



MINISTÉRIO DA FAZENDA
Secretaria de Acompanhamento Fiscal, Energia e Loteria
Subsecretaria de Energia e Estudos Quantitativos
Coordenação-Geral de Energia, Petróleo e Gás

PARECER SEI Nº 10/2018/COGEN/SUEST/SEFEL-MF

Consulta Pública nº 43/2018 do Ministério de Minas e Energia (MME) que trata do aperfeiçoamento dos leilões de Biodiesel.

Processo SEI nº 18101.100292/2018-44

1- Introdução

1. A introdução do biodiesel na matriz energética brasileira foi efetivada pelo Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel (PNPB), criado em 13 de setembro de 2004, pela Medida Provisória (MP) nº 214, convertida na Lei nº 11.097, de 13 de janeiro de 2005. Por meio do PNPB, a cadeia produtiva foi organizada, as linhas de financiamento foram definidas, a base tecnológica foi estruturada e o marco regulatório do novo combustível foi editado.
2. Como forma de tornar efetiva a implementação do programa, a Lei nº 11.097/ 2005, fixou em até 3 anos o período para adoção do percentual mínimo obrigatório de 2% de biodiesel presente no óleo diesel comercializado ao consumidor, em qualquer parte do território nacional. Além disso, a referida lei estabeleceu um período de 8 anos para aplicação do percentual de 5% de biodiesel na mistura.
3. Ao longo dos anos últimos anos, novas legislações^[1] foram editadas ampliando sucessivamente os percentuais de adição obrigatória. Desde 1º de março de 2018, o óleo diesel comercializado em todo o Brasil contém 10% de biodiesel.
4. A comercialização do biodiesel ocorre por meio de leilões públicos promovidos pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), que deverá observar as diretrizes gerais estabelecidas pela Resolução CNPE nº 5, de 3 de outubro de 2007, e as diretrizes específicas contidas na Portaria nº 476, de 15 de agosto de 2012.
5. Por meio da Consulta Pública nº 43/2018, o Ministério de Minas e Energia (MME) busca obter subsídios para aprimorar a sistemática de comercialização de biodiesel. Trata-se de uma consulta de caráter genérico, sem a identificação de eventuais problemas que se pretende atacar. Também não houve a disponibilização de informações adicionais sobre o tema.

6. Nos termos de suas atribuições legais definidas na Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011, e no Decreto nº 9.266, de 15 de janeiro de 2018, a Secretaria de Acompanhamento Fiscal, Energia e Loteria do Ministério da Fazenda (Sefel/MF) apresenta, por meio desta nota técnica, suas considerações sobre a consulta pública em epígrafe.

2- Atual sistemática de Leilões

7. O propósito inicial dos leilões foi gerar mercado e, desse modo, estimular a produção de biodiesel em quantidade suficiente para as distribuidoras pudessem compor a mistura determinada por lei. Os leilões são realizados com a periodicidade bimestral na modalidade pregão. Até março de 2018 já haviam sido realizados 59 leilões. Desde a quadragésima sétima edição, a compra de biodiesel para mistura voluntário ao óleo diesel passou a ser feita também por meio dos leilões.

8. Os atores afetados pelos leilões de biodiesel são:

- i. **Fornecedores:** Pessoa jurídica, detentora das unidades produtoras autorizadas pela ANP a produzir biodiesel. Deve possuir Registro Especial concedido pela Secretaria da Receita Federal do Brasil.
- ii. **Adquirente:** Produtor ou importador de diesel mineral, que deve adquirir quantidade de biodiesel proporcional a sua participação no mercado.
- iii. **Cliente do adquirente:** Distribuidor de combustível - Pessoa jurídica autorizada pela ANP ao exercício da atividade de distribuição de combustíveis líquidos.

9. Os Leilões Públicos são realizados em seis etapas e cada fornecedor apresentar três ofertas individuais de venda do biodiesel para cada unidade produtora, contendo preço unitário, volume ofertado e indicador de qualidade.

10. O preço unitário apresentado pelo fornecedor é o preço *free on board* (FOB), ou seja, refere-se ao preço da mercadoria disponibilizada no local de produção ou armazenamento, acrescido da contribuição para o PIS/Pasep e a Cofins, sem ICMS. Esse preço deverá ser menor ou igual ao Preço Máximo de Referência (PMR) estabelecido pela ANP para cada região para os lances dos produtos comercializados.

11. Para determinação do PMR, a ANP leva em consideração cenários de preços de matérias-primas, insumos, cotação do dólar e custos de produção. O mecanismo dos leilões permite compra preferencial de produtores de biodiesel detentores do Selo Combustível Social (SCS)^[2].

