



São Paulo e Brasília, 13 de outubro de 2020

019/2020

Ao Senhor

José Mauro Ferreira Coelho

Secretário de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis

Ministério de Minas e Energia – MME

spg@mme.gov.br

Ref.: Posicionamento setorial sobre o relatório Comercialização de Biodiesel do Comitê Abastece Brasil.

Prezado Senhor,

1. A **ABIOVE** – Associação Brasileira das Indústrias de Óleos Vegetais, a **APROBIO** – Associação dos Produtores de Biocombustíveis do Brasil e a **UBRABIO** – União Brasileira do Biodiesel e Bioquerosene, entidades representativas das usinas produtoras de biodiesel no Brasil, manifestam seu posicionamento acerca do relatório do Subcomitê Novo Cenário Downstream do Comitê Abastece Brasil – CAB com o tema **Comercialização de Biodiesel**, de setembro de 2020.
2. O relatório analisa a situação atual e os possíveis modelos de comercialização a serem adotados após a conclusão do processo de desinvestimento da estatal Petróleo Brasileiro S.A. – **Petrobras** de refinarias em território nacional. Considerando o papel estratégico da referida empresa no funcionamento do modelo atual, na participação no abastecimento de diesel A, como agente dominante no mercado interno e, ainda, pela sua atuação nos leilões de biodiesel, o Comitê Abastece Brasil atuou de forma correta ao elencar o tema comercialização de biodiesel sob a luz desse processo de desinvestimento.
3. Todavia, os produtores de biodiesel, representados pelas três entidades signatárias deste ofício, consideram que o documento ao avaliar aspectos relacionados à garantia do abastecimento, um fundamento da Política Energética Nacional, deixou de considerar o estoque e a qualidade do produto associada a esse estoque.
4. A leitura atenta do trabalho sugere que o texto buscou, de forma aparentemente tendenciosa, justificar a mudança do sistema de comercialização ao avaliar de maneira profunda a situação atual, mas declarando que mudanças ordinárias e melhorias a serem implementadas como barreiras de difícil transposição e, mais ainda, sem considerar nas análises o mercados demais elos da cadeia de comercialização ou avaliar o impacto das propostas também para os novos entrantes (refinadores) que poderão compartilhar responsabilidades e atribuições.
5. O relatório aborda de forma quase sensacionalista elementos do sistema com impacto econômico apenas marginal, e deixou de explorar em profundidade as sugestões enviadas ao CAB, especialmente aquelas relacionadas ao custo da ineficiência tributária, seu impacto “ao bem estar do

Página 1 de 19

consumidor” e aos riscos que devem ser mitigados quando da concretização do desinvestimento, bem como as opções disponíveis para fazê-lo, apenas justificando que outros mercados já convivem com esta situação, mas não consideram que com os sistema atual o biodiesel consegue não ter esse custo tributário que terá de ser transferido ao consumidor final em valores muito maiores que alguns tratados como importantes. A análise pormenorizada do relatório encontra-se no **Anexo** deste documento.

6. Consideramos, assim, que o relatório, em função dos vícios, necessite ser revisado pelo menos nos seguintes aspectos: questões concorrenciais, estoques para garantir abastecimento, questões tributárias, biodiesel e HVO, volatilidade de preços, fiscalização, flexibilidade de contratação e entregas e abertura para importação de biodiesel.

7. Em síntese, o Setor de Biodiesel solicita a Vossa Senhoria o compartilhamento dos aspectos mencionados ampliando o exame multifatorial por parte do governo, com o imprescindível olhar estratégico de modo a preservar todos os benefícios que o PNPB vem proporcionando e que resultem em soluções capazes de ajudar o país a ampliar a segurança energética e alimentar, contribuir com a geração de PIB com agregação de valor, empregos e à trajetória de atendimentos aos compromissos ambientais globalmente assumidos.

8. Contando com a colaboração dos senhores, as entidades ficam à disposição para esclarecimentos bem como para novas contribuições que se fizerem necessárias.

André Nassar
Presidente Executivo

ABIOVE

Erasmus Carlos Battistella
Presidente do Conselho de
Administração
APROBIO

Juan Diego Ferrés
Presidente

UBRABIO

Anexo

Considerações iniciais do relatório do CAB:

1. O documento parte da premissa de que a Petrobras realizará um processo de desinvestimento em algumas refinarias situadas em território nacional segundo o Termo de Compromisso de Cessação de Prática (TCC) celebrado entre a empresa e o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE). Tal processo se insere na necessidade de o Brasil ampliar a produção doméstica de derivados de petróleo, além de promover uma desconcentração, hoje em 98% com um único operador. A partir desse cenário, o CAB analisa suas consequências para a comercialização de biodiesel tendo em consideração que:
 - a. A comercialização de biodiesel é realizada por meio de leilões da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – **ANP**;
 - b. A Petrobras atua como parte integrante desses leilões por meio de:
 - i. Apoio tecnológico com a plataforma **Petronect**;
 - ii. Intermediação da comercialização com gestão de entregas e retiradas pelo **Canal Cliente**;
 - iii. Gestão de créditos e débitos de ICMS.
 - c. O abastecimento da mistura obrigatória é feito com biodiesel produzido a partir de matérias primas nacionais e, preferencialmente, por usinas detentoras do **Selo Combustível Social**, instrumento sob a gestão do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – **MAPA**.
2. O **CAB** reconhece aspectos essenciais do Programa Nacional de Produção e Uso de Biodiesel – **PNPB**, em especial a rápida resposta do setor produtivo brasileiro para posicionar o Brasil como 3º maior produtor mundial em apenas 13 anos de mistura obrigatória, a expressiva melhoria na especificação técnica e nos padrões de qualidade e a integração produtiva com a agricultura familiar.
3. O relatório discutiu o papel dos leilões como instrumentos de estruturação da comercialização, ganhos de escala e redução dos custos de transação. Também tiveram papel decisivo na integração produtiva com a agricultura familiar ao conceder preferência às usinas detentoras do **SCS**. A respeito deste programa, reconhece o expressivo número de famílias participantes e os benefícios concedidos na forma de Assistência Técnica e Extensão Rural – **ATER**. Finalmente, valoriza a **redução das importações de diesel A** em razão da produção doméstica de biodiesel.
4. Mais à frente, discute a evolução da comercialização de biodiesel no Brasil que passou da plataforma do Banco do Brasil, sistema Comprasnet, modelo presencial e, por fim, plataforma Petrobras/Petronect. Em seguida, analisa o processo histórico de comercialização do etanol anidro. Por fim, faz uma breve síntese sobre os modelos vigentes em outros países produtores.

