VERSÃO DE ACESSO PÚBLICO

abicom
ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DOS IMPORTADORES DE COMBUSTÍVEIS

PROPOSTA ABICOM

Estabelecimento de mercado livre para comercialização de biodiesel no Brasil

Maio de 2020

Associação Brasileira dos Importadores de Combustíveis

Rua do Russel 804, sl 413
Glória, Rio de Janeiro/RJ
CEP 22210-010

Alameda dos Maracatins, 426, cj. 710
Indianápolis, São Paulo/SP
CEP 04089-000

abicom
ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DOS IMPORTADORES DE COMBUSTÍVEIS

Sumário

1. **RESUMO** 3
2. **QUEM SOMOS** 4
3. **MATRIZ ENERGÉTICA BRASILEIRA** 5
4. **BIODIESEL** 6
5. **ADIÇÃO OBRIGATÓRIA DE BIODIESEL AO ÓLEO DIESEL** 7
6. **CENÁRIO ATUAL DO ABASTECIMENTO DE BIODIESEL NO BRASIL** 8
7. **REGIME TRIBUTÁRIO** 11
8. **O EXEMPLO DA COMPETITIVIDADE NO MERCADO DE DERIVADOS** 12
9. **OPORTUNIDADE DE REDUÇÃO DE CUSTO** 14
10. **IMPACTO AOS AGENTES REGULADOS** 14

1. RESUMO

A Abicom – Associação Brasileira dos Importadores de Combustíveis vem sugerir o estabelecimento de mercado livre para o biodiesel no país. Considerando as transformações pelas quais o mercado brasileiro de combustíveis tem passado nos últimos anos e a experiência adquirida pelos agentes regulados e pelos clientes, entendemos que o setor já se encontra consolidado a ponto de permitir uma transição. Além disso, a alteração é necessária para adequação à iminente mudança estrutural que será vivida por este mercado com a abertura do parque nacional de refino, e venda pela Petrobras de 50% de sua capacidade de refino (8 refinarias).

Com o objetivo de contribuir para o estabelecimento de **arcabouço regulatório que promova a competitividade, com redução de custo e para os consumidores, e estimule a realização de investimentos**, solicitamos à ANP a revisão da Resolução 58/2014, com a exclusão dos artigos que obrigam a realização de leilões públicos para comercialização de biodiesel, e a permissão para importação e comercialização de biodiesel, bem como do produto misturado (diesel B), eliminando a vedação imposta na Resolução ANP nº 777/19, que impede importadores de realizar a mistura. Solicitamos também, que seja permitida a importação de gasolina misturada com etanol anidro (gasolina C).

Somente com a liberação da importação e comercialização do biodiesel, haverá estímulo para que o produtor nacional busque constantemente maior eficiência e rendimento em seus processos produtivos e comerciais, resultando na redução de preços para o consumidor. **O produto importado será o único contestador dos atuais preços do produto nacional**.

2. QUEM SOMOS

A Associação Brasileira dos Importadores de Combustíveis – Abicom, foi fundada em julho de 2017 com a missão de garantir o abastecimento nacional em ambiente competitivo, de forma a permitir o crescimento do país e beneficiar a sociedade.

O nosso objetivo é atuar para a **abertura de fato do setor de combustíveis líquidos** no Brasil, tendo como base:

- Complementar o fornecimento dos combustíveis líquidos de forma a garantir o abastecimento nacional;
- Promoção da concorrência para beneficiar o consumidor final;
- Redução da concentração de mercado no fornecimento de combustíveis;
- Maior competitividade no setor que pressione os preços pelas leis de mercado;
- Construção de ambiente concorrencial capaz de atrair investimentos para o setor;
- Atender a liberdade de escolha do consumidor;
- Auxiliar o Governo no desenvolvimento de medidas estruturais, em linha com as políticas energéticas modernas, nas quais o foco é o consumidor.

A Abicom defende mercados competitivos e é contrária a qualquer tipo de monopólio, sejam eles públicos ou privados.

3. MATRIZ ENERGÉTICA BRASILEIRA

No mundo, apesar do aumento da elaboração de políticas públicas para redução das emissões de carbono em diversos países, em linha com as metas definidas no acordo de Paris, ainda é grande a desproporção entre o aumento da demanda por energia e o crescimento de oferta das fontes de energias renováveis.