2.1- Da Análise

12. O que se pretende nesta seção é apresentar uma análise da sensibilidade do comportamento da capacidade instalada e do volume ofertado nos leilões vis-à-vis o incremento da demanda decorrente preponderantemente da elevação dos percentuais mínimos de adição obrigatórios. Com isso, objetiva-se verificar a necessidade de promover

ajustes nas diretrizes e nos critérios do certame para mitigar eventuais problemas.

13. Entre 1ª de julho de 2014 e 1º março de 2018, o percentual mínimo de adição obrigatória foi alterado três vezes, de 6% para 10%. A Lei 13.263/2016 prevê que esse percentual possa alcançar até 15%, desde que testes e ensaios em motores validem a utilização da mistura.
14. Nesse contexto, apresentam-se, na Tabela 1, os dados de capacidade instalada, volume ofertado, volume negociado e capacidade ociosa dos leilões realizados a partir da entrada em vigor da elevação para 6% do percentual de adição mínimo obrigatório estabelecido pela Medida Provisória nº 647, de 28 de maio de 2014[3]. A escolha desse marco temporal deveu-se por indicar o início de um interstício de sucessivas elevações de percentuais nos anos mais recentes.

Tabela 1 – Dados dos leilões de biodiesel (em mil m³)

Leilão	(%) Mistura	Capacidade de Oferta	Volume Ofertado	Volume Negociado	Capacidade Ociosa	Razão Demanda/Oferta	Ágio/Deságio (%)
37º	6%	1.149.490	814.987	638.455	334.503	78,3%	n/d
38º	6%	1.144.630	739.040	625.732	405.590	84,7%	-7,8
39º	7%	1.116.803	702.420	645.230	414.383	91,9%	0,7
39º	7%	224.550	76.064	56.184	148.486	73,9%	n/d
40º	7%	1.103.710	764.560	667.876	339.150	87,4%	n/d
41º	7%	1.113.937	810.890	699.354	303.047	86,2%	-19,61
42º	7%	1.085.137	824.680	671.288	260.457	81,4%	-18,59
43º	7%	1.033.403	824.967	661.545	208.436	80,2%	-11,35
44º	7%	1.092.175	850.727	696.852	241.448	81,9%	-17,83
45º	7%	1.103.197	827.787	657.752	275.410	79,5%	-10,22
46º	7%	1.080.379	729.777	580.597	350.602	79,6%	-7,91

47°	7%	1.089.277	956.970	639.567	132.307	66,8%	-19,04
48°	7%	1.051.999	902.023	643.216	149.976	71,3%	n/d
49°	7%	1.042.999	848.454	646.647	194.545	76,2%	-21,67
50°	7%	1.050.623	777.002	674.406	273.621	86,8%	-15,04
51°	7%	1.069.879	706.427	636.267	363.452	90,1%	-7,09
52°	7%	1.094.500	765.927	545.777	328.573	71,3%	-14,09
53°	8%	1.121.500	875.007	620.284	246.493	70,9%	-27,5
54°	8%	1.118.500	872.380	733.455	246.120	84,1%	-28,4
55°	8%	1.160.920	856.897	760.254	304.023	88,7%	-20,3
56°	8%	1.164.430	878.377	796.002	286.053	90,6%	-18,2
57°	8%	1.173.320	862.710	759.590	310.610	88,0%	-20,26
58°	8%	1.176.620	870.602	713.331	306.018	81,9%	-21,17
59°	10%	1.203.620	1.013.000	903.225	190.620	89,2%	-12,8
60°	10%	1.202.000	-	-	-	-	-

Fonte: ANP

Elaboração: SEFEL/MF

15. Os dados mostram que para o percentual de 6% (L36 e L37), a capacidade média de oferta habilitada pela ANP para disponibilizar biodiesel nos leilões era de 1.147 mil metros cúbicos. A oferta firme média foi de 777 mil metros cúbicos e a demanda média alcançou 632 mil metros cúbicos. A relação da demanda x oferta foi de 81,3%. A capacidade ociosa da indústria atingiu 370 mil metros cúbicos.

16. Para o percentual de 7% (L39 a L52), a capacidade média de oferta habilitada pela ANP

para disponibilizar biodiesel nos leilões era de 1.077 mil metros cúbicos. A oferta firme média foi de 814 mil metros cúbicos e a demanda alcançou 647 mil metros cúbicos. A relação entre a demanda e a oferta foi de 79,5%. A capacidade ociosa da indústria reduziu para cerca de 263 mil metros cúbicos.

