

Salvador, 04 de outubro de 2024.

Ao Ministério das Minas e Energia

REF.: CONSULTA PÚBLICA Nº 171 de 20/09/2024

A LARCO COMERCIAL DE PRODUTOS DE PETRÓLEO LTDA., empresa que, na atualidade, ocupa a 4ª posição dentre as Distribuidoras do Brasil, inscrita no CNPJ sob o número 02.805.889/0001-00, com sua matriz localizada na Rua Arthur de Azevêdo Machado, 1459, Edf. ITC International Trade Center, 28º andar, Salvador, Bahia, CEP. 41770-790, vem, por seu representante legal infrafirmado, perante V.Sas., apresentar as suas contribuições iniciais à **CONSULTA PÚBLICA** acima referenciada, expondo e requerendo o que se segue.

Preliminarmente, vem a Requerente pedir que seja prorrogado o exíguo prazo concedido para este processo de consulta pública, de apenas 10 dias úteis, considerando a complexidade e importância do tema em discussão.

Como se verá a seguir, esta Requerente apenas pontuará a existência de vários tópicos importantes que precisam ser analisados e debatidos de forma mais aprofundada neste processo de CONSULTA PÚBLICA, inclusive se fazendo necessária a participação mais efetiva e a oitiva do TCU - Tribunal de Contas da União, que já se debruça sobre a sistemática que envolve a definição da meta compulsória há bastante tempo, tendo emitido em 2021 o Relatório de Auditoria de número TC 015.561/2021-6 e, recentemente, o Relatório de Fiscalização em Políticas e Programas de Governo – REPP – 2024, este último disponível através do link ir.tcu.gov.br/repp2024.

Não é crível que no estudo do impacto regulatório realizado neste procedimento não foram sequer levados em consideração os aspectos suscitados pelo TCU nos referidos Relatórios.

De logo, vale aqui ser transcrito parte do primeiro relatório apresentado pelo TCU, correspondente aos questionamentos que foram respondidos ao logo do relatório, valendo aqui destaque para a Questão 2, senão vejamos:

125 A partir da definição do objetivo do trabalho e da delimitação do escopo da fiscalização, formularam-se as seguintes questões de auditoria:

Questão 1: O atual processo de definição do mandato de mistura obrigatória de etanol na gasolina (de responsabilidade do Ministro da Agricultura) está alinhado com as melhores práticas de governança e conta com a participação efetiva e coordenada dos atores governamentais responsáveis pelas áreas impactadas?

Questão 2: Em que medida a sistemática de metas de comercialização de créditos de carbono (Cbios) se mostra adequada para contribuir, no horizonte 2030, com o atendimento dos compromissos firmados no âmbito do Acordo de Paris e com a expansão da produção e uso dos biocombustíveis na matriz energética nacional, objetivos expressos no art. 1º da Lei 13.576/2017?

Questão 3: Os atuais controles exercidos pela ANP sobre o processo de geração e certificação do Cbio são suficientes para garantir confiabilidade aos dados que alimentam a RenovaCalc (lastro), nos termos dos normativos que regulamentam a utilização da ferramenta e sua interligação com o programa

RenovaBio?

Questão 4: A política de definição de mandatos de mistura de biocombustíveis e o RenovaBio estão coerentes (considerando apenas as principais diretrizes) com outras políticas públicas associadas à eficiência energética ou à emissão de poluentes do setor automotivo, induzindo ao melhor aproveitamento econômico, energético e ambiental dos recursos naturais?

Pois bem. Em resposta específica a esta questão 2, o TCU, no seu primeiro relatório, de 2021, já sinalizava que a partir do ano de 2024 as metas poderiam demandar novas alterações, conforme análises feitas acerca da demanda e procura dos CBios. Vale aqui a transcrição de trechos do referido relatório neste particular:

204 Ademais, há indícios de que as metas poderão demandar novas alterações em futuro próximo, especialmente a partir do ano de 2024, conforme se demonstrará nas análises. Antes, porém, convém trazer breves conceitos sobre os principais elementos que constituem a política do RenovaBio, em privilégio à clareza.