Nos dados estatísticos disponibilizados pela BP, a energia primária global cresceu 2,9% em 2018 - o crescimento mais rápido desde 2010. Na contramão das expectativas, as emissões de carbono do uso de energia cresceram 2,0%.

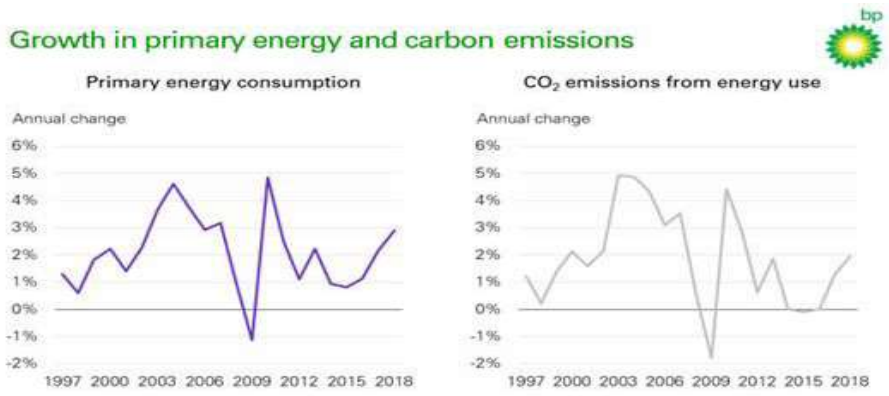


Figura 1. Energia e emissões globais de carbono.
Fonte: *Energy in 2018: an unsustainable path.* BP, junho de 2019

O Brasil ocupa posição de destaque neste cenário, estando à frente na participação de renováveis na matriz energética. Além do enorme potencial hídrico para geração de eletricidade, as políticas que foram desenvolvidas no setor de transportes para adição de biocombustíveis aos combustíveis fósseis (etanol anidro à gasolina A e biodiesel ao óleo diesel A) auxiliam o país na direção de uma matriz energética de mais baixo carbono

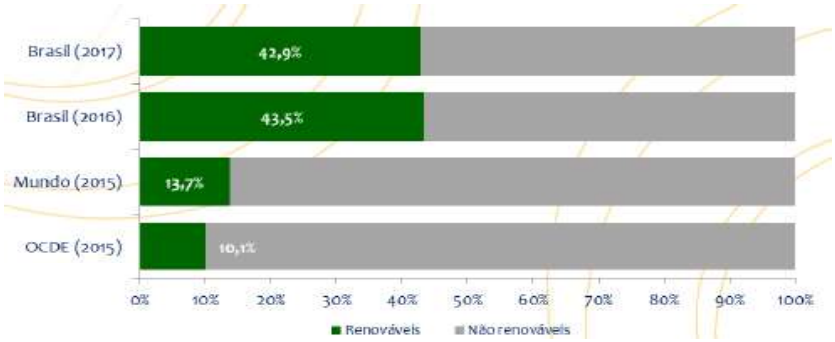


Gráfico 1. Participação de renováveis na matriz energética
Fonte: EPE, Relatório Síntese, Ano base 2017

Para continuarmos na liderança da transição energética é necessário um arcabouço regulatório que estimule a competitividade para garantir ao consumidor que a substituição para uma matriz de mais baixo carbono ocorra com o menor ônus possível. Nesse sentido, é fundamental garantir que o país está adquirindo combustível renovável pelo menor preço, o que será possível em um mercado livre, que estimule os produtores a elevarem suas eficiências.

A redução de preços pelos movimentos competitivos é desestimulada em um ambiente de protecionismo.

4. BIODIESEL

O biodiesel, um combustível biodegradável, é um éster obtido através da reação de transesterificação[1] que pode ocorrer tanto a partir de gorduras animais quanto vegetais.

No Brasil, o óleo de soja segue sendo a principal matéria-prima na produção do biocombustível, apesar de ter sua participação reduzida em 7,6 pontos percentuais no comparativo 2018 x 2009, dando espaços para outras fontes como óleo de milho, óleo de fritura usado, gordura de frango e outros materiais graxos[2].