17. Sobre os dados acima descritos, cabe ressaltar que imediatamente após a elevação do percentual da mistura para 7% em novembro de 2014 (L39), a ANP teve problemas para atender a demanda de biodiesel em função da falta de oferta nos leilões. Na ocasião, fez-se necessário a edição de um leilão complementar. Todavia, após esse problema inicial, não foram observadas novas adversidades em razão da limitação da oferta.
18. Na comparação entre os dados médios dos leilões de 6% e 7% de adição obrigatória, verifica-se que embora a capacidade de oferta média tenha apresentado uma redução de 6%, o aumento na oferta média firme superior à demanda trouxe estabilidade ao mercado. Como resultado, a capacidade ociosa da indústria teve redução de 29%. Destaca-se que durante a vigência do percentual de 7%^[4], o consumo de diesel teve queda de aproximadamente 10%, o que impactou diretamente na demanda de biodiesel nos leilões.
19. Para o percentual de 8% (L53 e L58), a capacidade média de oferta habilitada pela ANP para disponibilizar biodiesel nos leilões foi de 1.152 mil metros cúbicos. A oferta firme média foi de 869 mil metros cúbicos e a demanda ascendeu a 730 mil metros cúbicos. A relação entre a demanda e a oferta foi de 84%. A capacidade ociosa da indústria alcançou 283 mil metros cúbicos.
20. Em relação aos números da evolução do mercado decorrente da elevação de 7% para 8%, constata-se que todas as variáveis apresentaram crescimento. A capacidade média de oferta habilitada pela ANP, a oferta firme e a capacidade ociosa da indústria tiveram crescimento médio de 7%. Por sua vez, a demanda cresceu a um percentual superior, alcançando 12,7%. O ano de 2017, início da vigência do percentual de 8%, marca um período de inflexão na demanda de diesel no país. Após dois anos seguidos de queda, as vendas das distribuidoras apresentaram uma ligeira alta de 1%.
21. A partir de março de 2018, o percentual da mistura foi alterado para 10% (L60). Em relação à média dos leilões realizados com a adição mínima de 8%, os dados mostram que a capacidade média de oferta habilitada pela ANP teve incremento de apenas 4%, alcançando 1.200 mil metros cúbicos. A oferta firme média atingiu 1.013 mil metros cúbicos, enquanto que a demanda média alcançou 903 mil metros cúbicos, o que representa uma elevação de 16,5% e 23,6% respectivamente. A capacidade ociosa da indústria recuou 32%, com 190 mil metros cúbicos. A relação entre a demanda e a oferta foi de 89%.
22. A partir dos dados disponibilizados pela agência para os leilões de 2014 a 2018, pode-se perceber que a capacidade média de oferta habilitada teve irrisório crescimento. Tal situação pode estar relacionada à existência de grande ociosidade na indústria de biodiesel em anos recentes.

23. No tocante ao comportamento da oferta firme, houve acréscimos à medida que os percentuais mínimos foram elevados. Contudo, com exceção do interstício de adição obrigatória de 7%, em que a demanda de diesel foi severamente impactada pela retração econômica, a taxa de crescimento da demanda foi superior à taxa da oferta. Como resultado, no último leilão houve uma queda no percentual de deságio médio do preço médio do leilão em relação ao preço máximo de referência médio e uma aproximação do volume arrematado ao volume ofertado.
24. Para o próximo leilão (L60), não há nenhum aumento de capacidade na oferta. Não obstante, pelo lado da demanda, a estimativa é que haja um incremento principalmente em função retomada da atividade econômica. A ANP estima a demanda de biodiesel nesse leilão em torno de 912 mil metros cúbicos, maior volume já negociado. Destaca-se que o consumo de diesel em janeiro de 2018 em relação ao mesmo período de 2017 apresentou crescimento de 4,4%.
25. Dados da ANP indicam que atualmente há 51 plantas de biodiesel autorizadas a operar, com uma capacidade de produção de 22,2 mil metros cúbicos por dia ou 1.337 mil metros cúbicos por bimestre. No entanto, as habilitações nos leilões não alcançam nunca atingiram esse montante. Cerca de 80% da capacidade está concentrada nas regiões sul e centro-oeste.
26. Além disso, estão autorizadas a construção/ampliação em 5 plantas que agregarão 153,3 mil metros cúbicos em capacidade de produção por bimestre, que representa 11,46% de acréscimo na capacidade atual. Todavia, há autorizações vigentes desde 2013 e 2014 que ainda não foram implementadas. Portanto, esses dados devem ser vistos com bastante parcimônia.
27. Em síntese, entende-se que o risco de impactos que causem pressões na demanda, e consequentemente nos preços negociados no leilão não é iminente no curto prazo.
28. Não obstante, dado que a sistemática de comercialização objeto da consulta pública em tela possui o foco de horizonte mais longo, cabe uma avaliação do MME acerca de mecanismos mitigadores de desequilíbrios no mercado.
29. Isso posto, os dados dos próximos leilões serão fundamentais para verificar principalmente a dinâmica da oferta firme diante de uma conjuntura de retomada da economia e consequente aquecimento da demanda. Nesse contexto, o comportamento dos deságios médios, das vendas de diesel nas distribuidoras e as autorizações de operação dos novos projetos ao longo do ano serão importantes sinalizadores para verificar a necessidade de desenhar os mecanismos supracitados.
30. Para tanto, pode-se considerar a possibilidade de flexibilizar o percentual obrigatório mínimo de forma dinâmica a cada leilão, evitando-se sobressaltos na oferta e na demanda.