215 Portanto, vale registrar que o mercado de Cbios como implantado na atualidade, possui, conforme se demonstrou, duas partes protagonistas do processo: o produtor de biocombustíveis e o distribuidor de combustíveis fósseis, que hoje é responsável, de forma obrigatória, à compra dos Cbios, no volume definido pela ANP com base nas metas anuais.

216 Contudo, eventuais partes não obrigadas podem, voluntariamente, entrar no mercado e adquirir esses ativos, seja para fins transitórios (especulação) ou mesmo por motivos diversos e definitivos, que também resultariam na aposentação dos Cbios. Para efeitos práticos, deve-se registrar que no caso especulativo, o Cbio continua no mercado até que seja adquirido por parte obrigada, ou mesmo outra parte não obrigada que em sequência faça a sua aposentação, somente assim o Cbio adquirido é retirado de circulação – atualmente não há prazo de validade ou expiração do Cbio.

O trecho acima, ainda que não trate especificamente da problemática da definição das metas individuais, serve para demonstrar que o próprio TCU reconhece que a possibilidade de terceiros não vinculados adquirirem Cbios provoca, naturalmente, um processo de especulação, o que, ao final, impacta na dinâmica da oferta e procura dos Cbios, comprometendo sobretudo o cumprimento das metas pré-fixadas para as distribuidoras, que possuem prazo determinado para aposentação dos certificados, ao passo em que a parte emissora dos Cbios (produtor do biocombustível) não tem qualquer obrigatoriedade quanto à oferta nem prazo para emissão e disponibilização dos créditos no mercado, o que, por si só, alimenta esse processo especulativo, que foge, por completo, à finalidade deste programa de governo.

Seguindo na análise deste primeiro relatório emitido pelo TCU em 2021, constata-se no trecho abaixo a sinalização acerca de qual seria o **maior objetivo da definição das metas, que é “dar previsibilidade ao mercado”**, na medida em que o setor que supostamente investe na produção de biocombustíveis precisaria realizar investimentos vultosos e, para tanto, necessitaria desta previsão acerca do possível retorno com a comercialização dos Cbios. Vejamos o citado trecho:

223 Portanto, as metas compulsórias de redução de GEE traduzem-se em metas de aquisição de Cbios, as quais objetivam dar previsibilidade ao mercado, uma das principais bandeiras do setor que investe na produção de biocombustíveis, uma vez que esta atividade requer investimentos relativamente vultosos, na casa das dezenas ou centenas de milhões de dólares, com razoável prazo de retorno e com um histórico de intervenções estatais que podem colocar em xeque a estratégia de investimentos.

224 Nessa linha, tem-se a congregação dos dois instrumentos principais do RenovaBio: os Cbios e as metas de aquisição destes. O desejado nesta fase do programa que está em implantação é que a definição das metas de descarbonização traduzidas em unidades de Cbios a serem adquiridas compulsoriamente pelas distribuidoras induzam novos investimentos em expansão de produção e/ou a modernização de processo e de plantas de produção de biocombustíveis já existentes, tornando-as econômica e/ou ambientalmente mais eficientes.

225 A constituição de um mercado de carbono por meio dos Cbios, aliada à previsibilidade de demanda definida por meio das metas, objetiva propiciar ambiente de negócios favorável ao fomento desses investimentos na cadeia produtiva de biocombustíveis. O objetivo final é a diminuição da emissão de gases de efeito estufa na atmosfera, nesta fase inicial o foco é na matriz de transportes, que responde por cerca de 30% do consumo energético do País (peça 17, p. 138).

Vê-se, pois, que o “desejado” era que, uma vez definidas as metas compulsórias, os produtores de biocombustíveis passassem a fazer mais e novos investimentos para a expansão e modernização da produção, O QUE JAMAIS

OCORREU. Ao contrário, o que se constata e resta provado, inclusive na atualidade, é que houve UMA REDUÇÃO de área de plantio e volume na produção do etanol (biocombustível) e, em contrapartida, um incremento na produção do açúcar, dados estes que foram apresentados no último e recente estudo publicado pela EPE – Empresa de Pesquisa Energética, A QUAL TAMBÉM DEVE SER OUVIDA NESTA CONSULTA PÚBLICA.

