

CONTRIBUIÇÕES DA BRASILCOM À CONSULTA PÚBLICA MME DE Nº 94/2020

PROPOSTA DE DEFINIÇÃO DAS METAS COMPULSÓRIAS ANUAIS DO RENOVABIO.

A **FEDERAÇÃO NACIONAL DAS DISTRIBUIDORAS DE COMBUSTÍVEIS, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS - BRASILCOM**, entidade que congrega cinco sindicatos estaduais (RS, SC, PR, GO e MG) e, por meio de sua associação 40 (quarenta) empresas distribuidoras de combustíveis, vem pela presente, ponderar o que se segue:

- 1- Desde a concepção do programa RENOVABIO até os dias atuais, o segmento de distribuição de combustíveis vem alertando, de forma direta e detalhada a todos os órgãos responsáveis pela fiscalização e monitoramento do setor (MME, ANP, EPE, ME, etc.), de todas as imperfeições, riscos e dificuldades enfrentadas para implementação e atendimento ao Programa;
- 2- Os distribuidores estão obrigados a adquirir, só no ano 2020, o volume aproximado de 30 (trinta) milhões de CBIOs, em bolsa, em preços unitários apenas “estimados” e sem qualquer assertividade, em igualdade de condições com quaisquer investidores (parte não obrigada) nacionais ou internacionais que tenham interesse no ativo. As regras financeiras do RENOVABIO não trazem previsibilidade ao preço do CBIO nem garantem reserva mínima das metas legais imputadas ao distribuidor, sujeitando o ativo aos efeitos da volatilidade e especulação financeira, causando efeitos contundentes, nefastos e diretos na formação dos preços da gasolina e diesel ao consumidor final, impactando negativamente na economia nacional;
- 3- Até a presente data o número de CBIOs existentes e disponibilizados para negociação são 1,2 milhões de unidades¹, o que representa apenas 4% das metas originais e 9% das metas sugeridas pela Consulta Pública, o que gera um inquestionável acúmulo de passivo para os distribuidores, maculando o Programa de imprevisibilidade e total insegurança jurídica, já que não parece razoável que o mercado consiga efetivamente atingir a emissão dos créditos, considerando que já iniciamos o 2º semestre de 2020.
- 4- A eficiência do RENOVABIO está direta e sensivelmente ligada à formulação, implementação e avaliação da forma que a política pública de Estado para biocombustíveis está sendo imposta aos vários atores, privados e governamentais. É preciso equilíbrio e regras claras que garantam segurança e previsibilidade jurídica, para que não ocorram assimetrias de mercado que venham causar prejuízos e instabilidade. O desenvolvimento do RENOVABIO e suas ações precisam e devem ser planejadas com ênfase na sustentabilidade econômica, social e ambiental;
- 5- Como se não bastassem as imperfeições e incongruências do Programa, estamos vivendo um momento difícil, sem precedentes nos tempos modernos, em função da pandemia do COVID-19. As consequências na economia como um todo já se fazem por evidentes, ainda mais em uma conjuntura de abrupta retração do consumo. Os reflexos no mercado de consumidor de combustíveis já são visíveis e duvidosos quanto a sua extensão, principalmente quando se considera a grande incerteza sobre a

¹ http://www.b3.com.br/pt_br/market-data-e-indices/servicos-de-dados/market-data/historico/renda-fixa/

dimensão e extensão temporal do problema, devendo as estimativas serem interpretadas com cautela e coesão;

6- Ou seja, estamos ante uma crise humanitária, sem meios de prever quando e como a vida retornará à normalidade. Qualquer afirmação em sentido contrário será mero palpite, comprometido pela ausência de credibilidade e assertividade;

7- Por mais que a BRASILCOM apoie e defenda o RENOVABIO, e que este, indubitavelmente, precise de evidentes e necessários ajustes, a implementação e funcionamento do Programa com a exigência do cumprimento integral das metas pelos distribuidores para o ano de 2020 encontram-se totalmente comprometidos;

8- A manutenção da exigência de cumprimento integral das metas do Renovabio para o ano de 2020, em função de toda conjuntura de recessão e crise econômica que se instalou no Brasil e no mundo, é totalmente irrazoável e inexequível, pois, considerando os impactos diretos no fluxo financeiro das empresas distribuidoras causados pela abrupta redução do consumo e a total incerteza quanto à precificação do ativo CBIO, o RENOVABIO finda por revestir-se de onerosidade excessiva capaz de trazer efeitos extremamente danosos e nefastos na formação do preço final de bomba;

9- Por óbvio, a força e a credibilidade do programa não serão comprometidas com a total redução e/ou suspensão de metas para o ano de 2020, nem muito menos haverão impactos negativos com a implementação dos necessários ajustes estruturais para garantia isonômica de disputa e segurança jurídica nas aquisições do ativo CBIO.

10- A prejudicialidade do Renovabio reside no fato de ao longo da existência deste, passarmos a ter:
a) As aquisições de CBIOs com fins totalmente especulativos - gerando instabilidade e efeitos prejudiciais em cadeia no Programa; b) A incerteza da existência do número suficiente de CBIOs para o cumprimento de metas; c) A obtenção de vantagens competitivas e desleais por agentes que intencionalmente descumpram as metas (como ocorre hoje, com a sonegação fiscal – principalmente no etanol); d) A certa e significativa elevação dos preços finais dos combustíveis em face do valor do ativo CBIO especulado e/ou insuficiente; e) A aplicação sistemática de penalidades por metas descumpridas pela insuficiência ou preços especulativos do ativo, jogando os distribuidores em uma condição totalmente onerosa e de desequilíbrio irracional, etc.

11- Passados os coesos argumentos acima elencados, ofertamos como sugestão à Consulta Pública o seguinte:

11.1 A REDUÇÃO DAS METAS POR IMPREVISIBILIDADE E EVENTUAL INSUFICIÊNCIA DE CBIOs:

Segundo a nota técnica nº 40/2020/DBIO/SPG, que a estimativa de geração de CBIO, “com 95% de probabilidade de se realizar, é de 13 milhões a 16 milhões de CBIOs”, ao passo que “a proposta conservadora e segura para a meta revisada seria passar da meta original para 2019 e 2020 de 29.068.230 CBIOs para 14.534.115 de CBIOs”.