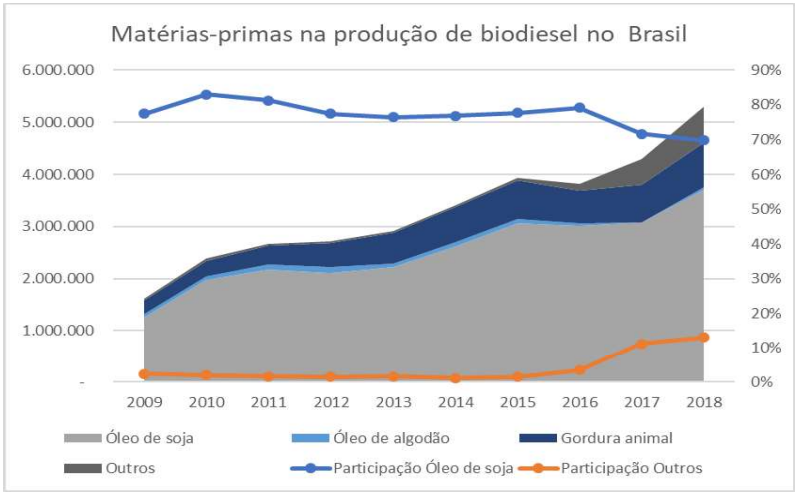


Gráfico 2. Fonte: Abicom, com dados da ANP

O perfil do processamento de matérias-primas do biodiesel varia muito por região, sendo um desafio à uniformidade de especificação do produto no território nacional. Enquanto na região Centro-Oeste mais de 75% da matéria-prima processada é óleo de soja, com 5% de adição de gordura bovina, na Região Sudeste menos de 25% dos ácidos graxos tem origem no óleo de soja, sendo composto com 30% de gordura bovina, 17% de óleo de fritura usado, 13% de gordura de porco e outros.[3]

[1] Óleos vegetais e/ou gorduras animais em reação com álcool (etanol ou metanol) em presença de catalisador são convertidos a ésteres (biodiesel) e glicerina.
[2] De acordo com dados da ANP.
[3] Dados médios de 2019, de acordo com a tabela "PERFIL NACIONAL DE MATÉRIAS-PRIMAS

5. ADIÇÃO OBRIGATÓRIA DE BIODIESEL AO ÓLEO DIESEL

De janeiro de 2006 a dezembro de 2007 era autorizada mistura opcional de 2% de biodiesel ao óleo diesel fóssil. A adição obrigatória teve início em 2008 e evoluiu até à faixa de 12% a 15% na última alteração regulatória em setembro de 2019, conforme diagrama a seguir.

Figura 2. Evolução da regulamentação do percentual de mistura
Fonte: Abicom

De acordo com a Resolução CNPE nº16 de 2018, a perspectiva é de que o percentual mínimo obrigatório alcance 15% em março de 2023.

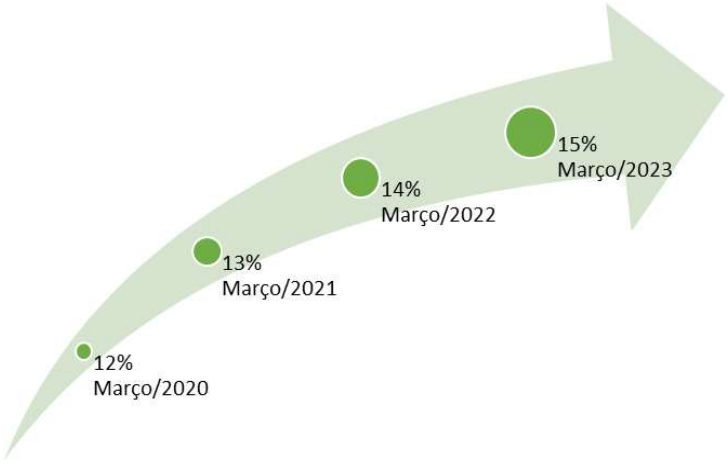


Figura 3. Cronograma de elevação do percentual mínimo de adição de biodiesel ao diesel
Fonte: Abicom

CONSUMIDAS PARA PRODUÇÃO DE BIODIESEL", ANP.