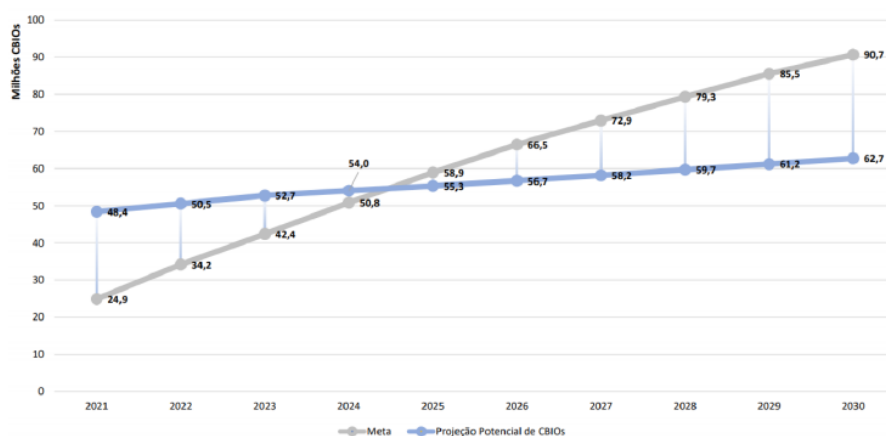
Com toda certeza, considerando a seriedade deste processo de consulta pública, será deferido o pleito feito inicialmente, de prorrogação do prazo para essas discussões e, assim, terá a Requerente e outros entes interessados a oportunidade de esmiuçar para V.Sas. os achados e constatações apontadas neste estudo da EPE, que, inclusive, já tinham sido previstas pelo próprio TCU neste relatório de 2021, que externou a preocupação com a perspectiva da redução da oferta de Cbios versus o aumento da meta compulsória, o que fomentará a especulação e, por conseguinte, provocará um impacto inflacionário no preço dos combustíveis. Vale aqui a transcrição do trecho no qual o TCU prevê essa situação:

V.4 Risco de insuficiência da oferta de Cbios para cumprimento das metas e não atingimento do objetivo da política

277 De forma correlacionada à constatação anterior, identificou-se risco quanto ao cumprimento das metas nos anos seguintes do programa, frente a evidências de que, a partir de 2025, os Cbios emitidos seriam insuficientes para atender às metas atualmente definidas pelo CNPE.

278 Na Consulta Pública MME 112/2021 para nova Resolução que irá substituir a Resolução-CNPE 8/2020, o Instituto Brasileiro de Petróleo e Gás (IBP) apresentou estudo quanto às projeções de Cbios:

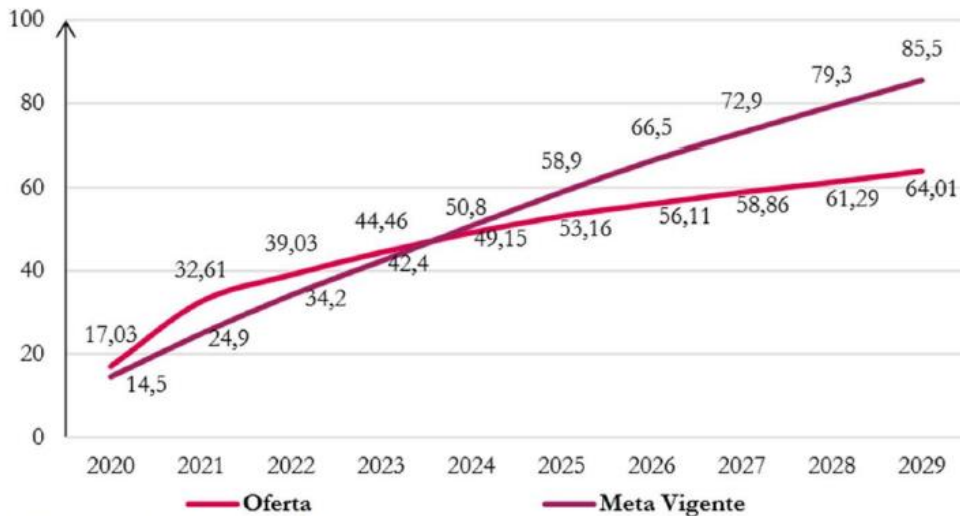
Gráfico 9 – Metas de aquisição de Cbios x Projeção geração de Cbios