A própria estimativa, portanto, indica que há prováveis chances de em 2020 não haver CBIOS suficientes para o cumprimento da meta compulsória, pois esta está fixada em 1,5 milhão de CBIOS acima do cenário de geração de 13 milhões de CBIOS.

Além disso, não se pode presumir com elevado grau de certeza que:

- a) todos os CBIOS disponíveis serão adquiridos apenas pelas distribuidoras (parte obrigada);
- b) as próprias distribuidoras comprarão CBIOS apenas na extensão em que estão obrigadas;
- c) os titulares dos CBIOS vão querer comercializá-los dentro deste ano;

A estrutura/regulamentação financeira e legal em vigor permite que o produtor venda os CBIOS quando lhe convier, e que qualquer um compre e em qualquer quantidade, sem que haja sequer uma quota garantida aos agentes obrigados. Por isso, e para garantir a fluidez do sistema e o cumprimento das metas sem a ocorrência de assimetrias, é necessário que haja uma disponibilidade média de CBIOS no mercado organizado em número correspondente, ao menos, a 1,5 x (uma vez e meia) o número das metas atribuídas aos distribuidores. Este parâmetro deve ser utilizado para fundamentar a revisão contínua das metas anuais. Assim, se os CBIOS estão circulando por demanda de agentes não obrigados, não há sentido na manutenção da obrigação, ao menos no mesmo patamar.

Diversos fatores de risco podem interferir efetivamente na formação do número disponível de CBIOS à disposição dos agentes obrigados. Isto posto, no ano de 2020, deve-se estabelecer uma meta que seja ao mesmo tempo factível e que permita que os agentes aprendam e se organizem, inclusive em questão de seus sistemas gerenciais e comerciais, à introdução dos CBIOS em seu dia-a-dia.

Observamos que, até o presente momento, tem sido autorizada a emitir CBIOS os principais e mais eficientes produtores de biocombustíveis do país. Nos preocupa, então, que os produtores menos eficientes tenham menos capacidade de emitir CBIOS, dado as suas notas no processo de certificação.

Mormente, no setor de produção de etanol hidratado, existem produtores que operam por meio distribuidoras “barrigas de aluguel” e de distribuidoras não-ortodoxas no que diz respeito ao correto recolhimento de suas obrigações tributárias. Como os números teóricos de disponibilidade de CBIOS não excluem esses produtores, existe o risco destes serem otimistas em relação à capacidade total dos produtores em produzir os certificados.

Deve-se também levar em consideração que existem mercados que, pela sua distância dos centros produtores, tem um *mix* de ciclo Otto concentrado em gasolina, o que resulta em uma excessiva obrigação de aquisição de CBIOS. Por exemplo, no mês de maio de 2020, enquanto na Região Sudeste o *mix* é de 50% de EHC e 50% de Gas C, na Região Sul este *mix* é de 14% de EHC e 86% de Gas C. Sendo baseado em programas semelhantes em países pequenos em comparação com o tamanho do Brasil ou em medidas tomadas em unidades federativas dos

Estados Unidos, o Renovabio não considerou as dimensões continentais e as distâncias envolvidas na logística dos biocombustíveis.

É óbvio que, sendo mantidas as obrigações sem levar em conta as diferenças regionais, como em nosso exemplo acima, os consumidores da Região Sul serão prejudicados pelo carregamento do custo dos CBIOS nos combustíveis fósseis sem que exista possibilidade logística de aumentar significativamente a oferta de etanol hidratado pela distância com os centros produtores. Este custo logístico existe e é fator preponderante na formação dos preços finais ao consumidor.

A crescente melhoria dos preços internacionais do açúcar também pode levar usinas a alterarem seus planos de produção, em detrimento da produção de etanol hidratado e, com isso reduzir ainda mais a oferta de CBIOS. De acordo com o relatório da Única publicado em 24 de junho p.p., 47,11% da cana-de-açúcar foi destinada à produção de açúcar, ante 35,69% registrados na mesma data de 2019. No mesmo relatório se informa que em 16/06/2020 na safra 2020/2021 a produção de açúcar está 57,3% maior do que o mesmo período da safra 2019/2020.

A possibilidade de os produtores reduzirem sua oferta de CBIOS ao mercado finda por acarretar um cenário de disputa dos agentes obrigados por um número de certificados limitados.

Creemos que uma opção mais de acordo com a novidade que está sendo implementada com o início da comercialização dos CBIOS, seria a de considerar o restante do ano de 2020 como um laboratório para que o mercado aprenda a operar com CBIOS, quer na compra quer na venda, inclusive avaliando o interesse dos investidores não obrigados pelos certificados, com a criação de limites à precificação do ativo e o estabelecimento de metas em níveis significativamente inferiores às propostas na Consulta Pública.

Deve-se buscar evitar que ocorram: (1) falta de CBIOS para cumprimento de meta pelas distribuidoras, (2) risco de não atendimento das metas pelos agentes obrigados e (3) risco de preços muito elevados do ativo e o conseqüente impacto na formação dos preços dos combustíveis. Ocorrendo um ou mais destes fatores de risco, existe a chance de uma intensa judicialização por parte das distribuidoras, com enorme risco de descrédito de um programa tão importante para o país quanto o Renovabio.

Por fim, propomos que a meta de 2020 seja reduzida para 5 milhões de CBIOS, com oferta mínima no mercado organizado de 7,5 milhões de CBIOS (1,5 vezes a meta) e, ainda, que as metas futuras sejam reanalisadas à luz da realidade deste novo mercado, incluindo as diferenças regionais.

Para complementar nossa análise da nota técnica nº 40/2020/DBIO/SPG e dos demais materiais fornecidos pela Consulta Pública, contratamos os Prof. Antônio Márcio T. Thomé, D.Sc. e Prof. Reinaldo Castro Souza, D.Sc. do Departamento de Engenharia Industrial da PUC-RJ para que analisassem e oferecessem seus comentários, dúvidas e sugestões. Estes se encontram em anexo a este documento e fazem parte integral dele.