6. CENÁRIO ATUAL DO ABASTECIMENTO DE BIODIESEL NO BRASIL

Pela regulamentação vigente (Resolução ANP 58/2014), todo biodiesel adicionado ao óleo diesel fóssil deve ser adquirido via leilões públicos bimestrais operados pela Petrobras e organizados pela ANP. É vedada a participação de produto importado nos certames.

6.1. Capacidade instalada x Produção

Em 2018, 41% da produção brasileira de biodiesel ficou concentrada na região Sul, principalmente no estado do Rio Grande do Sul, maior produtor do país, e outros 41% no Centro-Oeste, com destaque para o estado do Mato Grosso.

Gráfico 3. Capacidade nominal e produção de biodiesel em mil m³/ano, dados de 2018
Fonte: Anuário estatístico ANP 2019

Apesar da capacidade nominal demostrar possibilidade de excedente do ponto de vista da oferta, nos leilões de biodiesel o volume ofertado cresce em ritmo menor do que tem sido arrematado pelas distribuidoras. Tal fato fica claro na necessidade de realização de edição complementar do 68º Leilão de Biodiesel. Este foi o primeiro leilão após a alteração de mistura obrigatória de 10% para 11%, em que o choque de oferta culminou também no preço médio recorde desde o início do programa, superando os R$3 mil/ m³, conforme gráficos abaixo.

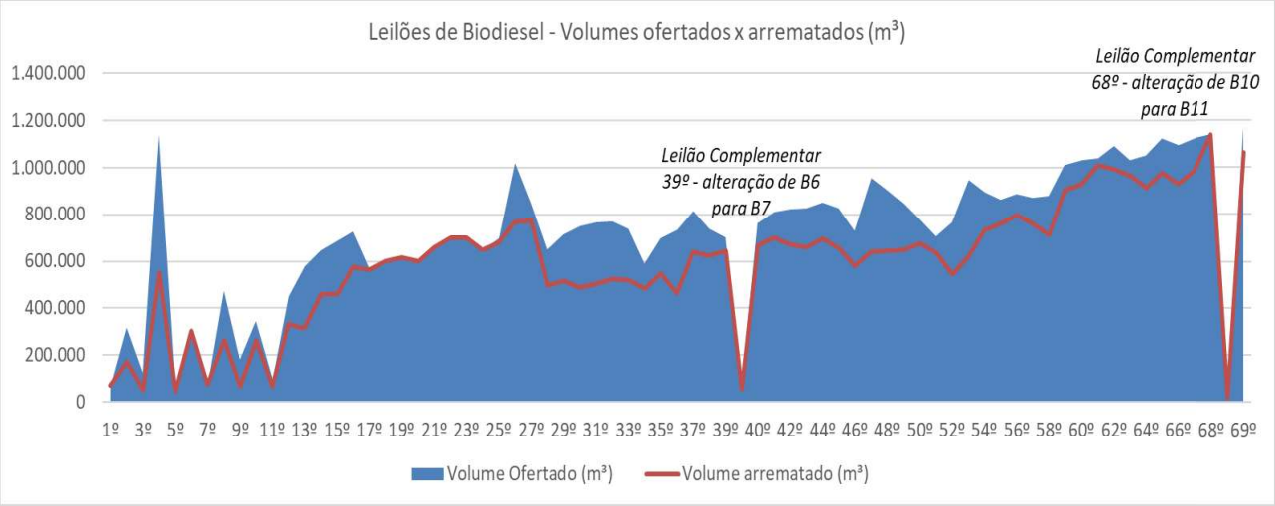


Gráfico 4. Volumes ofertados x Volumes Arrematados nos leilões de biodiesel
Fonte: Abicom, com dados da ANP