Sugestões dos produtores de biodiesel:

5. As associações de produtores enviaram suas contribuições ao CAB e manifestaram apoio ao modelo de comercialização por leilões públicos devido a:
- Isonomia e transparência:** o sistema proporciona controles internos e externos que garantem a efetiva mistura obrigatória por todos os agentes;
 - Operacionalização de aspectos tributários:** a gestão de créditos e débitos de ICMS pelo sistema **Petrobras** evita o acúmulo de tributos e a perda de competitividade das usinas de biodiesel;
 - Integração com a agricultura familiar, redução das importações de diesel A e externalidades:** o sistema de leilões públicos valoriza a produção e a indústria nacionais, concede preferência para as usinas que apoiam a agricultura familiar e geram as externalidades. Dessa forma, o sistema atual também evita as importações de diesel A, produto importado de origem mineral substituído por um nacional com sustentabilidade socioambiental.
6. Os produtores também solicitaram:
- Continuidade dos leilões públicos** com a incorporação de melhorias contínuas, a exemplo de aprimoramentos na condução das etapas de aquisição das misturas regulares e autorizativas;
 - Criação de **Grupo de Trabalho (GT) Integrado** para identificar **impactos da hipótese de descontinuidade do modelo atual na esfera tributária** e no efetivo controle da dosagem mínima obrigatória;
 - A **gestão do novo sistema por um consórcio de refinarias** que garanta o cumprimento da mistura e a manutenção do Selo Combustível Social com modelo que mantenha:
 - Gestão pós-venda** por meio de um novo “Canal Cliente” e “Célula do Biodiesel” para organizar as grades, carregamento, execução etc. e fazer cumprir o que está no regulamento;
 - Um **agente fiscalizador/mediador** de retiradas, mistura, qualidade etc.;
 - Etapas simplificadas** pela inclusão da mistura autorizativa na etapa regular;
 - Política de estoques de segurança** que deve ser mantida e distribuída proporcionalmente entre os agentes que substituirão a Petrobras.

Comentários sobre o relatório:

7. **Questões concorrenciais:** de acordo com avaliação do Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE, o setor produtor de biodiesel não apresenta falhas de mercado graves que justificam a continuidade de um sistema de leilões, visto que o número de usinas, a participação de

mercado de cada uma delas e a ausência de barreiras à entrada garantem a existência de um mercado concorrencial. De fato, a indústria brasileira de biodiesel apresenta características de um mercado concorrencial e isso pode ser mensurado sob diversos indicadores, como fez o relatório.

8. Contudo, os leilões de biodiesel são compostos por etapas que conferem competição não somente entre as usinas, mas também entre as distribuidoras. Neste caso, o relatório aponta “concentração de mercado, pelo lado da demanda, com cerca de 70% do volume comercializado em apenas 3 empresas. Esse resultado reflete de certa forma a concentração do mercado de óleo diesel no Brasil. Os mesmos três distribuidores que mais compram biodiesel concentram 73% das vendas de óleo diesel B, como revela a Figura 15.”. Embora o relatório tenha evidenciado o elevado grau de concentração na distribuição, ele se exime de afirmar, o que deveria ter sido feito a partir da análise acima descrita, que há falhas de mercado no consumo de biodiesel. O diagnóstico de que o consumo de diesel possui falhas de mercado devido à sua elevada concentração na oferta deveria ter sido avaliado pelo relatório do **CAB** e ter sido considerado como um fator a favor do sistema de leilões. Embora reconheçamos que as falhas de mercado são analisadas na literatura concorrencial na visão dos seus prejuízos ao consumidor, é necessário avaliar os aspectos concorrenciais de se fornecer produtos para um setor altamente concentrado. Tal avaliação não foi feita pelo relatório.

9. Diante dessas considerações, os produtores notaram a ausência de uma Análise de Impacto Regulatório – **AIR** que a mudança do sistema de comercialização trará para o setor de distribuição, notadamente para as pequenas e médias distribuidoras. Estas, conforme se pode perceber pelo posicionamento da Federação Nacional das Distribuidoras de Combustíveis, Gás Natural e Biocombustíveis – **BRASILCOM**, que considera que “todos os interessados têm acesso isonômico às informações, constituindo oportunidade justa e equilibrada para o setor”. Em outras palavras, a entidade afirma que o sistema de comercialização garante condições isonômicas de competição com distribuidoras de maior porte. Mesmo o Sindicato Nacional das Empresas Distribuidoras de Combustíveis e de Lubrificantes – **SINDICOM** afirma que o modelo atualmente em vigor proporciona importantes benefícios ao setor na forma da assistência do Canal Cliente e do controle tributário. As críticas desta entidade aos leilões mostram a necessidade de apenas aperfeiçoamentos pontuais do modelo atual, a exemplo da política de estoques, elemento já apontado pelos produtores, sendo os demais itens relacionados à qualidade e plenamente equacionados pelos programas de monitoramento da **ANP** e das entidades representativas.

10. Destaque-se, também, que a política de estoques para o modelo escolhido foi totalmente desconsiderada, enquanto existe um modelo atual que tem atuado de forma satisfatória em atender ao mercado com segurança e qualidade. Também se argumenta sobre a “rigidez” nos volumes contratados para o bimestre como uma justificativa para descontinuar a comercialização por leilões, presumindo que a solução imposta possui a capacidade natural de dar a flexibilidade de busca por novos volumes que atendam oscilações no curto prazo. Entende-se que esta argumentação é colocada de forma superficial e tende a ser falaciosa. Também os mercados de derivados de petróleo, necessitam de políticas de estoques para absorver oscilações de demanda no curto prazo e também os riscos de interrupções de abastecimento. Assim, toda política de estoques necessita ser ajustada às características da cadeia produtiva e necessidades do mercado. A produção de biodiesel possui características

particulares, e não considerar a política de estoques, e a qualidade associada, em conjunto com as mudanças na comercialização aqui propostas comprometem de forma significativa à garantia de abastecimento e serão deletérias a um programa de estado exitoso como o PNPB.

11. Em suma, a respeito de questões concorrenciais, fica evidente que o setor de biodiesel se comporta de forma concorrencial beneficiando o consumidor de forma máxima. Contudo, o mercado de distribuição possui uma alta concentração de mercado em apenas três distribuidoras, sendo o mercado de diesel o que possui maior concentração entre os combustíveis, mostra que o sistema de leilões tem grande importância para a concorrência nesse segmento e sua continuidade é benéfica para o consumidor.

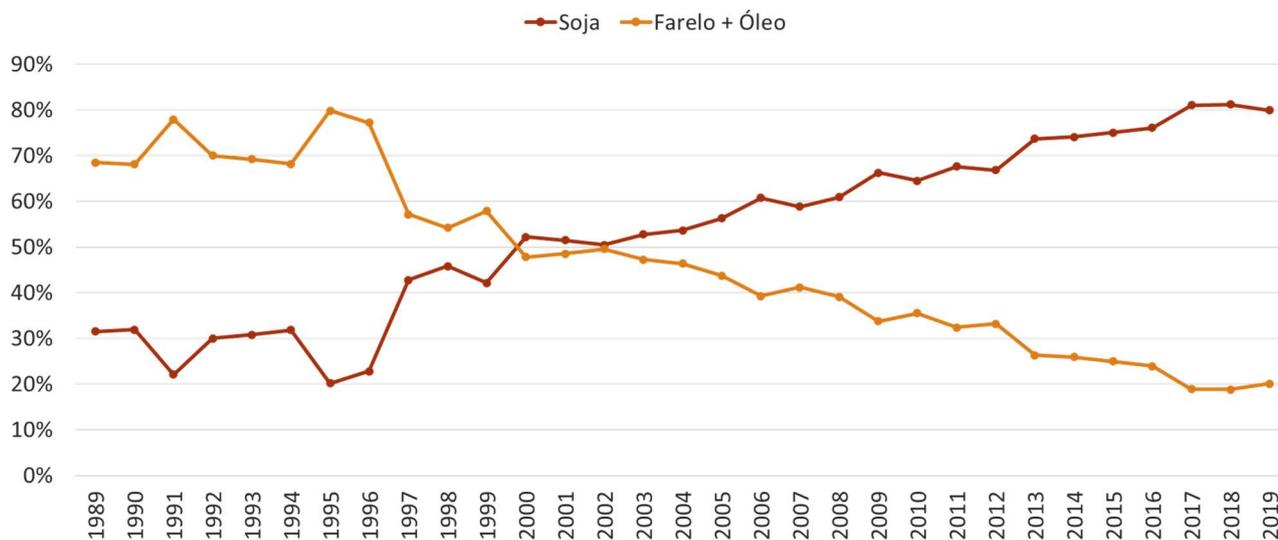
12. **Questões tributárias:** o **CAB** reconhece que a legislação atual tem por efeito gerar acúmulo de créditos de ICMS. Esse problema não afetou a cadeia produtiva do biodiesel até hoje devido à participação da **Petrobras** como intermediária da comercialização entre produtores e distribuidoras. De acordo com o relatório, “O CONFAZ destacou, durante a reunião ocorrida em maio de 2020 com o grupo de trabalho, que a regra geral do ICMS causa essa distorção para qualquer setor, quando os produtos não são tributados na saída, levando a problemas de créditos acumulados.”