Fonte: Consulta Pública – manifestação IBP (peça 40, p. 4)

279 Na mesma oportunidade, o IBP trouxe outro gráfico elaborado pelo Pecege (Programa de Educação Continuada em Economia e Gestão de Empresas), o qual indicaria falta de Cbios a partir de 2024:

Gráfico 10 – Projeção de oferta de Cbios x meta atual



Eixo vertical: valores em milhões.

Fonte: Consulta Pública – manifestação IBP (peça 40, p. 4).

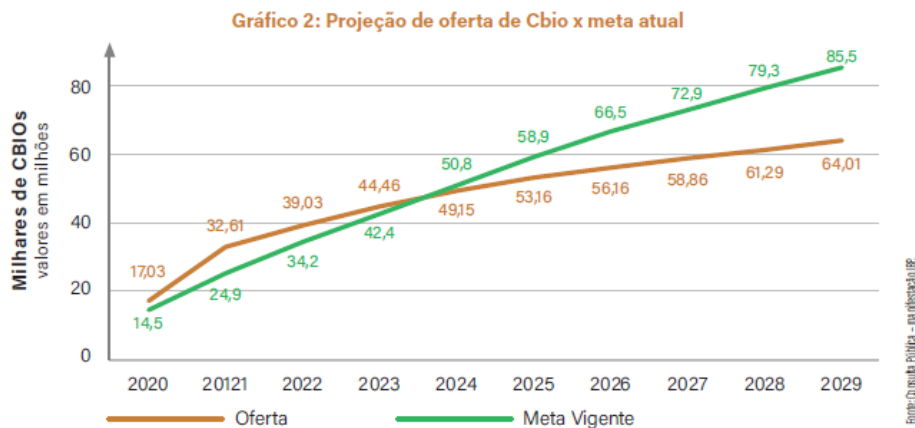
Infelizmente, a projeção acima, feita em 2021 pelo TCU, como visto no referido e recente estudo da EPE se concretizou, na medida em que não houve qualquer investimento significativo feito pelo produtor do biocombustível, na medida em que a produção deste foi reduzida nos últimos anos, sendo certo que **NÃO HAVERÁ** Cbios suficientes para o cumprimento das metas, o que somente contribuirá, como dito, para fomentar a especulação no processo de comercialização do Cbio, o aumento do preço do combustível para o consumidor final, e, assim, aumento da inflação.

Por fim, o TCU desde 2021 concluiu que “a alteração das metas e regras iniciais do programa, correlacionadas com o potencial impacto inflacionário resultante do mercado de Cbios, se apresenta como um risco relevante e que deve ser acompanhado, avaliado e mitigado pelo MME, com supedâneo na Lei 13.576/2017, art. 3º, inciso II, que indica ser princípio do RenovaBio a **PROTEÇÃO DOS INTERESSES DO CONSUMIDOR QUANTO A PREÇO, QUALIDADE E OFERTA DE PRODUTOS.**”

Como já era esperado, no atual RePP 2024 – Relatório de Fiscalizações em Políticas e Programas de Governo emitido pelo TCU (disponível em ir.tcu.gov.br/repp2024), foi confirmada a previsão apresentada no relatório de 2021, quando se apontou o risco do RenovaBio não alcançar os seus objetivos, especialmente considerando a possível insuficiência da geração de Cbios versus as projeções das metas estabelecidas. Vejamos parte do RePP/2024 neste particular:

Há também riscos associados ao alcance dos resultados esperados para o RenovaBio, programa que estabelece metas de redução de emissões de gases causadores do efeito estufa na produção, na comercialização e no uso de biocombustíveis, decorrentes da possível insuficiência da geração de Créditos de Descarbonização (Cbio), tendo em vista as projeções de que as metas compulsórias anuais não sejam passíveis de atingimento em três ou quatro anos (cf. gráfico 2).

