

Proposta de Metas Compulsórias Anuais de Redução de Emissões de Gases Causadores do Efeito Estufa para a Comercialização de Combustíveis submetido à consulta pública, para a definição de metas de descarbonização para o ciclo do Programa RenovaBio (2020 a 2029).

A Plural – Associação Nacional das Distribuidoras de Combustíveis, Lubrificantes, Logística e Conveniência, entidade de classe de âmbito nacional que congrega as principais empresas distribuidoras de combustíveis e de lubrificantes do país, tendo entre suas associadas Air BP Brasil Ltda., Castrol Brasil Ltda., Cosan Lubrificantes e Especialidades S.A., Chevron Brasil Lubrificantes Ltda., Ipiranga Produtos de Petróleo S.A., Petrobras Distribuidora S.A., Petronas Lubrificantes Brasil S.A., Raízen Combustíveis S.A., Shell Brasil Petróleo Ltda., Total Lubrificantes do Brasil Ltda e YPF Brasil Comércio de Derivados de Petróleo Ltda., vem respeitosamente apresentar contribuições e pontos de atenção em relação a Proposta de Metas Compulsórias Anuais de Redução de Emissões na Comercialização de Combustíveis submetida à Consulta Pública.

Para o processo de atualização das metas anuais, diversos elementos precisam ser considerados, de modo a permitir a avaliação dos impactos no programa de forma ampla. Desta forma, recomendamos avaliar o impacto na definição das metas e/ou no funcionamento do programa considerando os seguintes parâmetros, que detalharemos adiante:

- Atualização das premissas e seus impactos na fixação das metas compulsórias;
- Venda direta e outros conflitos regulatórios;
- Introdução de combustíveis renováveis oriundos de hidrotreatamento de óleos vegetais;
- Lastro do sistema;
- Funcionamento e governança do mercado de CBIOS;
- Regramentos específicos contra movimentos especulativos;
- Vigência do programa.

Atualização das premissas e avaliação de seus impactos na fixação das metas compulsórias

A Proposta de Metas Compulsórias Anuais de Redução de Emissões na Comercialização de Combustíveis foi baseada em premissas que, a depender da evolução do mercado, podem apresentar desvios e impactar os resultados do programa, razão pela qual a própria Resolução CNPE nº 5/2018, no seu art. 4º, já prevê que mudanças nas premissas podem ensejar alterações das metas recomendadas.

O ciclo 2020-2029 se baseia nas mesmas premissas consideradas para o ciclo anterior, que considerando as condições atuais, sugerem a necessidade de reavaliação. Destacam-se a seguir alguns destes parâmetros:

- A curva de adesão dos produtores de biocombustíveis ao RenovaBio (capacidade certificada) indicava 28% em 2019, mas, até o momento, ainda não há produtor certificado, somente dois produtores em processo de certificação.
- As premissas de mercado foram baseadas na expectativa de crescimento da economia na ordem de 3% a.a., contudo, o PIB de 2018 foi de 1,1% e a previsão oficial para 2019 é de 1,6%, e dos analistas de mercado, 1,23%. Tais condições afetam a evolução da demanda de combustíveis e do crescimento da frota estimados.
- A demanda de ciclo Otto indicava crescimento de 24,3% (ou 2,2% ao ano –a.a.) no período 2018-2028. No entanto, em 2018, apresentou comportamento *flat*, na ordem de - 0,1%, devido à retração da gasolina e do etanol anidro, não obstante o aumento da demanda por etanol hidratado (expansão de 42%) no ano.
- A demanda de ciclo diesel considerava crescimento de 2,7% a.a. no período de 2018-2028 e a evolução anual de 1% do percentual de mistura obrigatória de biodiesel a partir de 2020, atingindo B15 em 2023, condicionada à validação dos resultados dos testes e ensaios em motores, que ainda estão em curso.