13. Trata-se, portanto, de um importante reconhecimento de que problemas atualmente presentes em diversas cadeias produtivas serão igualmente prejudiciais ao biodiesel. Confirma-se que esta ineficiência tributária elevará de forma significativa os custos sobre uma cadeia produtiva tão essencial para o Brasil, sob a ótica da geração de empregos, renda e externalidades socioambientais, pelo papel do biodiesel para a segurança energética e a competitividade da economia brasileira como também nas cadeias que se utilizam dos produtos do processamento da soja, que possuem uma relevância no PIB muito maior que o próprio biodiesel. Em suma, é uma fonte energética essencial na movimentação de ônibus, caminhões e demais veículos do ciclo Diesel.

14. Contudo, o **CAB** não vê na existência de uma ineficiência tributária com impacto potencial de até 12% sobre o custo do biodiesel um “empecilho” ou algo que afete o “bem estar do consumidor”. Outro problema grave aparece mais à frente, quando afirma que o CONFAZ “Ressaltou que é o caso clássico das exportadoras e que essas empresas tiveram que se reinventar, ou seja, diversificar seus negócios para dar vazão aos créditos acumulados”. Também o CONFAZ indicou não haver vantagem tributária na alteração do modelo atual e, com os leilões, para um modelo sem leilões, com a venda direta do produtor para o distribuidor. Tal afirmativa inclui a premissa de permanência das regras vigentes, como o diferimento na operação própria do biodiesel para o distribuidor e substituição tributária nos produtores derivados de petróleo e importadores.

15. Infelizmente, há um grave equívoco na visão do CONFAZ, pois as empresas exportadoras não puderam se reinventar com a legislação atual e, de fato, houve severa perda da participação de produtos industrializados do complexo soja versus exportação de soja in natura, conforme se observa pelo **Gráfico 1**:

Gráfico 1 – Participação relativa das receitas de exportação de soja, farelo e óleo (em %)



Fonte: Ministério da Economia.

16. Pelo **Gráfico 1**, fica evidente que a cadeia produtiva da soja, um dos vários exemplos das consequências da legislação tributária brasileira, mudou sua pauta de exportação de 80% de produtos de valor agregado para 80% de produtos in natura em um intervalo de cerca de 25 anos. Não se trata de empresas que se reinventaram com maior geração de empregos e renda no Brasil, mas sim com maior concentração de exportação de matérias primas. Não faz sentido, portanto, em caminhar com mudanças no sistema atual sem ter clareza sobre a solução adequada para esse elemento tão importante sob risco de o Brasil perder ainda mais participação da indústria no PIB.

17. Também neste ponto se nota a ausência de **AIR** dessa mudança. Sabe-se, entretanto, que os impactos serão variados a depender do modelo de negócios da usina de biodiesel:

- a. Se produz biodiesel a partir de matérias graxas próprias ou compradas de terceiros e, se compradas de terceiros, originadas na mesma Unidade da Federação onde o biodiesel é produzido;
- b. Se vende o biodiesel dentro da mesma Unidade da Federação – UF ou para outras UF;
- c. Se possui outros produtos com incidência de ICMS nas vendas.

18. O relatório cita que o problema do acúmulo de créditos de ICMS pode ser resolvido seguindo exemplos de outros setores que passaram por situações semelhantes. Cita o exemplo do gás natural para produção de energia elétrica e afirma que uma possível solução seria a desoneração dos insumos para produção de biodiesel, o que resolveria o acúmulo de créditos. O relatório faz a ressalva que tal solução precisa ser discutida com as Unidades da Federação e sugere que cabe aos produtores de biodiesel fazerem essa negociação. O relatório, assim, deixa claro que o governo federal não participará da busca da solução para o acúmulo de créditos, mesmo sendo o governo federal responsável por mudar o sistema de tributação do biodiesel.

19. Portanto, a mudança não será positiva para as usinas e muito menos para o “bem-estar dos consumidores”, nem mesmo uniforme, pois impactará de maneira diferente cada empresa, elementos que requerem uma **AIR**. A saída da Petrobras, que parece ser necessária pelo desenho futuro do mercado de downstream, e a ausência de um ator capaz de realizar a equalização dos tributos estaduais indicam a importância e urgência do tema. A busca de uma solução efetiva demanda, na visão dos produtores, uma coordenação do governo federal junto aos estados e pode trazer frutos efetivos a todas as unidades da federação e à economia como um todo.

20. Biodiesel e HVO: o relatório faz uma afirmação sobre a relação entre biodiesel e HVO na qual “Grande parte do biodiesel produzido atualmente consiste de HVO, o terceiro maior biocombustível em volume produzido no mundo.” De fato, o diesel renovável, ou diesel verde, apresentou taxas de crescimento elevadas nos últimos anos, mas a produção mundial de ‘HVO’ ainda é cerca de 20% do volume de biodiesel. São combustíveis diferentes dos pontos de vista químico e logístico, como afirma o relatório em sua página 80: “o diesel verde está fora do escopo desse estudo”, por esse motivo, as entidades não entendem a inclusão do tema entre as propostas, presentes nas páginas 123 e 124.

21. Importante, contudo, ressaltar que as presentes entidades concordam com a posição apresentada pela ANP no Processo de Consulta e Audiência Pública nº 3/2020 para o estabelecimento da especificação do Diesel Verde, calcada na Nota Técnica Nº 4/2020/SBQ-CRP/SBQ/ANP-RJ. Nesse documento, a ANP torna muito claros os conceitos técnicos internacionalmente consagrados no meio acadêmico e nos mercados que já produzem ou utilizam esse combustível renovável. A clareza na definição da identidade do Diesel Fóssil (Diesel A), HBIO, Biodiesel e Diesel Verde e, assim, com a desejável introdução do Diesel Verde teremos uma mistura ternária que comporá o diesel B (Diesel A acrescido da mistura mínima obrigatória de Biodiesel vigente mais parcela do Diesel Verde). A mistura ternária faz sentido por várias razões, mas, principalmente, porque não seria adequado um novo biocombustível concorrer com outro biocombustível já consolidado há mais de uma década no Brasil, mas, sim, na parcela fóssil (Diesel A), responsável atualmente por 88% da mistura B12 e pior, com parcela significativa sendo importada. Ao passo que o Biodiesel foi introduzido por Política Pública – O PNPB com respaldo em lei e de um conjunto de ordenamento infralegal. Todo esse arcabouço foi precedido e vem sendo aperfeiçoado por amplo debate nos poderes executivo e legislativo federal produzindo uma série de externalidades positivas desde sua implantação.