TC 015.561/2021-6



Percebam que em 2024 já se constata a redução da oferta de Cbios, decorrente da falta de investimento pelos produtores rurais, que passaram a privilegiar o açúcar, ao invés do etanol, considerando que o primeiro passou a ter um preço bem mais atrativo no mercado internacional – constatação esta feita, como dito anteriormente, através do último estudo apresentado pela EPE, que aponta uma curva decrescente da capacidade de produção de etanol quando deveria ser apenas crescente, considerando os ganhos associados à comercialização dos CBios.

Assim, concluiu e resumiu o TCU no RePP 2024:

O que o TCU encontrou?

- Possível insuficiência da geração de Créditos de Descarbonização (Cbios);
- Fragilidades no controle da Agência Nacional de Petróleo (ANP) sobre a geração e a certificação de Cbios;
- Fragilidades no monitoramento dos resultados do Programa Selo Biocombustível Social (SBS) em relação às diretrizes energéticas e econômicas do Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel (PNPB).

Causas

- Redução da demanda de combustíveis durante a pandemia do coronavírus;
- Impacto inflacionário do Cbio no preço dos combustíveis;
- Concentração do mercado em produtores e importadores de biocombustíveis (oferta) e distribuidores (demanda);
- Ausência de capacidade material e de pessoal da ANP;
- Ausência de indicadores de desempenho e metas.

Efeitos

- Possibilidade de o Cbio não alcançar os valores suficientes para a indução de investimentos, para incentivar a participação de biocombustíveis na matriz energética;
- Falta de confiabilidade do lastro do Cbio;
- Possível renúncia fiscal, custos de transação e prejuízos à livre competição no setor;
- Não alcance dos objetivos energéticos de diversificação e desenvolvimento de novas biomassas de forma satisfatória.

Se tudo isso já não bastasse para justificar a necessidade premente da redução das metas individuais de forma substancial, **estas deveriam, sim, ser definidas com base no percentual das emissões efetivas, próprias da atividade empresarial de distribuição de combustíveis, que é mínimo se comparado, por exemplo, com o da refinaria**, ou mesmo do **consumo do combustível**, que, nesta cadeia produtiva do Setor, são os maiores ofensores à emissão dos gases de efeito estufa (GEE), e que deveriam ser responsabilizados pelo cumprimento das metas de descarbonização, o que já é objeto de proposição através da PL 2798/2024, de iniciativa do Senador Eduardo Gomes.

Como mais uma contribuição objetiva e técnica ao tema, a Requerente, de forma voluntária e espontânea, mediu suas emissões, através de um inventário de emissões de GEE, circunstanciado e auditado segundo as melhores práticas e Normas do mercado. Para tal, a Requerente utilizou o mundialmente reconhecido GHG Protocol, referenciado ao Programa Brasileiro GHG Protocol - PBGHGP³.

Naturalmente que não se objetiva aqui a mera substituição do RenovaBio pelo GHG Protocol, mas estabelecer um paralelo metodológico para buscar análises semelhantes e alinhadas com as melhores práticas, dentro de conceitos isonômicos proporcionais às respectivas contribuições.

Vale relembrar que, pelo Padrão "The Greenhouse Gas Protocol - A Corporate Accounting and Reporting Standard" (GHGP), são definidos 3 escopos para delinear as fontes de emissões diretas e indiretas da empresa inventariante. O Escopo 1 refere-se às emissões diretas da empresa. O Escopo 2, refere-se às emissões que ocorrem na instalação onde a eletricidade consumida é gerada. E o Escopo 3 trata de todas as outras emissões indiretas.