11.2 DO REDUZIDO LAPSO TEMPORAL PARA CUMPRIMENTO DA META EM 2020:

A meta pressupõe a possibilidade de cumprimento no prazo de 1 ano (anual), sendo 15% prorrogáveis para o ano seguinte (art. 7º, §4º, da Lei 13.576/2017).

Embora a meta deva ser reduzida em ao menos 50% (proposta desse MME), os distribuidores não terão 1(um) ano completo para cumpri-la em 2020. O prazo anual dá direito ao agente obrigado exercer, dentro de sua competência e expertise negocial, o direito de aquisição do ativo em momento específico, minimizando o impacto desta aquisição na formação final do preço ao seu cliente.

Por obvio, a pressão para a compra de 14 milhões de CBIOS num contexto de oferta virtualmente insuficiente e num prazo de menos de 6 meses, acarretará forte especulação que acabe por inviabilizar o cumprimento ou torná-lo economicamente insustentável, trazendo efeitos negativos e onerosos para os Distribuidores e para os consumidores finais.

O volume da meta a ser exigido deve ser factível e justo ao tempo necessário da aquisição, com lastro na irrestrita observação de bases econômicas sustentáveis que não direcionem o programa à ineficiência.

11.3 REGULAMENTAÇÃO DA POSSIBILIDADE DE REDUÇÃO DA META EM ATÉ 20% COM BASE EM CONTRATOS DE FORNECIMENTO DE LONGO PRAZO:

É necessária e imprescindível a regulamentação do artigo 7º do Decreto nº 9.888/18, que assim reza:

“Art. 7º O CNPE poderá autorizar a redução da meta individual do distribuidor de combustíveis prevista no art. 8º da Lei nº 13.576, de 2017, mediante a comprovação da aquisição de biocombustíveis por meio de contrato de fornecimento de longo prazo.

Parágrafo único. A redução a que se refere o caput não poderá ser superior a vinte por cento.”

Este é um dos poucos benefícios tratados na legislação que não poderá ser invocado pelo distribuidor até que haja o devido tratamento na regulação.

11.4 PREVISÃO DE PRAZO PARA APOSENTADORIA DO CBIO:

Conjugando-se a virtual escassez de CBIOS com a inexistência de limites ao volume de compras ou a quem pode comprá-los, a ausência de prazo para aposentadoria dos CBIOS é um dos fatores que irão contribuir para estimular ainda mais a especulação, pois a aquisição dos CBIOS por agentes (obrigados ou não) com fins concorrenciais ou especulativos pode supervalorizar os ativos e, em consequência, empurrar distribuidoras para a condição de ilegalidade, seja pela inexistência de ativos, seja pelo alto valor que representam.

11.5 CONTROLE DE PREÇOS DO ATIVOS AMBIENTAIS:

No cenário de especulação e incerteza que se desenha, o controle de preços dos CBIOS, embora desaconselhável em parte significativa dos setores econômicos, se justifica e tem base legal clara:

a) LEI Nº 9.478, DE 6 DE AGOSTO DE 1997 (Lei do Petróleo):

“Art. 1º As políticas nacionais para o aproveitamento racional das fontes de energia visarão aos seguintes objetivos:

...

III - proteger os interesses do consumidor quanto a preço, qualidade e oferta dos produtos”;

b) LEI Nº 13.576, DE 26 DE DEZEMBRO DE 2017. (Lei do Renovabio):

“Art. 6º As metas compulsórias anuais de redução de emissões de gases causadores do efeito estufa para a comercialização de combustíveis serão definidas em regulamento, considerada a melhoria da intensidade de carbono da matriz brasileira de combustíveis ao longo do tempo, para um período mínimo de dez anos, observados:

I - A proteção dos interesses do consumidor quanto a preço, qualidade e oferta de combustíveis;

...

VII - o impacto de preços de combustíveis em índices de inflação”.

c) DECRETO Nº 9.888, DE 27 DE JUNHO DE 2019.

“Art. 2º As metas de que trata o art. 1º:

...

III - observaro:

...

e) a proteção dos interesses do consumidor em relação ao preço, à qualidade e à oferta de combustíveis; e

f) o impacto de preços de combustíveis em índices de inflação”.

d) LEI Nº 13.874, DE 20 DE SETEMBRO DE 2019. (Lei da Liberdade Econômica).

“Art. 2º São princípios que norteiam o disposto nesta Lei:

...

IV – O reconhecimento da vulnerabilidade do particular perante o Estado”.

Não nos custa ressaltar posição do STF, que firmou a orientação no sentido de que "a desobediência aos próprios termos da política econômica estadual desenvolvida, gerando danos patrimoniais aos agentes econômicos envolvidos, são fatores que acarretam insegurança e

instabilidade, desfavoráveis à coletividade e, em última análise, ao próprio consumidor" (RE 422.941, rel. min. Carlos Velloso, Segunda Turma, DJ de 24-3>-2006).[RE 632.644 AgR, rel. min. Luiz Fux, j. 10-4-2012, 1ª T, DJE de 10-5-2012).

O artigo 17º da Lei do Renovabio, prevê que regulamento poderá tratar de todos os demais aspectos (desde que observados os preceitos legais) relacionados aos CBIOS:

"Art. 17. Regulamento disporá sobre a emissão, o vencimento, a distribuição, a intermediação, a custódia, a negociação e os demais aspectos relacionados aos Créditos de Descarbonização".

O capítulo III da mencionada Lei, ao estabelecer metas de aquisição de CBIOS, com relevantes penalidades (art. 9º), deixa claro que os únicos obrigados à aquisição de CBIOS são os distribuidores de combustíveis. De fato, portanto, definitivamente estes não se tratam de ativos financeiros propriamente ditos, guiados apenas pelas "leis naturais de oferta e demanda".

O Estado exige de um agente - no caso, as distribuidoras - a aquisição desses ativos ambientais, logo deve prover os meios de que estejam eles disponíveis a um preço que não inviabilize o próprio biocombustível nem viole os direitos dos consumidores. A relação entre meta e quantidade de CBIOS disponíveis para comercialização a preço adequado é complexa e se retroalimenta.