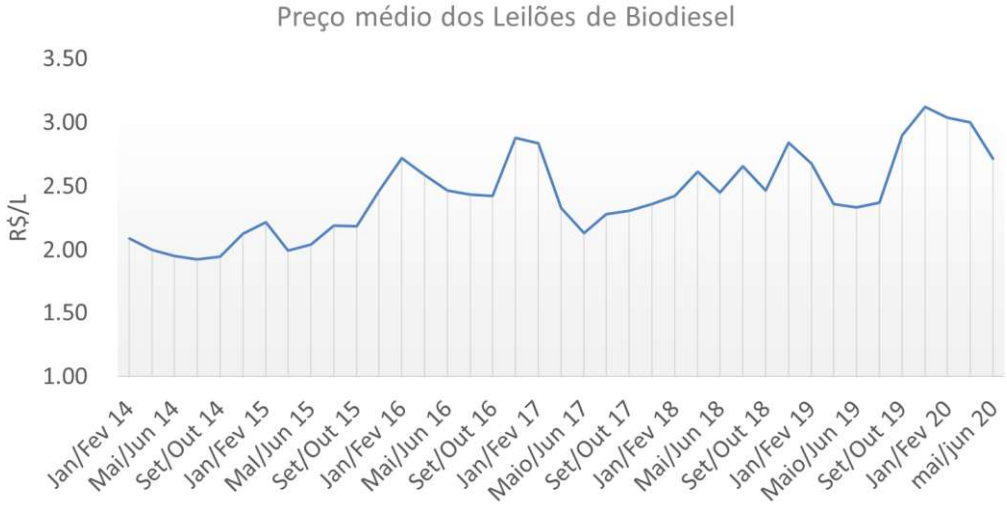


Gráfico 5. Preços médios nos leilões de biodiesel
Fonte: Abicom, com dados da ANP

O setor argumentou que a escalada foi devido ao aumento do preço internacional da soja. Como a comercialização de biodiesel no país é realizada exclusivamente pelos produtores

nacionais, não há possibilidade de contestação deste mercado, e a formação de preços fica restrita a um único segmento de mercado. A Abicom entende que a promoção da competitividade é o único modo de atestar que o preço praticado ao consumidor final em um determinado mercado é o menor possível.

6.2. Distribuição da oferta e consumo

A infraestrutura de produção de biodiesel no Brasil, como já citado, está concentrada nas regiões Sul e Centro-Oeste e distante da grande região consumidora de óleo diesel, que é a Sudeste do país. Segundo dados da ANP de 2018 o país possui 51 plantas produtoras de biodiesel, de 42 diferentes produtores. O modal de transporte utilizado é quase que exclusivamente rodoviário, com exceção de pequenos volumes transportados por ferrovia.

A EPE estima que o déficit de oferta x consumo de biodiesel da região sudeste alcance 3 milhões de litro/ano em 2029, conforme tabela a seguir.

Tabela 8-2 - Capacidade de processamento de biodiesel e consumo obrigatório em 2019 e 2029

Região	2019			2029		
	Capacidade Instalada	Consumo Obrigatório	Balanço	Capacidade Instalada	Consumo Obrigatório	Balanço
	milhões de litros					
Norte	350	652	(302)	678	1.472	(794)
Nordeste	614	878	(264)	861	1.817	(956)
Sul	3.403	1.121	2.282	4.664	2.170	2.494
Sudeste	850	2.367	(1.517)	1.251	4.278	(3.027)
Centro-Oeste	3.815	847	2.968	6.224	1.661	4.563
Brasil	9.032	5.865	3.167	13.678	11.398	2.280

Nota: (1) Consumo estimado para 2019, com base em outubro/2019.
(2) Considerando uma sobrecapacidade de 20% em 2029.
Fonte: EPE com base em ANP (2019e).

Tabela 1. Capacidade de processamento de biodiesel e consumo obrigatório 2019 e 2020
Fonte: EPE

Entendemos que com o novo modelo haverá oportunidade para a redução do custo logístico associado à distribuição do biodiesel

O estabelecimento de um mercado livre de comercialização de biodiesel possibilitará o recebimento de produto importado na costa do país e o abastecimento das regiões distantes das unidades produtoras, com redução do custo de frete rodoviário nas transferências e, inclusive a redução do consumo de óleo diesel pelos caminhões para fazer com que o biocombustível chegue até as regiões deficitárias. O importador manterá seu papel de complementar o abastecimento nacional, otimizando os fluxos logísticos já existentes bem como desenvolvendo novas alternativas de suprimento.