Estão justamente neste Escopo 3 os elementos metodológicos que permitem segregar aquelas emissões não afeitas à atividade intrínseca e específica da Distribuição de Combustível, ora objeto desta Requerente:

Escopo 3, Categoria 1- Bens e Serviços comprados

Escopo 3, Categoria 11- Uso de bens e serviços vendidos

Ou seja, aplica-se aqui uma ferramenta tecnicamente inquestionável, validada por auditoria de terceira parte independente, evidenciando-se aqueles elementos da emissão de GEE durante a cadeia produtiva do combustível, a saber: as emissões relacionadas com a extração e o refino do óleo bruto e pelo uso dos combustíveis fósseis pelos consumidores (queima por terceiros em motores)¹.

E é aqui que as metodologias do Inventário GHG Protocol e do Programa RenovaBio se encontram. O RenovaBio aplica toda a emissão de GEE proporcional à cadeia produtiva dos combustíveis fósseis à cada Distribuidora, sendo que as Distribuidoras possuem a atividade-fim de **distribuir os combustíveis**, uma atividade intermediária ao elo produtivo. Ou seja, pelo RenovaBio, misturam-se elementos de Escopo 1, 2 e 3, emissões diretas e indiretas, à montante e à jusante.

A meta individual atribuída pela ANP à Requerente para o ano de 2022 foi de 518.060 CBIOS, o que seria equivalente a 518.060 tCO₂e. Se fosse aplicada a metodologia do GHG Protocol, o montante específico atribuível à atividade-fim da Requerente seria uma fração disto, em torno de 0,03%, ou equivalente a 17.000 CBIOS, aproximadamente.

Visto de outra forma, se for considerada toda a cadeia produtiva da Requerente (Escopo 1, 2 e 3, emissões diretas e indiretas, à montante e à jusante), 25,59% do total das suas emissões seriam derivadas da exploração de óleo e gás e 73,85% seriam decorrentes do uso do combustível pelo usuário final. Ou seja, **99,45% do total das emissões de GEE estariam à montante e à jusante da atividade-fim da Requerente**, que é a de **Distribuição de Combustíveis**.

Esta é, portanto, a proposição da ora Requerente, que seja a meta individual compulsória estabelecida, no mínimo, com base no efetivo

¹ Cabe salientar, que as atividades relativas à extração do petróleo (controle indireto e à montante da empresa) e ao consumo do combustível (controle indireto e à jusante da empresa) não possuem relação direta com a atividade-fim da Distribuidora e seu propósito. Desta forma, considera-se que as emissões relativas àquelas atividades indiretas deverão ser expurgadas (desconsideradas) para o inventário de emissões diretas da Requerente.

percentual emissor de cada Distribuidora. Para melhor demonstração da adequação desta sugestão às diretrizes do quanto previsto pelo Acordo de Paris, se faz necessário o aprofundamento do tema, razão pela qual se justifica o pedido de prorrogação do prazo para a conclusão desta consulta pública, que não pode ser superficial em se tratando de um tema tão relevante.

Resta demonstrada a complexidade da matéria em tela e o quão necessário se faz o aprofundamento das discussões entre os Agentes Afetados e as autoridades fiscalizadoras competentes, notadamente para que sejam corrigidas as assimetrias do Programa RenovaBio, dentre estas as que já foram apontadas pelo próprio TCU e pela EPE em seus últimos relatórios.

Desta forma, vem a Requerente pedir a prorrogação do prazo para a conclusão desta consulta, para que tenha a oportunidade de detalhar, com dados técnicos e concretos, as suas proposições sobre o tema em análise, inclusive apontando os impactos econômicos que uma definição equivocada das metas poderá provocar.

Pede e espera deferimento, ao tempo em que se coloca à inteira disposição para o aprofundamento das discussões que envolvem um tema de tamanha relevância.

LARCO COMERCIAL DE PRODUTOS DE PETRÓLEO LTDA.
Paulo Roberto Evangelista de Souza