Uma meta só poderá ser atingida se, ao mesmo tempo, (i) houverem CBIOS suficientes para aquisição no mercado; (ii) houver garantia de sua negociação "às cegas"; e (iii) houver a garantia de que tais CBIOS poderão ser adquiridos por um preço acessível (aqui, entendido como não impactado por mera especulação financeira ou preferências injustificadas na sua comercialização).

Se os CBIOS forem naturalmente raros, os preços subirão naturalmente pela lei da oferta e da demanda. Isso inexoravelmente inflacionará o mercado, comprometerá a evolução do consumo e será prejudicial aos consumidores. A meta, nesse cenário, terá violado a Lei, não garantindo a proteção dos interesses do consumidor quanto a preço, maculando ainda aos índices inflacionários.

Se os CBIOS forem naturalmente abundantes, é preciso garantir que não seja possível torná-los artificialmente raros (seja por especulação geral, seja por um meio de comercialização que viabilize exercício de abomináveis preferências), sob pena de ocorrer o mesmo resultado nefasto descrito acima.

Portanto, o segmento de distribuição de combustíveis pode saber o volume de CBIOS que é OBRIGADO a comprar, mas, não sabe qual será preço deste ativo e conseqüente o impacto deste custo na composição do preço dos combustíveis fósseis (gasolina e diesel), destinados ao mercado consumidor.

É preciso compreender e se ter muito cuidado com as implicações e os impactos que o mercado de CBIOS terá sobre usinas e distribuidoras, o que poderá gerar efeitos diretos no mercado consumidor do país. Pois, por um lado se estes créditos de descarbonização representam um acréscimo significativo de receita para produtores e importadores – que serão beneficiados de forma proporcional à sua eficiência energética/ambiental, do outro este novo custo (aquisição do CBIO) imputado compulsoriamente ao distribuidor, sem assertividade de preço ou sua perspectiva, finda por ser um novo elemento que pode e deve afetar diretamente no preço dos combustíveis nas bombas.

Assim, para que não ocorram efeitos nefastos no preço final de bomba com impacto direto nos consumidores e nos índices inflacionários e ainda, para que não ocorra especulação exacerbada do ativo, é necessário que exista um preço teto estabelecido e periodicamente revisado por equipe técnica do CNPE/MME, e que leve em consideração a viabilidade econômica do cumprimento das metas pelos agentes obrigados, dentro do cenário econômico.

Como sugestão para análise, fundada nas regras legais acima elencadas, e considerando que os artigos 15º e 16º da Lei do Renovabio estabelecem que a negociação de CBIOS deverá ser feita em mercado organizado, mas não lhes confere natureza de ativo financeiro livre, propomos que seja estabelecido um teto de comercialização de CBIOS baseado no impacto no preço aos consumidores da gasolina C, fixando este valor em R\$ 0,015 por litro.

Alternativamente, e na medida em que a solução está na fixação de meta e em seu acompanhamento, a ideia fundamental, portanto, é a edição de Resolução do CNPE (art. 10 do Decreto 10.102 de 2019), que estabeleça:

1. que a meta dos distribuidores vai depender de uma quantidade mínima de CBIOS disponíveis para comercialização no mercado
2. que apenas CBIOS comercializados em valores dentro do limite normativamente previsto serão considerados para a "quantidade mínima de CBIOS disponíveis para comercialização no mercado".

Ao proceder assim, o CNPE, ao mesmo tempo:

1. não fixa metas para produção de CBIOS;
2. não fixa preço-teto para comercialização de CBIOS;

Desta forma, o CNPE usa ambos os fatores de realidade descritos acima como elementos de acompanhamento continuado para construir uma equação, cujo resultado poderá impactar na legítima e necessária adequação das metas aos distribuidores em tempo real. Tal viabilidade está normativa e expressamente prevista com clareza entre as competências do CNPE, que o faria por meio de Resolução.

11.6 POSIÇÃO EXPLÍCITA DO MME SOBRE ESPECULAÇÃO:

O MME e a ANP foram provocados diversas vezes para se posicionarem sobre os efeitos causados pelo ambiente favorável à especulação, bem como sinalizadas quais as fragilidades estruturais e algumas formas de contorná-las – algumas delas listadas nesta contribuição.

É necessário que o MME se posicione de forma explícita sobre o reconhecimento do problema e sobre quais medidas serão adotadas para resolvê-las, ou se a especulação é vista como algo positivo pelo MME no âmbito do Renovabio.

As distribuidoras precisam de segurança jurídica e previsibilidade, especialmente para planejamento financeiro e preservação de posições no mercado, sobretudo porque a sujeição ao risco da negociação destes ativos não deve integrar a matriz de empresas que desenvolvem serviços essenciais e de utilidade pública como as distribuidoras de combustíveis.

11.7 TRATAMENTO ISONÔMICO AOS DISTRIBUIDORES:

O programa conta com assimetrias graves, pois apesar de estabelecer o distribuidor como único obrigado, permite a aquisição de CBIOS por qualquer interessado, pessoa física ou jurídica, abrindo margem à atividade especulativa e que pode prejudicar a própria dinâmica de funcionamento do programa.

Numa estrutura onde há apenas determinados agentes (produtores de biocombustíveis) em uma ponta (geração) e qualquer outra pessoa na outra ponta (aquisição), haverá um problema de escassez ou supervalorização do crédito. É compreensível que a compra de CBIOS por interessados não obrigados por lei, com mais diversos propósitos, é atrativa aos produtores por ampliar o mercado consumidor e viabilizar a vazão de CBIOS, especialmente daqueles não adquiridos em um mercado com abundância de créditos.

No entanto, essa não é a realidade do Renovabio, cuja certificação não atingiu níveis sustentáveis. Não é razoável permitir os distribuidores, na condição de únicos agentes obrigados, a disputar compulsoriamente os CBIOS com terceiros e em condições de igualdade.