Diante desses aspectos, há uma preocupação com o comprometimento das metas de curto prazo para o programa, razão pela qual sugere-se a atualização das premissas e avaliação de seus impactos na metodologia e nas metas estabelecidas.

Venda direta e outros conflitos regulatórios

Todo o programa RenovaBio é ancorado nas distribuidoras, que são as detentoras das metas de descarbonização, portanto, a parte obrigada do modelo. Da meta aprovada pelo CNPE de redução de emissões, de 10,1%, a maior parcela advém da comercialização de etanol hidratado. Para os próximos 10 anos, o RenovaBio prevê para 2028 um volume total de 36 bilhões de litros de etanol hidratado, 11 bilhões de litros de anidro e 11 bilhões de litros de biodiesel, ou seja, mais de 60% da meta de redução de emissões vem do etanol hidratado.

A hipótese de venda direta das usinas para os postos revendedores implica na necessidade da reavaliação do programa como um todo, visto que impactará a dinâmica do mercado e as condições para o alcance das metas pelas distribuidoras, já que o volume de etanol não poderá ser comercializado integralmente pelas distribuidoras, o que torna flagrante o conflito de direcionamento entre o programa e a venda direta de etanol pelas usinas.

A própria ANP já se manifestou sobre o impacto da venda direta de etanol ao programa RenovaBio, através da Procuradoria Regional Federal na 5ª Região e da Advocacia Geral da União, nos autos da Ação de Suspensão da Liminar nº 0811148-66.2018.4.05.0000:

“Como se vê, a sistemática da lei foi pensada com a participação obrigatória das distribuidoras, tendo essas o papel de agente responsável pelo cumprimento das metas individuais de redução de emissões de gases causadores do efeito estufa. Dessa forma, alterar o papel das usinas e dos distribuidores na cadeia logística, mesclando suas ações, sem qualquer estudo mais aprofundado, pode causar grave desvirtuamento do programa, com perda da sua eficiência, impedindo, por fim, que o Brasil atenda aos compromissos firmados pelo País no âmbito do acordo de Paris.

Assim, além do grave impacto do ponto de vista arrecadatório e demais efeitos danosos do ponto de vista econômico, a suspensão dos artigos 2º, VI e 6º da Resolução ANP 43/09 e art.14 da Resolução ANP 41/13, da forma como foi deferida na decisão liminar que ora se pretende suspender, alterando o papel das usinas e dos distribuidores na cadeia logística, mesclando suas ações, não só traz impactos diretos no controle da qualidade dos produtos, como também tende a comprometer a realização do Programa RenovaBio. Há, portanto, efeitos danosos tanto para os consumidores, como para o meio ambiente.” (grifamos)

Neste contexto, é necessário avaliar as alternativas para o enfrentamento do conflito regulatório e mapear seus potenciais impactos nas condições de cumprimento das metas estabelecidas no RenovaBio pelas distribuidoras com a venda direta.

Introdução de combustíveis renováveis oriundos de hidrotratamento de óleos vegetais no programa

Entre as tecnologias atualmente homologadas pela *American Society for Testing and Materials* (ASTM) e ratificadas pela ANP para a produção de biocombustíveis de aviação (BioQAV), existe a HEFA, que consiste na reação de óleos vegetais e gorduras animais com hidrogênio.

A HEFA é a tecnologia mais viável para fornecer BioQAV no curto prazo, contudo, hidrotratamento produz, além do BioQAV, grandes volumes de diesel renovável e gasolina/nafta/GLP em menores quantidades. A produção do BioQAV só se viabiliza se forem considerados os volumes dos outros produtos gerados.

Nos EUA e na Europa, o diesel renovável é reconhecido como biocombustível para cumprimento de mandatos e metas de redução de emissão, o que não ocorre no Brasil. Desta forma, propõe-se a avaliação do diesel, da gasolina/nafta e do GLP oriundos do processo de Hidrotratamento de óleos vegetais como combustíveis renováveis no âmbito do programa RenovaBio, habilitando os seus futuros produtores a emitir CBIOS decorrentes da produção dos referidos combustíveis renováveis.