22. **Volatilidade de preços:** o relatório afirma em diversos momentos que a volatilidade de preços pode ser reduzida com a adoção de um modelo de comercialização direto, semelhante ao do mercado de etanol anidro. Isso fica mais claro na passagem “Dessa maneira, a percepção de que o modelo de comercialização de biodiesel baseado em contratação traz consequências positivas ao abastecimento nacional, como o aumento da previsibilidade dos agentes econômicos, a redução das incertezas e a mitigação da volatilidade dos níveis de preços, permite compreender que essa nova lógica de comercialização auxilia a funcionalidade sistêmica do abastecimento nacional de biodiesel de modo a garantir a proteção do consumidor quanto a oferta e preço dos combustíveis.”

23. Destaque-se que o relatório do CAB traz uma “percepção”, entretanto esta percepção deve ser analisada de forma objetiva. Uma análise estatística sobre os preços médios de janeiro de 2018 a setembro de 2020 do óleo diesel A na refinaria, diesel B na distribuidora, biodiesel na usina, diesel B na bomba, cujas fontes são a ANP e óleo de soja, conforme **Tabela 1**:

Tabela 1 – Estatística descritiva dos preços dos combustíveis

	Diesel Refinaria	Diesel Distribuidora	Diesel Bomba	Óleo de Soja	Biodiesel
Média	2,387	3,176	3,591	2,811	2,618
Mediana	2,415	3,185	3,612	2,504	2,565
Moda	-	3,114	3,644	2,395	2,709
Desvio padrão	0,247	0,207	0,180	0,624	0,466
Variância da amostra	0,061	0,043	0,032	0,389	0,218
Curtose	0,726	1,117	0,345	5,883	10,208
Assimetria	-0,994	-0,989	-0,745	2,290	2,577
Intervalo	1,095	0,933	0,793	3,192	2,756
Mínimo	1,656	2,556	3,106	2,306	2,139
Máximo	2,750	3,489	3,899	5,498	4,895
Soma	338,945	438,301	495,593	399,176	371,804
Contagem	142,000	138,000	138,000	142,000	142,000

24. De acordo com as estatísticas descritivas, é avaliar a volatilidade das variáveis e um dos critérios para isso é a estatística desvio padrão. Como se observa pela **Tabela 1**, a volatilidade do biodiesel é intrínseca aos preços do óleo de soja, e não necessariamente ao sistema de comercialização por leilões públicos:

- a. O desvio padrão dos preços do diesel A na refinaria é maior que os verificados para o diesel B na distribuidora e no posto;
- b. A variância dos preços do biodiesel comparativamente à variância dos preços do óleo de soja pode ser avaliada de duas formas:
 - i. Por um teste F bicaudal com 141 graus de liberdade cuja probabilidade é 0,001% e permite rejeitar a hipótese de que as variâncias são iguais;
 - ii. Por um teste F unilateral à esquerda a 1% de probabilidade mostra que a hipótese nula (variâncias são iguais) é rejeitada em favor da hipótese alternativa (variância do biodiesel é estatisticamente menor que do óleo de soja) com $F_{\text{Calculado}} = 0,558 < F_{\text{Crítico}}(142,142,1\%) = 0,675$.
 - iii. Portanto, de acordo com esses resultados estatísticos, pode-se concluir que a volatilidade do biodiesel é menor que a do óleo de soja, sua principal matéria-prima, e que o sistema de comercialização por leilões proporciona maior estabilidade de preços.

25. **Fiscalização:** de acordo com o relatório, “a ANP já possui instrumentos regulatórios para monitoramento e fiscalização da qualidade de biodiesel e óleo diesel B, não se valendo da sistemática de leilões para tanto. Dessa forma, a garantia da qualidade prescinde das realizações dos leilões e não constitui obstáculo para sua substituição pela concorrência de mercado”. De acordo com o **CAB**, portanto, o sistema de leilões não tem papel relevante no controle de mistura e de qualidade.

26. Essa é uma afirmação que requer ponderação. De fato, o sistema de leilões, por si, é um modelo de comercialização de biodiesel, mas o que o torna relevante para o monitoramento da mistura compulsória é a efetiva participação da adquirente, atualmente a **Petrobras**, no processo de comprovação de entregas e retiradas de biodiesel e a efetiva vinculação desses volumes à autorização para o recebimento de diesel A e, conseqüentemente, ao diesel B que as distribuidoras vendem para seus clientes.

27. Esse acompanhamento composto por duplas checagens realizadas pelo **Canal Cliente – Célula de Atendimento do Biodiesel** proporciona o efetivo controle volumétrico defendido pelos produtores de biodiesel.

28. Importante dizer que o biodiesel não possui, até o momento, um teste rápido de verificação de mistura na bomba, sendo esse teste realizado em laboratórios especializados. Dessa maneira, o controle de garantia de mistura deve ser feito previamente a fim de evitar elevados custos com fiscalização a posteriori cuja eficácia será limitada, dada a pulverização do consumo e a impossibilidade de rastreamento. Também é forçoso lembrar que tal mecanismo conta com o amplo apoio das duas entidades representativas das distribuidoras, como mencionado no relatório. O relatório omite a informação de ausência de teste rápido e, embora defenda a extinção dos leilões, não faz reconhecimento da grande relevância do controle volumétrico hoje existente que garante total cumprimento da política pública de mistura de biodiesel. Assim, o relatório deveria ter indicado que o controle da mistura via fiscalização da ANP representará perda de eficiência e aumento de custo em relação a uma sistemática volumétrica na qual o diesel A é retirado apenas com a comprovação de aquisição do equivalente em biodiesel representativo da mistura. Outra questão com relação à comparação da mistura obrigatória do etanol é que como o biodiesel nem sempre tem preço menor que o diesel A, como sempre acontece com o etanol anidro em relação à gasolina A, poderá haver incentivo ao não cumprimento do teor de mistura o que terá como efeito uma competitividade predatória em alguns períodos.

29. O sistema **Canal Cliente – Célula de Atendimento do Biodiesel** proporciona ainda o controle de qualidade do biodiesel pela solução de controvérsias, modelo que deve ser continuado, aperfeiçoado e expandido, dada a importância da qualidade para toda a cadeia produtiva.

30. O sistema de atendimento ao produtor e ao cliente oferecido nesse sistema proporciona maneiras efetivas de avaliação do produto após seu carregamento nos caminhões tanques e se soma aos excelentes trabalhos conduzidos pelo **Programa de Monitoramento da Qualidade dos Combustíveis – PMQC**, processo em reformulação pela ANP para o **PMQBio** e as certificações privadas das entidades de produtores, a exemplo do **Selo Bio+** da **ABIOVE** o **BIODIESEL SUPER A** da **APROBIO** e o **Biodiesel Premium** da **UBRABIO**, que apresentam convergência no

aprimoramento da especificação do biodiesel brasileiro, que já possui parâmetros globalmente mais severos.