Entendemos que, ao menos até que haja volumes sustentáveis de CBIOS no mercado, deveria se considerar as seguintes possibilidades:

- a) autorizar apenas distribuidores a adquirir CBIOS;
- b) autorizar a aquisição de CBIOS por terceiros não obrigados apenas após atendida a oferta mínima de 1,5 x as metas dos agentes obrigados;
- c) autorizar a aquisição de CBIOS por terceiros desde que vedada a revenda/cessão/transferência e/ou somente àqueles previamente habilitados ao mercado, mediante comprovação de legítimo interesse e prova de destinação econômica/ambiental do ativo;

- d) separação dos mercados voluntário e compulsório, determinando que aos distribuidores seja obrigatória a aquisição apenas de CBIOs não adquiridos (residuais) ao longo de determinado período, de acordo com a participação de cada um no mercado.

11.8 TRIBUTAÇÃO:

A insegurança jurídica sobre o tratamento tributário à aquisição de CBIOs também deve ser alvo de atuação do MME perante a Receita Federal, especialmente para que se explicita que as transações darão às distribuidoras direito de crédito de PIS/COFINS pelo enquadramento como despesa operacional, cf. o art. 47, §§1º e 2º da Lei 4.506/64. A ausência de posição firme, explícita e uniforme levará as companhias procederem por interpretação, ocasionando desvantagens concorrenciais no mercado;

11.9 VENDA DIRETA DE ETANOL:

Quanto a venda direta de etanol das usinas produtores aos postos de combustíveis, a situação é extremamente delicada e insegura, principalmente quando se observa sob o aspecto do fato gerador para emissão do Certificado de Descarbonização.

Se a Nota Fiscal geradora do ativo (crédito de descarbonização) lançada na “Plataforma CBIO” para emissão e futura escrituração for a emitida do produtor para o distribuidor, com a implementação e liberação da “venda direta”, haverá séria restrição de oferta para o segmento de distribuição, reduzindo a disponibilidade de CBIOs no mercado organizado e aumentando o seu preço. Pois, sob esta conjuntura a NF emitida entre produtor e posto revendedor não geraria lastro para emissão de CBIO.

Logo, caso seja regulamentada a venda direta de etanol das usinas para os postos, temos aí mais um fator de risco e redutor de oferta de CBIOs no mercado.

Sem mais para o momento, aproveitamos o ensejo para externar nossos votos de estima e distinto respeito, colocando-nos à inteira disposição para maiores esclarecimentos.

Atenciosamente,



Sergio Massillon
Diretor Institucional
Federação BRASILCOM



NOTA TÉCNICA

DÚVIDAS E SUGESTÕES: CONSULTA PÚBLICA Nº 94 DE 05/06/2020, DO MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA

REINALDO CASTRO, D.SC.
ANTÔNIO MÁRCIO TAVARES THOMÉ, D.SC.
DEPARTAMENTO DE ENGENHARIA INDUSTRIAL
PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO DE JANEIRO (PUC-RIO)

Em virtude do impacto da pandemia da COVID-19 no mercado de combustíveis, o Ministério de Minas e Energia aprovou propostas de revisão das metas compulsórias anuais de redução de emissões de gases causadores do efeito estufa para a comercialização de combustíveis, inicialmente definidas pela Resolução CNPE nº15/2019, no âmbito da Política Nacional de Biocombustíveis (RenovaBio)

As Notas Técnicas nº 40/2020/DBIO/SPG e nº 51/2020/DBIO/SPG, dispõem as premissas e parâmetros de entrada do modelo de cálculo de CBIOS e indicam uma proposta de revisão das metas compulsórias anuais para o período de 2020 e para o decênio 2021-2030, respectivamente.

De acordo com as notas técnicas acima referidas, as condições de contorno para definir o potencial de quantidade de CBIOS a ser ofertada são:

- i Demanda energética por combustíveis na matriz de transporte
- ii Número de unidades detentoras do Certificado da Produção Eficiente de Biocombustíveis;
- iii Nota de Eficiência Energético-Ambiental (NEEA) das unidades produtoras ou importadoras de biocombustíveis
- iv Percentual elegível da produção certificada (fração do volume efetivamente apto a gerar CBIOS).

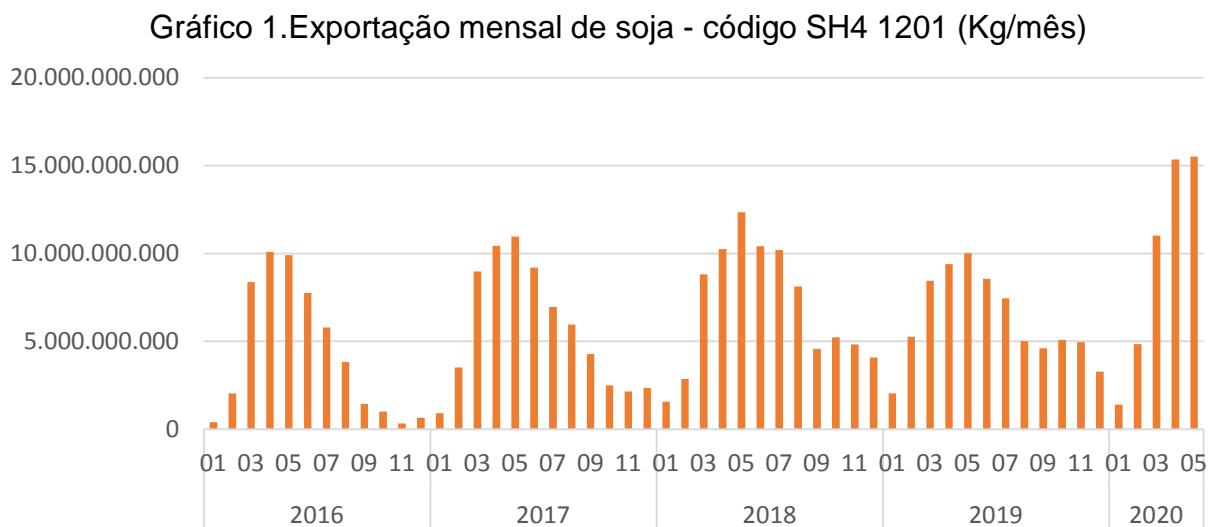
Os comentários a seguir são resultados de análise técnica do exposto nos documentos acima referidos com objetivo de contribuir com pontos que levem à maior assertividade na simulação das projeções e, conseqüentemente, definição das novas metas.