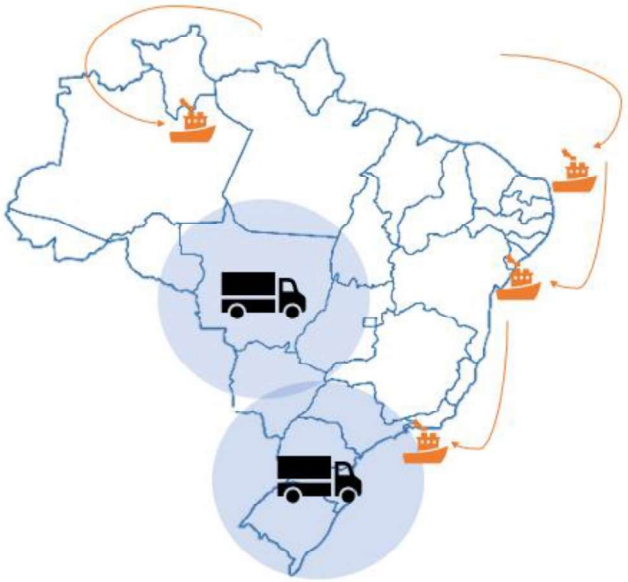


Gráfico 6. Alternativa de suprimento de biodiesel via modal marítimo
Fonte: Abicom

7. REGIME TRIBUTÁRIO

Reprodução do texto disponível na sessão DBIO - Programas BioDiesel - Regime Tributário, no portal do Ministério de Minas e Energia.

"As regras tributárias do biodiesel referentes ao PIS/PASEP e à COFINS determinam que esses tributos sejam cobrados uma única vez e que o contribuinte é o produtor industrial de biodiesel. Ele poderá optar entre uma alíquota percentual que incide sobre o preço do produto, ou pelo pagamento de uma alíquota específica, que é um valor fixo por metro cúbico de biodiesel comercializado, conforme dispõe a ***Lei nº 11.116****, de 18 de maio de 2005.*

Essa Lei dispôs ainda que o Poder Executivo poderá estabelecer coeficientes de redução para a alíquota específica, que poderão ser diferenciadas em função da matéria-prima utilizada na produção, da região de produção dessa matéria-prima e do tipo de seu fornecedor (agricultura familiar ou agronegócio).

Ao regulamentar a Lei, o ***Decreto nº 5.297****, de 6 de dezembro de 2004, alterado pelo* ***Decreto nº 5.457****, de 6 de junho de 2005, estabeleceu um percentual geral de redução de 67,63% em relação à alíquota definida na Lei. Isso determina, portanto, que a alíquota máxima de PIS/PASEP e COFINS incidentes sobre a receita bruta* ***auferida pelo produtor ou importador****, na venda de biodiesel, fica reduzida para R$ 217,96 por metro cúbico, equivalente a carga tributária federal para o seu concorrente direto, o diesel de petróleo.*

Estabeleceu também três níveis distintos de desoneração tributária para reduzir a alíquota máxima de R$ 217,96 / m 3, com a introdução de coeficientes de redução diferenciados de acordo com os critérios dispostos na Lei:

- *Para o biodiesel fabricado a partir de mamona ou a palma produzida nas regiões Norte, Nordeste e no Semi-Árido pela agricultura familiar, a desoneração de PIS/PASEP e COFINS é total, ou seja, a alíquota efetiva é nula (100% de redução em relação à alíquota geral de R$ 217,96 / m3);*

- *Para o biodiesel fabricado a partir de qualquer matéria-prima que seja produzida pela agricultura familiar, independentemente da região, a alíquota efetiva é R$ 70,02 / m 3 (67,9% de redução em relação à alíquota geral);*

- *Para o biodiesel fabricado a partir de mamona ou a palma produzida nas regiões Norte, Nordeste e no Semi-Árido pelo agronegócio, a alíquota efetiva é R$ 151,50 / m 3 (30,5% de redução em relação à alíquota geral).”*