Outrossim, pode-se ainda avançar na concepção de um mecanismo que busque incentivar o aumento da oferta firme no leilão em quantidades mais próximas da capacidade de oferta.

31. Trata-se, portanto, de um desafio que pode ser enfrentado no futuro próximo. Estimativas da ANP indicam que em um cenário de 1%, 2% ou 3% o crescimento do Produto Interno Bruto no ano de 2018, haverá um incremento de 25%, 26% ou 28% no volume de biodiesel comercializado em 2018 em relação ao ano de 2017, respectivamente.
32. Não obstante, cumpre destacar que em um cenário de risco ao abastecimento nacional, já há comando legal que permite ao Conselho Nacional de Política Energética - CNPE, a qualquer tempo, por motivo justificado de interesse público, reduzir o percentual de adição obrigatória para até 6% (seis por cento), restabelecendo-o por ocasião da normalização das condições que motivaram a redução do percentual.

3 - Conclusão

33. Esta nota teve por objetivo apresentar um breve panorama da sistemática de comercialização do biodiesel nos leilões de 2014 a 2018, no âmbito da Consulta Pública MME nº 43/2018. Do exposto verificou-se que: (i) a capacidade média de oferta habilitada teve irrisório crescimento; e (ii) com exceção do interstício de adição obrigatória de 7%, em que a demanda de diesel foi severamente impactada pela retração econômica, a taxa de crescimento da demanda foi superior à taxa da oferta.
34. Contudo, apesar de não se vislumbrar, no curto prazo, a necessidade de se promover ajustes na atual sistemática de comercialização de biodiesel, entende-se que devem ser considerados mecanismos de ajustes em cenários que contemplem desequilíbrios no mercado.
35. Faz-se oportuno o monitoramento preciso dos dados dos próximos leilões, especialmente, o comportamento dos deságios médios, das vendas de diesel nas distribuidoras e as autorizações de operação dos novos projetos. Tais dados serão importantes sinalizadores para verificar a eventual necessidade de desenhar mecanismos para mitigar desequilíbrios no mercado de biodiesel ou para se utilizar prerrogativas legais em um contexto de aquecimento da demanda de combustível.
36. Isto posto, destaca-se o papel essencial desempenhado pelo Comitê de Monitoramento do Abastecimento de Biodiesel – CMAB, instituído pela Resolução CNPE nº14, de 08 de junho de 2017, uma vez que dentre os seus objetivos está o acompanhamento do balanço entre oferta e demanda de biodiesel e o encaminhamento de eventuais propostas para aperfeiçoamento do mercado de biodiesel no contexto do abastecimento regular dos combustíveis.

37. Por fim, sugere-se ao MME que, em função do comportamento do mercado nos próximos períodos e os possíveis resultados nos leilões futuros, considere a hipótese de reabertura de consulta pública para discutir mecanismos de ajuste na sistemática de comercialização de biodiesel.

[1] Lei nº 13.033, de 24 de setembro de 2014 e Lei nº 13.263, de 23 de março de 2016.

[2] Certificado conferido ao produtor de biodiesel para promover a inclusão social dos agricultores familiares enquadrados no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF, que lhe forneçam matéria-prima.

[3] Posteriormente convertida na Lei 13.033/2014.

[4] Final de 2014 até início de 2017.

Brasília, 02 de abril de 2018.



Documento assinado eletronicamente por **Gustavo Gonçalves Manfrim, Coordenador(a)-Geral de Energia, Petróleo e Gás**, em 02/04/2018, às 18:38, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Alexandre de Oliveira Lima Loyo, Coordenador(a)**, em 02/04/2018, às 18:39, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Pedro Calhman de Miranda, Subsecretário(a) de Energia e Estudos Quantitativos**, em 02/04/2018, às 18:49, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.fazenda.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **0502736** e o código CRC **23631341**.