1) Demanda energética por combustíveis na matriz de transporte

No que diz respeito à demanda energética por combustíveis na matriz de transporte, as premissas em relação ao diesel parecem consistentes com a retomada do diesel observada até junho de 2020, sendo inclusive conservadora a aplicação de retração de 15% para todo o ano de 2020.

Considerando um país com logística prioritariamente rodoviária, com concentração da produção agrária em regiões distantes dos canais de expedição para exportação, o escoamento da produção do setor agropecuário exige consumo de óleo diesel na movimentação de cargas. O cenário recente de câmbio desvalorizado favoreceu a competitividade do agronegócio brasileiro. Segundo dados do MIDIC, o valor das exportações agropecuárias (US\$ FOB) cresceu 45% em abril/20 em comparação ao mesmo mês do ano anterior.

O gráfico abaixo, tomando como exemplo a evolução das exportações de soja, ilustra este cenário.

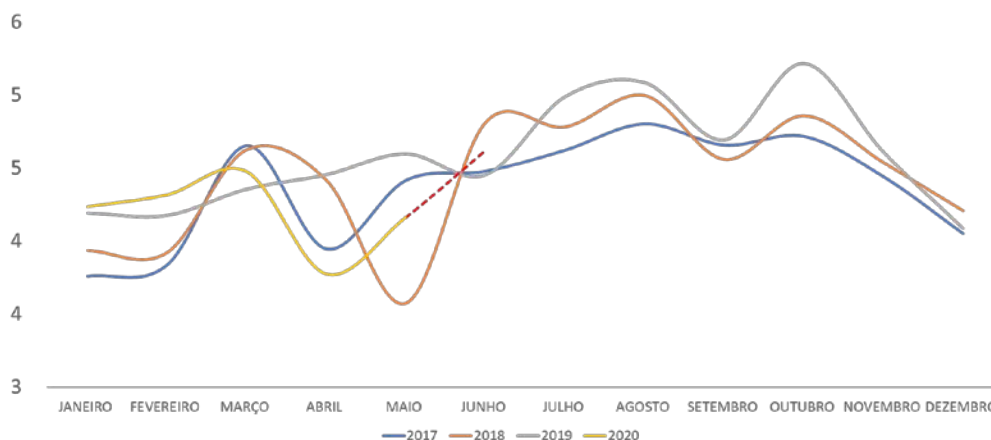


Fonte de dados: MIDIC

Desse modo, dada a relação entre consumo de óleo diesel movimentação agrícola, o movimento de elevação nas exportações deslocou o comportamento da

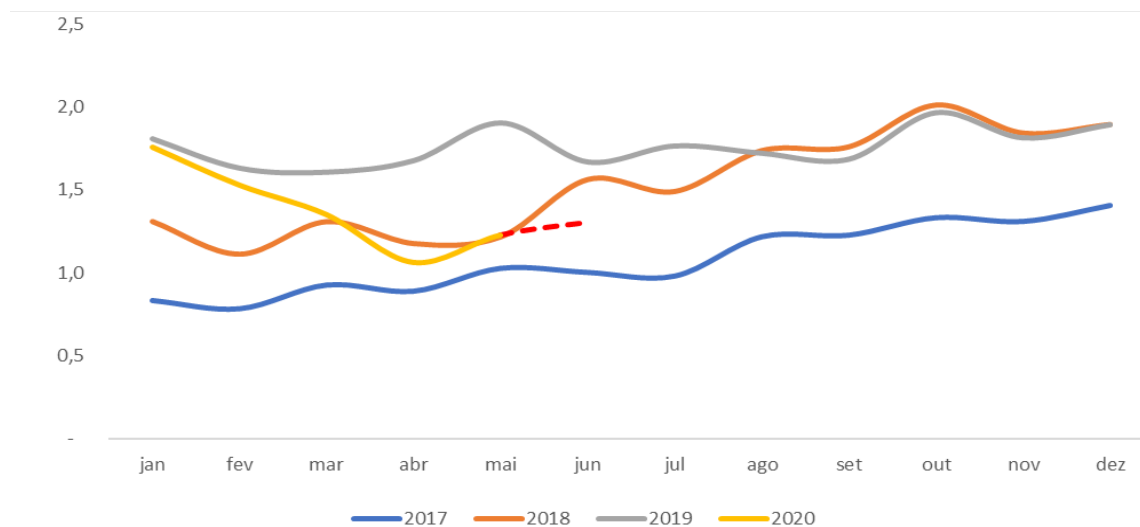
comercialização de óleo diesel, que teve retomada mais acelerada do que o que havia sido inicialmente previsto. Tendo em vista que o país já está alcançando níveis de comercialização pré-pandemia para o óleo diesel, parece rigorosa a premissa de aplicação de retração de 15% para todo o ano de 2020.

Gráfico 2. Vendas mensais de óleo diesel B, 2017 a 2020 (milhões m³/mês)



Fonte: Dados Abertos da ANP para toda série histórica até maio/20 e Boletim de acompanhamento da COVID-19 do MME para projeção do mês de junho/20