31. **Flexibilidade de contratação e entregas:** de acordo com o relatório, o sistema de leilões confere “pouca flexibilidade para sanar eventuais desequilíbrios entre oferta e demanda de biodiesel no mercado em razão da manutenção do sistema de leilões bimestrais. Tal rigidez acaba por colocar em risco o próprio abastecimento interno do óleo diesel B ou, pelo menos, o cumprimento da mistura mínima obrigatória de biodiesel ao óleo diesel A, ainda que de forma temporária, uma vez que não é permitida a aquisição de biodiesel para fins de cumprimento do percentual mínimo obrigatório fora do sistema de leilões”.

32. A afirmação toma como pressuposto que a compra bimestral somente pelos leilões é demasiado rígida. Contudo, em qualquer mercado, as flutuações de demanda são absorvidas por uma política de estoques. Picos de demanda consomem os estoques, os quais devem ser repostos no período seguinte. Nestes termos, o setor já possui uma política e forma de estoques, que pode ser aprimorada a fim de acomodar estas demandas. Destaque-se que alternativas de ajustes na sistemática dos leilões neste sentido já foram apresentadas ao subcomitê e também em outras consultas públicas. Lembre-se que a recomposição de estoques operacionais via aquisição direta pode ser realizada pelas distribuidoras – segundo o marco regulatório em vigor.

33. Também há equívoco na afirmação de que os leilões possuem risco de judicialização “verificado, por exemplo, quando ocorre concessão de liminares judiciais com efeito suspensivo sobre o leilão a agentes que se sentiram prejudicados de alguma forma na participação e recorrem ao judiciário ou quando, por alguma razão, a demanda no bimestre de vigência do leilão fica acima do inicialmente previsto pelas distribuidoras. Em ambos os casos, a adoção de mecanismo mais flexível para aquisição de biodiesel do que os leilões, ensejaria resposta mais rápida e eficiente ao mercado”.

34. Essa afirmação é realizada após descrição dos leilões recentes na seção 5.1. Todavia, parte significativa das ações judiciais decorreram de equívocos no estrito cumprimento do edital e da inadequação tecnológica do sistema **Petronect** face às mudanças na legislação, a despeito de a Portaria MME nº 311, de 2018, prever que a margem da adquirente deveria também ser utilizada para modernização da plataforma.

35. Cumpre-nos ainda destacar que pouquíssimas foram as ocasiões em que houve judicialização no âmbito dos leilões e do próprio mercado de biodiesel, especialmente quando comparado ao contencioso do setor de combustíveis como um todo. São milhares de novas ações, tanto em nível federal quanto estadual, todos os anos. O etanol, produto exemplificado no relatório, é alvo de inúmeras contestações administrativas e judiciais, seja do ponto de vista tributário: não recolhimento de PIS/COFINS e ICMS; incidência de base de cálculo e recolhimento a menor/maior, ou que atentam ao ambiente concorrencial. Do ponto de vista regulatório: venda direta; descumprimento de mistura obrigatória; adulteração etc. Do ponto de vista do contencioso jurídico, seguramente um modelo sem leilões resultaria em substancial aumento da judicialização, bem como, sensível aumento de custo, em última instância, ao consumidor.

36. Entendemos que antes da abertura ampla de mercado sugerida no relatório, o ideal seria o governo federal, envidar esforços e dar efetividade no combate às ilegalidades na cadeia de combustíveis, que alcançam bilhões de reais ao ano.

37. O relatório cita o envolvimento da ANP e a alocação de recursos para a execução dos leilões, que traz externalidades também no campo da fiscalização. Destaque-se que parte das demandas podem ser consideradas mínimas e a demanda adicional para os processos de controle que deverão ser implementados para manter a execução da política não foi considerada e pode ser, eventualmente, até maior que o nível de recursos hoje alocados nesta atividade.

38. Por essas razões, as entidades dos produtores consideram equivocadas as afirmações citadas, dado que a legislação atual permite a realização de leilões com periodicidades diferentes e que esse sistema é seguro, visto o próprio histórico relatado pelo **CAB**.

39. **Abertura para importação de biodiesel:** o relatório do **CAB** destaca a necessidade de mudança no sistema de comercialização por leilões com abertura de mercado para o biodiesel importado. De acordo com o **Cenário 4** proposto, essa mudança permitirá a abertura de 20% da demanda por biodiesel para o produto importado, percentual máximo hoje conferido à **etapa 5** dos leilões.

40. O relatório apresenta um ótimo retrato dos principais mercados de produção e consumo de biodiesel no mundo. Pontua, também as restrições que os muitos mercados impõem a exportadores que possuem produção incentivadas por escalada tributária ou mesmo por incentivos diretos. Assim, o relatório reconhece a existência de um mercado internacional com atores que possuem práticas questionáveis que serão agravadas pelos problemas tributários internos, mas não realiza uma análise do impacto direto na competitividade da indústria nacional.

41. Uma análise criteriosa do impacto dessa mudança regulatória, autorizar a importação de uma parte da demanda, necessita ser realizada de forma criteriosa e abrangente. Tal operação pode ser fonte de desequilíbrio e gerar ainda mais concentração, em mercado de distribuição já altamente concentrado. Cada operação de importação pode ser viável apenas para as grandes distribuidoras por envolver, em geral, grandes volumes. O mercado atual já possui muitas distribuidoras de médio ou pequeno porte que possuirão pouca oportunidade de acessar esta origem. Outra análise de impacto necessária, sem falar na ineficiência tributária que debilita a competitividade da indústria nacional.

42. Adicionalmente, o **CAB** propõe a eliminação da restrição das importações aos 80% restantes atualmente restritas às usinas de biodiesel detentoras do **Selo Combustível Social**. De acordo com o relatório, “essa obrigatoriedade constitui reserva de mercado que, ao reduzir a concorrência, em tese, pode ter implicações sobre o bem-estar do consumidor”, a despeito de reconhecer que “a priorização da agricultura familiar é um dos pilares da política pública estabelecida no ordenamento jurídico, conforme apontado nos itens 1.1 e 1.3, e teve sua importância ao longo dos anos de existência do PNPB, com externalidades positivas”.

43. O relatório apresenta um posicionamento dúbio quanto ao SCS, por vezes reconhecendo o seu enorme benefício social, por outro associando o SCS a coeficientes de redução de PIS/COFINS