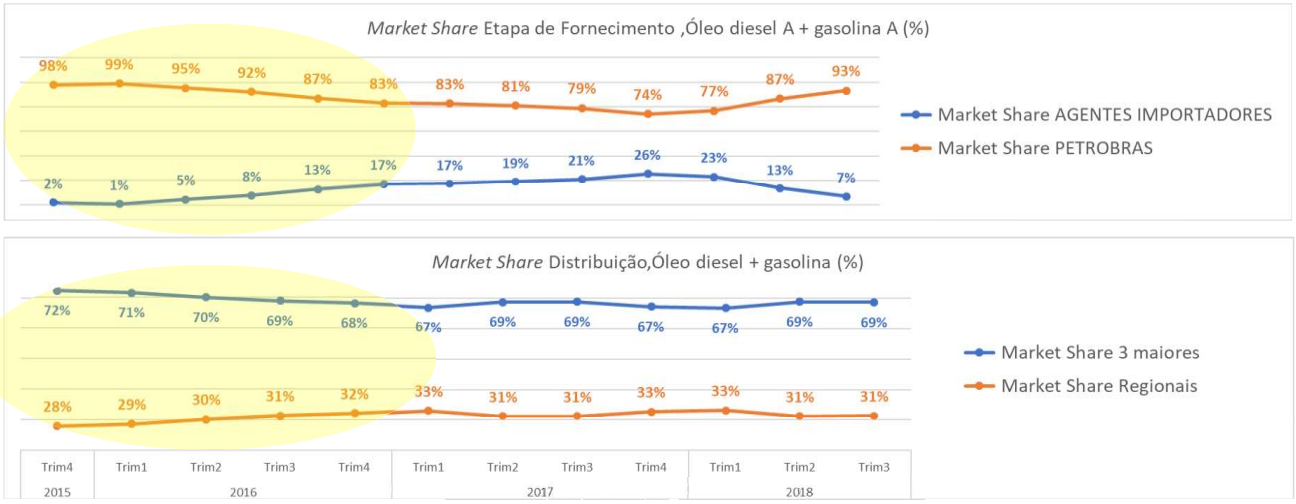
8. O EXEMPLO DA COMPETITIVIDADE NO MERCADO DE DERIVADOS

Por muitos anos os preços domésticos de óleo diesel e gasolina foram represados, sem correlação com o mercado internacional o que inviabilizou a participação de outros agentes, dificultou planos de investimentos e causou perdas à Petrobras, que era utilizada como única responsável pelo abastecimento nacional, mesmo que o fizesse com prejuízo.

Em 2016, um conjunto de fatores convergiu para entrada de novos agentes neste mercado e o componente decisivo foi o posicionamento da Petrobras, que é o agente dominante na etapa primária de fornecimento de combustíveis, detendo 98% da capacidade de refino do país.

Investidores acreditaram na nova proposta de competitividade e, tendo em vista a oportunidade de suprimento de um dos maiores mercados mundiais de combustíveis para o qual a oferta doméstica não atende à demanda, se estabeleceram no país, tendo sido relevantes no abastecimento nacional no período entre 2016-2019.

Como evidência do **benefício à concorrência possibilitado pela operação dos agentes importadores privados**, está o aumento do *market share* das distribuidoras regionais no período de ascensão do volume importado por agentes privados. De fato, o aumento da competitividade na etapa de fornecimento tem impacto direto na distribuição e o benefício é estendido ao consumidor final, maior interessado na diversidade de oferta.



Gráficos 7 e 8. Market Share óleo diesel e gasolina nas etapas de fornecimento e distribuição

Ainda há muito o que aprimorar, mas é fato que o apoio à livre iniciativa e a atividade regulatória durante o período de transição permitiram que, um mercado que em 2015 era 98% dominado por um único agente, tenha reduzido em 20% a concentração ao final de 2019.

Onde há competição, o produtor nacional é estimulado a tornar-se mais eficiente, de modo a competir com o produto importado, beneficiando o consumidor final pelas leis de mercado. Outro exemplo, como demonstrado no gráfico abaixo, os preços domésticos do óleo diesel A sofreram queda de quase 60% ao longo deste ano de 2020, acompanhando o movimento do mercado internacional.