Lastro do sistema

A geração de CBIOS está baseada no volume comercializado constante da nota fiscal dos produtores certificados, que em função da sua Nota de Eficiência Energético-Ambiental, equivalerá a uma quantidade de CBIOS. Estes dados dos produtores serão controlados pela ANP e acessados para escrituração dos CBIOS.

Da mesma forma, cabe à ANP o desdobramento das metas compulsórias anuais em metas individuais aos distribuidores, com base na comercialização de combustíveis fósseis no ano anterior. O estabelecimento das metas individuais será baseado nos dados declarados pelos distribuidores à ANP através do Sistema de Informações de Movimentações de Produtos – SIMP.

Diante da complexidade do sistema que suportará o programa RenovaBio, é essencial que ambas as etapas, dos dados dos produtores e dos distribuidores, sejam revestidas de controles e sistemáticas de validação e rastreabilidade, para garantir a fidedignidade dos dados que podem impactar o mercado de CBIOS e as metas dos distribuidores.

Adicionalmente, é necessário detalhar a sistemática de controle do tratamento das metas acumuladas de um ano para o outro.

Funcionamento e governança do mercado de CBIOS

Considerando que o cumprimento das metas compulsórias anuais está intrinsecamente relacionado ao arcabouço estruturado para emissão e comercialização de CBIOS, é fundamental que as condições referentes ao funcionamento do mercado de CBIOS estejam estabelecidas, tais como:

- definição do ambiente de comercialização;
- classificação do ativo CBIO;
- qualificação de agentes participantes;
- tipos de operações permitidas;
- mecanismos de controle de disponibilidade de CBIOS compatível com as metas dos distribuidores;
- controles para mitigação de riscos de fraudes e práticas anticompetitivas; dentre outros.

A falta de clareza em relação a estes aspectos compromete a segurança jurídica do processo e a qualidade das discussões sobre as metas compulsórias, face às lacunas existentes para a compreensão da nova dinâmica.

Desta forma, propõe-se a realização de uma segunda rodada de consulta pública após a definição da estrutura de funcionamento do mercado de CBIOS e dos requisitos de governança, notadamente critérios de fiscalização, validação e rastreabilidade.

Regramentos específicos contra movimentos especulativos

No modelo de funcionamento do programa, o Distribuidor é a única parte com obrigação de adquirir CBIOS e sanções e penalidades pelo seu descumprimento.

De acordo com as discussões iniciais, o CBIO será comercializado no mercado organizado e não terá vencimento, de forma de que o proprietário do ativo poderá negociá-lo quando considerar oportuno.

Há alguns riscos inerentes ao mercado de CBIOS que exigem mecanismos de controle para garantir um ambiente de comercialização saudável e proteger os distribuidores, agentes obrigados, em relação a movimentos especulativos que possam gerar aumento de preço e, em hipótese extrema, até inviabilizar o cumprimento da meta.

Neste sentido, apontamos alguns fatores que precisam ser considerados no desenvolvimento dos regramentos de comercialização de CBIOS:

- possibilidade de compra excessiva do ativo por agentes externos;
- distribuidores com elevada participação de mercado – limitação de compra;
- grupos econômicos verticalizados, atuando nos elos de produção e distribuição;
- inexistência de prazo limite, a partir da conversão da NF em CBIOS, para que o produtor de biocombustível disponibilize os CBIOS no mercado para negociação; dentre outros.

Vigência do programa

Considerando a vigência do programa a partir de 24 de dezembro de 2019, estabelecida no art. 2º da Resolução CNPE nº 5/2018, e diante da mobilização exigida por todas as partes envolvidas para estruturar o seu início em período tão pouco representativo, propõe-se que as metas anuais individuais somente vigorem a partir de janeiro de 2020.