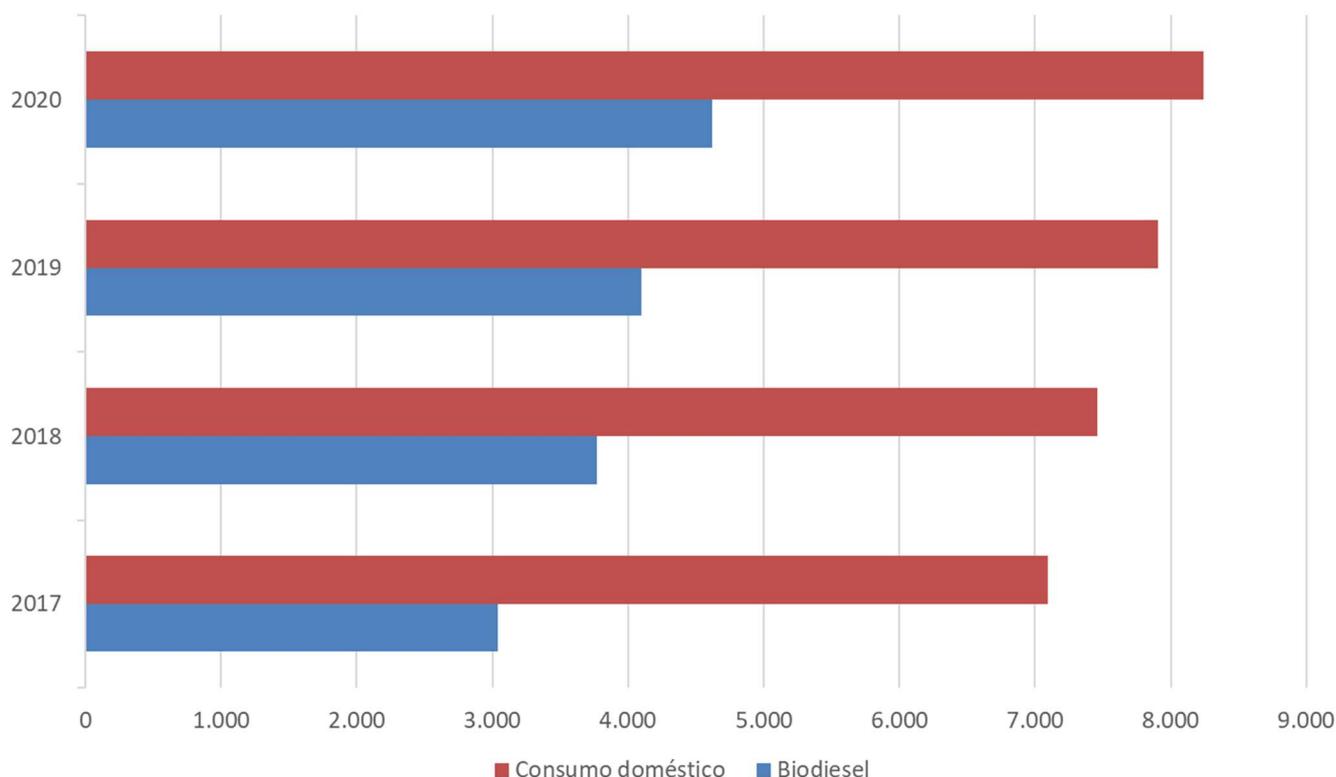
exagerados, sem comparar os coeficientes de redução utilizados como regra geral. Destacando que esta é uma prática que existe também para o diesel fóssil, que possui o uso destes redutores. Revela-se que são estimados os valores investidos em assistência aos agricultores, mas não foram calculadas as remissões fiscais que eventualmente algumas usinas usufruíram.

44. Vê-se, portanto, equívocos e contradições nas afirmações do relatório. No primeiro caso, é preciso esclarecer que o percentual de 20% é o máximo que pode ser adquirido pelas distribuidoras nos leilões em usinas que não possuam o **Selo Combustível Social - SCS**. Em outras palavras, no sistema atual, as distribuidoras devem adquirir, no mínimo, 80% de sua demanda na **etapa 3**, a qual é exclusiva para aquisição de ofertas das usinas detentoras do **SCS**. De fato, estas usinas representaram, nos últimos leilões, de 94% a 100% do volume arrematado, o que atesta o sucesso dessa política na integração das usinas com a agricultura familiar refutando a tese de “reserva de mercado” muito menos a simples suspeição de uma “tese” de implicações sobre o bem estar do consumidor.

45. A respeito das contradições, gerou preocupação a afirmação de que a política deve ser revista e que deve ser criado um **Grupo de Trabalho** específico para tratar do tema. Considerando que o **CAB** reconhece a importância do **Selo Combustível Social** para a geração de empregos, renda e **ATER** para a agricultura familiar, as entidades entendem que o sucesso do programa deve motivar sua continuidade e aperfeiçoamento, como tem sido coordenado pelo **MAPA**, com a participação de entidades que representam agricultores familiares, cooperativas e das três entidades do setor de biodiesel.

46. Entretanto, a mais grave proposição é a abertura de mercado para importações de biodiesel. Essa medida, caso implementada, terá efeitos devastadores sobre toda a cadeia de farelos proteicos, óleos vegetais, biodiesel e proteínas animais no Brasil. A razão é que o biodiesel atua não somente como vetor de geração de efeitos encadeados positivos, mas também porque responde por mais da metade do óleo de soja consumido domesticamente e, de forma direta, promove o aumento do esmagamento de soja e a produção de farelo de soja, como se observa pelo **Gráfico 2**:

Gráfico 2 – Consumo óleo de soja para biodiesel e total (em mil toneladas)



47. A respeito desse assunto, convém explicar que a produção de farelo proteico está intrinsecamente relacionada com o processamento de oleaginosas, dentre as quais se enquadram a soja, canola, girassol, mamona, amendoim e outras. No Brasil, 99,4% da produção de oleaginosas vem da soja, razão pela qual esta análise irá se concentrar neste produto.

48. O processamento de soja depende, basicamente, de mercados para dois produtos: i) farelo de soja, que representa cerca de 80% da massa da soja, e ii) do óleo de soja, que compreende os outros 20% restantes. Trata-se, portanto, de uma função de proporções fixas na geração desses dois derivados que agregam valor ao grão.

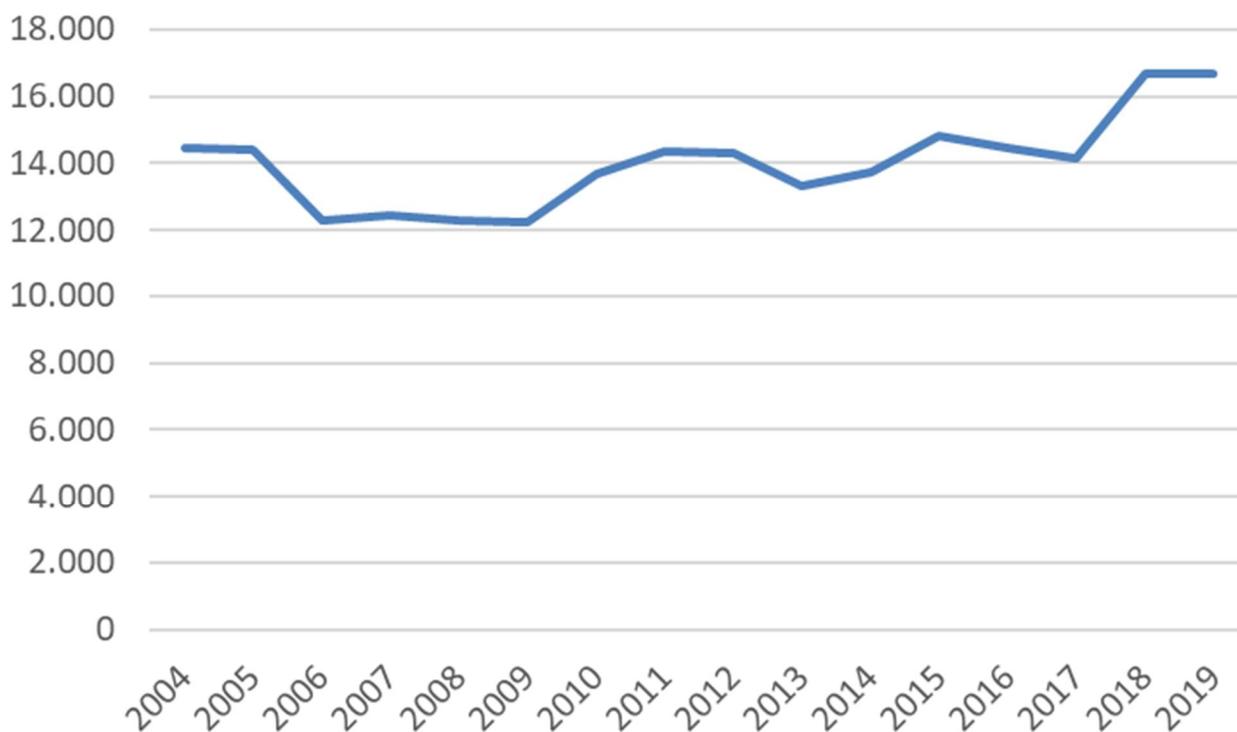
49. O mercado de farelo e óleo permite a venda desses produtos no mercado interno ou a sua exportação. Para o caso de exportação, o Brasil compete com grandes produtores mundiais, em especial a Argentina e os EUA. Há, ainda, forte concorrência com a indústria local de países importadores, sendo esse o caso da União Europeia.