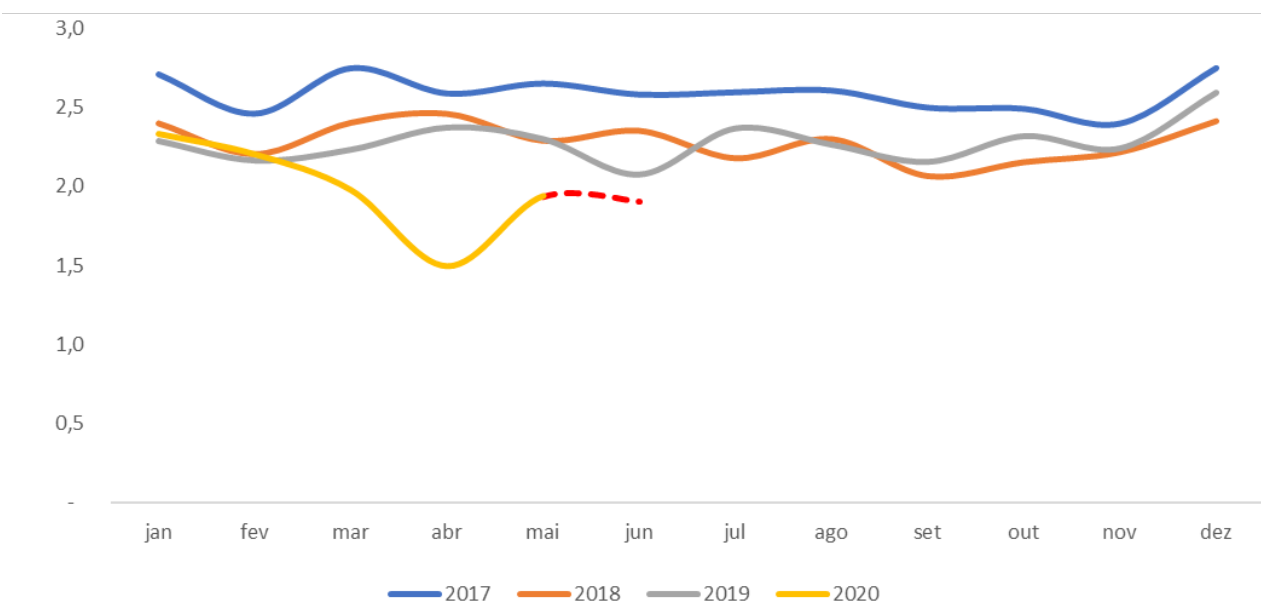
Já na demanda Ciclo-Otto, as medidas de isolamento social definidas para combater a disseminação da COVID-19 tiveram impactos mais severos. As vendas de etanol hidratado tiveram queda 37% no mês de abril/20 em relação ao mesmo período do ano anterior e mantiveram o patamar de queda no mês de maio. Para o mês de junho/20, a projeção é de retração menor em relação ao mesmo mês do ano anterior, em torno de 20%, mas ainda sem sinalizar uma retomada.



Fonte: Dados Abertos da ANP para toda série histórica até maio/20 e Boletim de acompanhamento da COVID-19 do MME para projeção do mês de junho/20

As vendas de gasolina A também apresentaram forte retração no mês de abril/20 (37% em relação ao mesmo período do mês anterior), no entanto com início de retomada anterior ao etanol hidratado, com volume de maio tendo sido 16% inferior no comparativo maio/20 x maio/19 e com projeção de fechar o mês de junho em torno de 8% abaixo do volume do mesmo mês do ano passado.

Gráfico 4. Vendas de gasolina A, 2017 a 2020 (milhões m³/mês)



Fonte: Dados Abertos da ANP para toda série histórica até maio/20 e Boletim de acompanhamento da COVID-19 do MME para projeção do mês de junho/20

Essa descrição no comportamento das curvas reais de demanda do primeiro semestre de 2020 reforça que:

1. Não deve ser dado o mesmo tratamento de projeção de demanda energética do óleo diesel ao Ciclo Otto;
2. Dentro do Ciclo Otto, há variações importantes no consumo entre gasolina e etanol hidratado.

O modelo atual considera o ano de 2020 em duas fases:

a) **fase inicial entre março a junho**, reflexos agudos das imposições do regime de quarentena

b) **fase de retomada entre julho e dezembro**, período para o qual há expectativa de gradual retomada da atividade econômica.

No curto prazo, não parece razoável que a retomada da demanda Ciclo-Otto aconteça nestas fases bem definidas, pois dependerá da reabertura gradual que não teve início efetivo até o momento. Em resumo, a demanda Ciclo-Otto é diretamente relacionada com a mobilidade da população e poderia se discutir ainda, se uma retomada completa das atividades deverá acontecer antes da vacinação em massa da população.

Sob este aspecto, sugere-se a alteração da divisão de fases do modelo atual, do seguinte modo:

a) **fase inicial entre março a junho**, reflexos agudos das imposições do regime de quarentena

b) **fase de estabilização entre julho e agosto**, como período de consolidação dos impactos na mobilidade da população

c) **fase de retomada entre setembro e dezembro**, período para o qual seria estimada a retomada das atividades visando os níveis pré-pandemia.

Além disso, aspectos tributários e de paridade internacional podem alterar as curvas de retomada por sua influência direta no mix etanol/gasolina dentro da demanda do Ciclo Otto.

A Gasolina C e o Etanol Hidratado são produtos imediatamente substitutos com a competitividade do etanol sendo diretamente impactada pelo preço final da gasolina, já que do ponto de vista de consumo energético, é favorável ao consumidor que o preço de etanol seja no mínimo de 70% em relação ao preço da gasolina.

No início da crise, o setor sucroalcooleiro solicitou ao governo a majoração da CIDE sobre a gasolina A, como forma de tentar ajudar ao setor. A CIDE é um tributo federal que incide atualmente em R\$0,10/L de gasolina A.

Vale ressaltar também, que gasolina C e etanol disputam mercado, com decisão do consumidor final, pelo preço. Como reflexos da pandemia, a indústria de óleo e gás experimentou quedas históricas nos preços de petróleo e derivados. Gasolina A com preços competitivos, pode ser um desafio para a retomada de volume do etanol hidratado.

Seria importante considerar nas simulações do modelo algum gatilho de paridade que altere o mix entre etanol x gasolina para avaliar este impacto nas projeções de cálculo de oferta de CBIOS.

2) Parâmetros de Entrada da Modelagem Ciclo-Otto

A Nota técnica nº 40/2020/DBIO/SPG traz os valores a seguir.