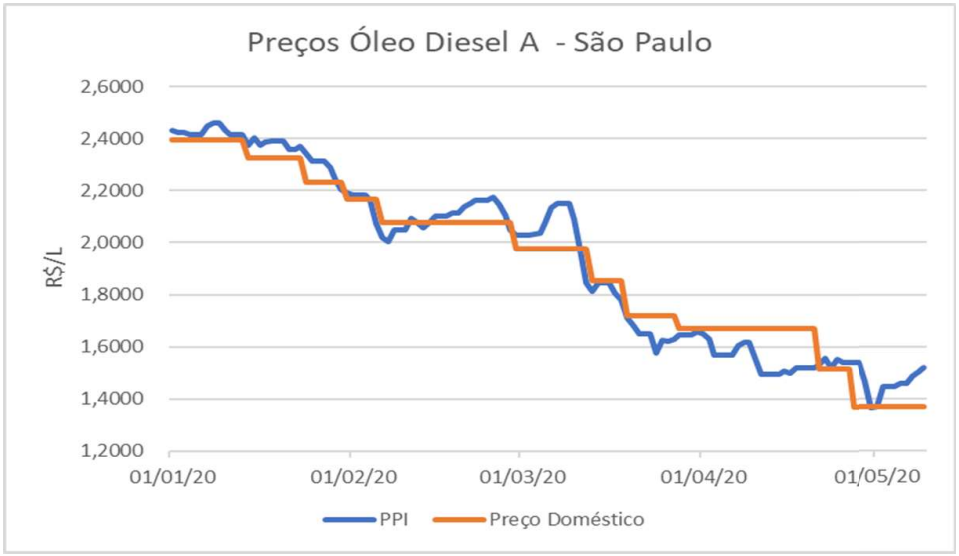


Gráfico 9. Alternativa de suprimento de biodiesel via modal marítimo
Fonte: Abicom, com dados dos sites da ANP e Petrobras

Isso só foi possível pela permanente existência de alternativa de oferta de produto pelos canais de importação. A diversidade de agentes ofertando o mesmo produto é um incentivo para que eventuais possibilidades de redução de preço sejam repassadas ao consumidor final.

9. OPORTUNIDADE DE REDUÇÃO DE CUSTO

[redacted]

O biodiesel é transacionado para entregas futuras, com diversos indicadores de agências internacionalmente conhecidas como o "FAME 0 Biodiesel FOB Rdam", da Argus e outros de origens diversas, da Platts (Chicago, Houston, FOB SE ASIA, FAME 0 FOB ARA).

10. IMPACTO AOS AGENTES REGULADOS

Entendemos que a sugestão de fim dos leilões públicos de biodiesel tem **apoio potencial**:

i) **da iniciativa privada em geral**, que anseia pela construção de ambiente concorrencial capaz de atrair investimentos para o setor;

ii) **das pequenas distribuidoras,** que terão flexibilidade para otimizar seu custo logístico coletando os volumes nos locais mais próximos para o consumo;

iii) **dos agentes comercializadores,** que terão em seu portfólio mais um produto para operação;

iv) **da Petrobras**, que já manifestou em diversas oportunidades a alteração na gestão de seu portfólio, concentrando seus esforços na atividade de E&P.

Entendemos que para uma empresa que está conduzindo desinvestimento de ativos de refino, não é razoável permanecer como organizadora de leilões de biodiesel;

v) **da ANP,** que em sua agenda regulatória está seguindo a diretriz de tornar o mercado de distribuição mais competitivo, reduzindo os custos de transação;

vi) **do Ministério da Economia,** que preza pelo livre mercado. Destacamos, da Declaração Dos Direitos Da Liberdade Econômica, instituída pela Lei nº 13.874, DE 20 DE SETEMBRO DE 2019, o item I do Artigo 4º:

> *"Art. 4º É dever da administração pública e das demais entidades que se vinculam a esta Lei, no exercício de regulamentação de norma pública pertencente à legislação sobre a qual esta Lei versa, exceto se em estrito cumprimento a previsão explícita em lei, evitar o abuso do poder regulatório de maneira a, indevidamente:*
>
> ***I - criar reserva de mercado ao favorecer, na regulação, grupo econômico, ou profissional, em prejuízo dos demais concorrentes; [...]"***

vii) ***Do CNPE, que em seu relatório de janeiro de 2020, sobre as diretrizes da Resolução CNPE nº 12/2019, recomenda a avaliação da liberação da mistura dos biocombustíveis aos combustíveis fósseis pelos importadores.***

Aproveitamos a ocasião para agradecer a atenção concedida e renovar votos de estima e consideração, permanecendo à disposição para o que for necessário.

Sérgio Araujo
Presidente Executivo