50. No caso da Argentina, o país pratica diferenciais de impostos de exportação que, na prática, implicam dumping nas exportações de farelo e óleo no mercado internacional. Outros países importadores também aplicam tarifas mais elevadas sobre o farelo e o óleo relativamente à soja, prática conhecida como escalada tarifária.

51. Esses fatores, e outras práticas protecionistas dos concorrentes brasileiros, resultaram em fraco desempenho das vendas externas de farelo de soja desde 2004. Exceto nos últimos 2 anos,

quando países do Sudeste Asiático aumentaram a demanda, todos os demais anos tiveram vendas que oscilaram entre 12,0 e 14,5 milhões de toneladas, conforme **Gráfico 3**. Entretanto, mesmo a demanda desta região ainda não pode ser confirmada como certa, visto que problemas relacionados à quebra de safra e tensões comerciais distorceram o fluxo normal de comércio.

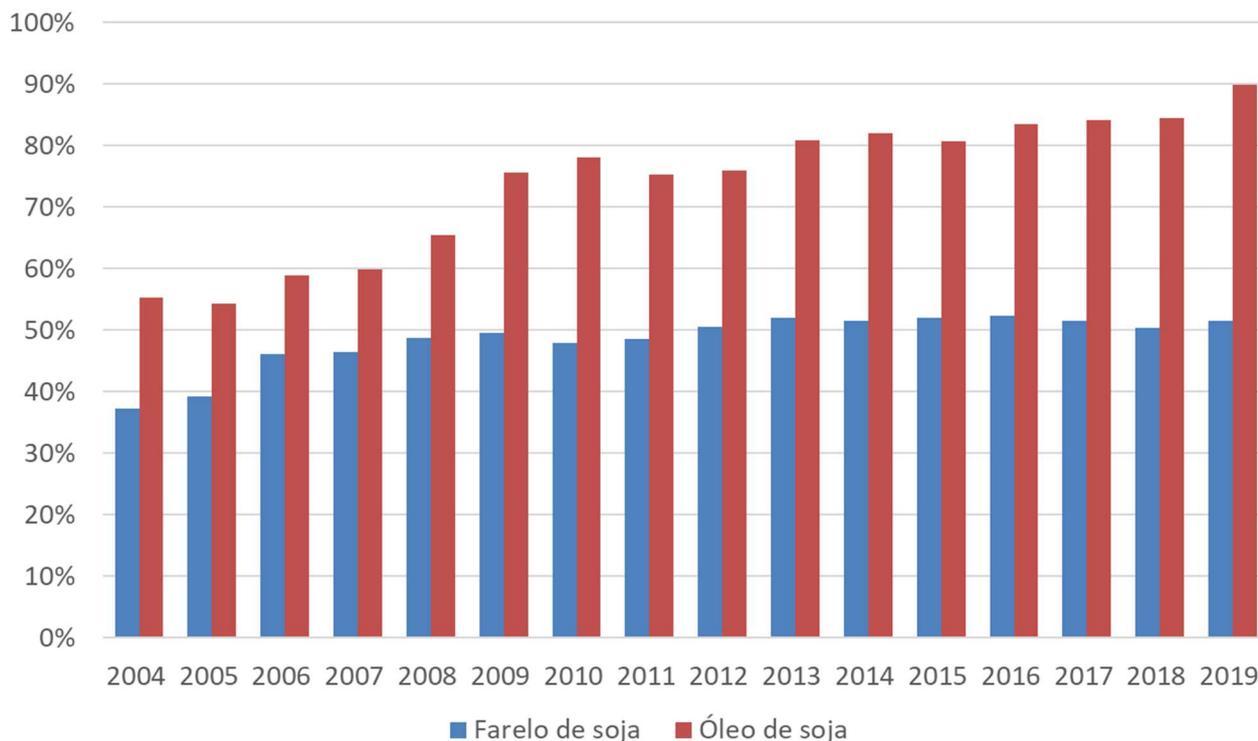
Gráfico 3 – Exportações de farelo de soja (em mil toneladas)



Fonte: Ministério da Economia.

52. O processamento de soja no Brasil, portanto, dependeu em grande medida do fortalecimento do mercado interno. Esse foi o caso do farelo de soja, cuja demanda se elevou em razão da maior produção de proteínas animais e resultou no crescimento da participação das vendas internas de 37% para cerca de 50%. Contudo, o maior crescimento das aquisições internas ocorreu no óleo de soja, cujo percentual cresceu de cerca de 55% para 90% entre 2004 e 2019, como se pode observar pelo **Gráfico 4**:

Gráfico 4 – Participação das vendas domésticas sobre as vendas totais de farelo e óleo



Fonte: ABIOVE.

53. O aumento da participação do mercado interno trouxe consigo diversos resultados positivos: aumentou a atividade industrial (com a consequente geração e interiorização de empregos de qualidade), trouxe maior previsibilidade para as indústrias esmagadoras e, consequentemente, para as cadeias produtivas a jusante (produtoras de proteínas animais, óleos refinados e biodiesel).

54. Como o gráfico mostrou, o crescimento da participação relativa do mercado interno ocorreu de forma mais acentuada no segmento de óleo de soja. Isso derivou diretamente do Programa Nacional de Produção e Uso de Biodiesel (PNPB), o qual, a partir de 2008, iniciou e aumentou gradativamente a mistura mínima obrigatória de biodiesel no diesel comercial (diesel B) brasileiro.

55. O resultado prático desse aumento da mistura obrigatória pode ser observado nos números referentes ao processamento de soja no Brasil de acordo com os ciclos de mistura dispostos no **Gráfico 5**:

- a. 2008-2010: ciclo B2-B5.
- b. 2011-2013: B5 estável.
- c. 2014-2016: ciclo B6-B7.
- d. 2017-2019: ciclo B8-B11.

Gráfico 5 – Processamento de soja no Brasil (em mil toneladas)



Fonte: ABIOVE.

