Brasil. *Revista de Ciências Agrárias*, 40(2), 447–459. <https://revistas.rcaap.pt/rca/article/view/16480>

Secretaria-Geral (2022, 4 janeiro). Presidente sanciona PL sobre operações de compra e venda de álcool, comercialização de combustíveis por revendedor varejista e incidência do Pis/Cofins nessas operações. <https://www.gov.br/secretariageral/pt-br/noticias/2022/janeiro/presidente-sanciona-pl-sobre-operacoes-de-compra-e-venda-de-alcool-comercializacao-de-combustiveis-por-revendedor-varejista-e-incidencia-do-pis-cofins-nessas-operacoes>

Senado Notícias (2021, 8 dezembro). Senado aprova MP que autoriza postos a comprar álcool diretamente de produtores. <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/12/08/senado-aprova-mp-que-autoriza-postos-a-comprar-alcool-diretamente-de-produtores>

- *Venda direta do etanol: Limites e potencialidades*, Pedro Norberto Lotte Júnior, Welthon Roberto Lotte, Renata Cattelan, Pery Francisco Assis Shikida

Shikida, P. F. A., Azevedo, P. F. de, & Vian, C. E. de F. (2011). Desafios da agroindústria canavieira no Brasil pós-desregulamentação: Uma análise das capacidades tecnológicas. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, 49(3), 599–628. <https://doi.org/10.1590/S0103-20032011000300004>

União da Indústria de Cana-de-Açúcar e Bioenergia (2022). Histórico de produção e moagem. Observatório da Cana. <https://observatoriodacana.com.br/sub.php?menu=historico-de-producao-e-moagem>

Valverde, M. (2021, 23 novembro). Venda direta de etanol não reduzirá preço nas bombas. *Diário do Comércio*. <https://diariodocomercio.com.br/economia/venda-direta-de-etanol-nao-reduzira-preco-nas-bombas/#:~:text=A%20comercializa%C3%A7%C3%A3o%20direta%20do%20etanol,os%20pre%C3%A7os%20para%20o%20consumidor.&text=Em%20rela%C3%A7%C3%A3o%20%C3%A0s%20vendas%20diretas,nos%20pre%C3%A7os%20finais%20do%20combust%C3%ADvel>

Vidal, F. (2020). Produção e mercado de etanol. *Caderno Setorial ETENE*, 5(121), 1–10. <https://www.bnb.gov.br/s482-dspace/handle/123456789/262>

Vital, A. (2021, 22 março). NovaBio defende a venda direta do etanol. *JornalCana*. <https://jornalcana.com.br/novabio-defende-a-venda-direta-de-etanol/>