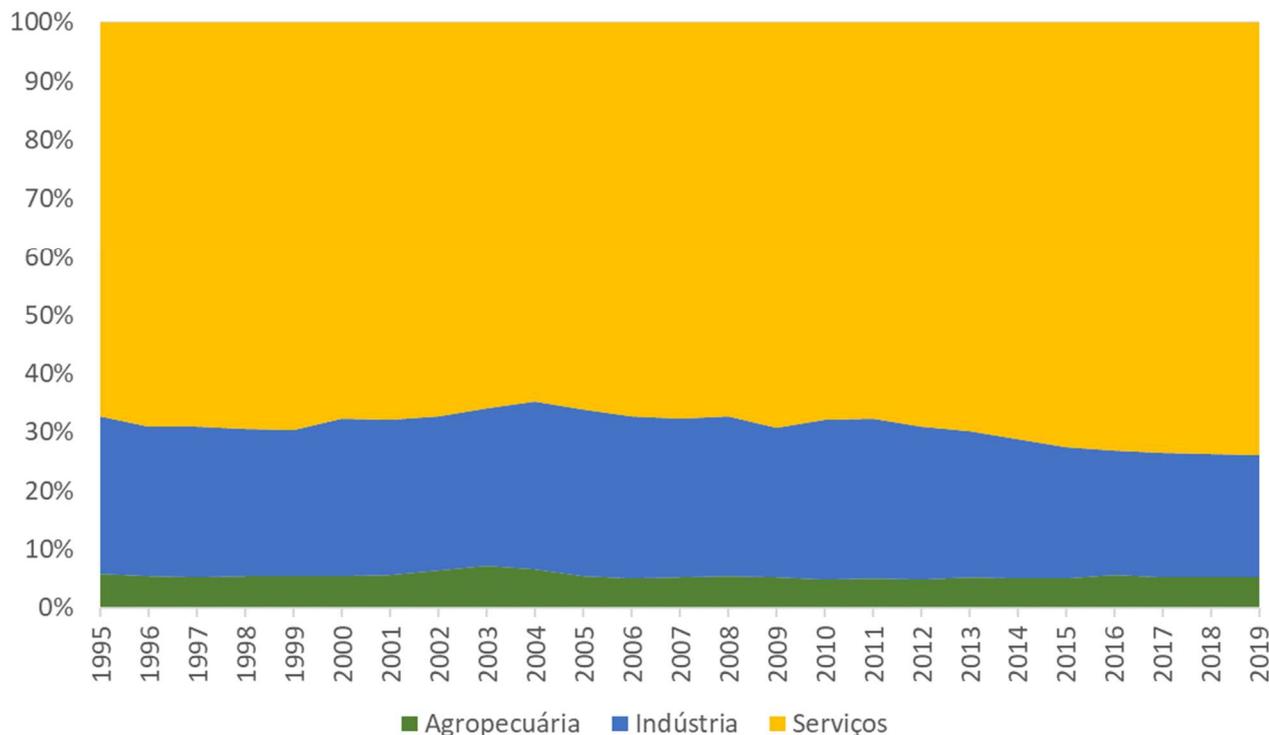
56. Os pontos em azul do gráfico mostram o processamento de soja no período pré-PNPB. Conforme se observa pela linha tendencial, exceto em 2009, período de forte recessão global, em todos os demais anos o processamento de soja superou a linha tendencial do período 2004-2007.

57. Dada a maior participação das vendas de óleo de soja no mercado doméstico e considerando a benéfica previsibilidade do calendário de mistura obrigatória ao longo dos anos, especialmente nos ciclos de crescimento da mistura, atribui-se o maior desempenho industrial brasileiro ao PNPB. Como contrafactual, pode-se observar que os anos em que a mistura ficou estagnada em B5 (pontos em verde), ou seja, entre 2011 e 2013, apresentaram os piores desempenhos do processamento relativamente ao tendencial, chegando mesmo a se observar queda absoluta nesses anos.

58. É fundamental, portanto, uma AIR que avalie de forma integrada todos esses efeitos da competição predatória da indústria brasileira com biodiesel importado de outros países, que praticam dumping e já foram condenados em diversas instâncias internacionais. Essa análise deve, fundamentalmente, considerar os efeitos redução da produção de biodiesel e, conseqüentemente, da demanda por óleo de soja doméstico, sobre a produção e os preços dos alimentos, visto que o farelo de soja é componente essencial das rações animais, além dos efeitos diretos relacionados a empregos,

renda e ATER. Em suma, a **AIR** deve considerar os efeitos dessa medida sobre o valor adicionado da indústria no PIB, cuja participação relativa é decrescente desde 2004, conforme mostra o **Gráfico 6**:

Gráfico 6 - Participação setorial no valor adicionado do PIB



59. **Conclusões:** as entidades representativas do biodiesel consideram que o relatório do **CAB** não contemplou adequadamente todas as possibilidades acerca da manutenção do sistema atual e riscos e oportunidades de modelos que preservem suas características fundamentais e, até mesmo identificou um problema real que ocorrerá com os tributos estaduais em caso de saída da Petrobras (considerada como certa) e que necessita ser endereçado. **Diante disso, solicitam que o relatório seja revisado nos seguintes aspectos:**

60. Questões concorrenciais: reconhecimento de que há falhas de mercado na distribuição de combustíveis e que o sistema de leilões protege não só os produtores de biodiesel que operam em tal mercado concentrado, mas também as distribuidoras de pequeno porte.

61. Estoques para o garantir o abastecimento de biodiesel: incluir análise sobre os benefícios do modelo atual de comercialização para atender ao mercado com segurança na questão de estoques. O relatório se eximiu de analisar a formação de estoques de biodiesel. Registre-se que o biodiesel, por suas características, não deve ser armazenado por períodos longos, sendo a garantia de estoque dada pela armazenagem de matérias primas, diferentemente do etanol.

62. Questões tributárias: indicação, pelo governo federal, de uma solução efetiva e funcional perante o CONFAZ que minimize o acúmulo de créditos de ICMS e reduza os efeitos da estrutura tributária nacional, sabidamente complexa e considerada até mesmo caótica, de forma

concomitante ao processo de mudança na sistemática de leilões. O Biodiesel é uma política de Estado, dentro da política energética nacional, com efeitos diretos a todos os entes da federação. Entende-se como dever a busca de uma solução efetiva para esta ineficiência. Destaque-se que o relatório aqui expõe um grande fator de perda de competitividade industrial que demanda uma atuação imediata de todos os envolvidos.

63. Biodiesel e HVO: correção do erro e revisão da argumentação baseada em tal erro de que o HVO é um tipo de biodiesel, assim como retirar recomendações referentes a este combustível que nem existe completamente no mercado nacional e extrapola o limite do relatório, como consta no próprio texto.

64. Volatilidade de preços: demonstração por meio de análise quantitativa da afirmação de que a volatilidade de preços do biodiesel decorre do sistema de leilões e não decorre do mercado de suas matérias primas, além de reconhecer que os preços se mantêm fixos durante o período de entregas do leilão, atualmente em 60 dias.

65. Fiscalização: inclusão de afirmação que a fiscalização pela ANP é prejudica no biodiesel pela ausência de teste rápido e reconhecimento que a venda intermediária para a refinadora viabiliza um sistema de controle volumétrico da mistura, o qual deveria ser mantida, dada sua maior eficiência e menor custo.

66. Flexibilidade de contratação e entregas: reconhecimento de que o leilão tem flexibilidade suficiente para várias periodicidades, não sendo rígido em relação ao período de comercialização bimestral.

67. Abertura para importação de biodiesel: inclusão de análise da abertura para importação na cadeia de produção e processamento da soja, indicando os impactos negativos para a industrialização da soja no Brasil, além da análise e consideração das condições de tributação/subsídios nos prováveis países exportadores em relação à competitividade.