Tabela 1 - Parâmetros de Entrada da Modelagem para do Ciclo-Otto

	Safra 2019/20	Safra 2020/21	Observação
Moagem de Cana-de-Açúcar	641.143.326	650.000.000	Projeção do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento com base na expectativa dos produtores
Produção de Açúcar	29.434.758	39.000.000	Valor que corresponde ao maior volume produzido de açúcar já produzido pelo Brasil
ATR da Safra (qualidade da cana-de-açúcar)	142,45	137,00	Valor médio das últimas 5 safras
Exportação de Etanol	1.913.546	1.000.000	Mercado referente a contratos e afetado pela queda internacional da demanda por combustíveis
Importação de Etanol	1.503.333	700.000	Mercado referente a expectativa afetada pela queda internacional da demanda por combustíveis
Mercado de Etanol Industrial (outros-fins)	1.005.540	1.800.000	Aumento da demanda por etanol para fins industriais (álcool-gel e assépticos)
Demanda Energética do Ciclo-Otto	53.202.582	44.995.455	Queda da demanda pelos efeitos da quarentena e redução da atividade econômica
Percentual de mistura de etanol na gasolina C	27%	27%	Manutenção do percentual de mistura
Produção Nacional de Gasolina A	23.726.968	21.987.345	Redução que mantém o mesmo nível de dependência por importações

Considerando dados disponibilizados pela ÚNICA¹ (União da Indústria de Cana-de-Açúcar), como o preço do etanol brasileiro no mercado internacional teve redução de 22% no comparativo entre as safras 2019/2020 e 2020/2021, aliada à valorização de 5% no preço de exportação do açúcar, parecem coerentes as premissas da tabela 1, acima, de maximização da produção do açúcar e redução na comercialização de etanol, incluindo exportações e importações.

Em relação à demanda energética, foi parametrizada redução em torno de 16% na premissa. O documento indica que após rodar o modelo e chegar à uma demanda por etanol hidratado de 18,2 milhões de m³, aplicou-se retração de 20% na demanda, chegando ao resultado de 12,1 milhões de m³.

Esta redução adicional de 20% aparentemente externa ao modelo de simulação, levaria à demanda a patamares de 2014, representando uma retração real de 42% no ano de 2020 em relação à 2019. Tal redução aguda poderia fazer sentido no ano

¹ <http://unicadata.com.br>

corrente de efeitos intensos da pandemia, no entanto não há clareza sobre inputs de demanda que serão utilizados nos anos seguintes.

3) Distribuição de variáveis

3.1. Distribuição de variáveis para etanol

Em relação ao número de unidades detentoras do Certificado da Produção Eficiente de Biocombustíveis, há até o momento 195 unidades certificadas para etanol, considerando cana-de-açúcar e milho, de acordo com acompanhamento atualizado pela ANP em 18/06/2020. O modelo considera 220 unidades. Mesmo com a expectativa de certificação de novas unidades ainda neste ano, a produção das unidades certificadas não produziria o efeito esperado no modelo. Em consequência, as unidades atualmente certificadas, à capacidade produtiva média equivalente às do modelo, resultarão em números menores do que os projetados inicialmente.

Resta saber, como o modelo prevê distribuição binomial a partir do número de unidades certificadas, dentro do sistema, é considerada a capacidade de produção de cada unidade em volume ou apenas o número de unidades?

Sobre as notas de eficiência energético-ambiental e os volumes elegíveis da certificação, é necessário realinhamento ao cenário atualizado das certificações, de acordo com o acompanhamento da ANP de 18/06/20. Isto porque, **com a alteração dos valores de mínimas e máximas, no cenário atual, há mais incerteza associada às variáveis do que o foi considerando inicialmente**, de acordo com as diferenças entre as tabelas 2 e 3, a seguir.

Tabela 2. Distribuição das variáveis e parâmetros considerados para o etanol

	Unidades Certificadas ET		NOTA UC ET		PERC PROD CERT ET		MERCADO ETANOL (MJ)	
Distribuição	Binomial		Uniforme		Uniforme		Uniforme	
Parâmetros	<i>n</i> =	220	<i>Mínimo</i> =	57,23	<i>Mínimo</i> =	92%	<i>Mínimo</i> =	342.014.369.816
	<i>p</i> =	0,9	<i>Máximo</i> =	64,29	<i>Máximo</i> =	100%	<i>Máximo</i> =	418.017.563.109
	Média	198	Média	60,78	Média	0,9219	Média	380.015.966.463
	Desvio Padrão	4	Desvio Padrão	2,05	Desvio Padrão	0,02	Desvio Padrão	22.417.537.506

Fonte: Nota Técnica nº 40/2020/DBIO/SPG

Tabela 3. Atualização dos parâmetros para etanol

Unidades certificadas para etanol (ANP, atualizado em 18/06/20)	Nota de Eficiência Energético-Ambiental (gCO ₂ eq/MJ)	Volume elegível (%)
Mínimo	45,6	-
Máximo	70,7	100,0
Média	60	90,0

Fonte: Relatório de unidades certificadas da ANP, 18/06/20

Sugere-se realizar nova rodada de simulações com os parâmetros atualizados.

3.2. Distribuição de variáveis para biodiesel

Para o biodiesel, o número de unidades certificadas está em linha com a última atualização da ANP (n=20). Ainda assim, considerando que o modelo prevê distribuição binomial a partir do número de unidades certificadas, fica a questão se dentro do sistema é considerada a capacidade de produção de cada unidade em volume, ou apenas o número de unidades.

Do mesmo modo do que para o etanol, as notas de eficiência energético-ambiental e os volumes elegíveis da certificação precisariam ser realinhadas ao cenário atualizado

das certificações, conforme monitoramento da ANP, posto que **no cenário atual, há mais incerteza associada às variáveis do que o foi considerando inicialmente.**

Ratifica-se a necessidade de realizar nova rodada de simulações com os parâmetros atualizados.

4) Propriedades estatísticas do modelo

Considerando que o programa está em fase inicial e nem todos agentes já aderiram ao processo de certificação, recomenda-se alguma análise de sensibilidade à variação do comprimento do intervalo dos limites superiores e inferiores das distribuições uniformes.

Seria recomendado, além disso, para garantir a robustez do modelo, uma avaliação de como a variação do intervalo interfere nos resultados, já que a proposta estabelece metas para o próximo decênio e a diferença de perfil entre os agentes certificados poderá sofrer alterações consideráveis.

Adicionalmente, considerando distribuição assimétrica entre os agentes, sugere-se simular uma distribuição beta voltada para os valores mínimos do intervalo de confiança, o que seria mais aderente à expectativa de distribuição real do mercado junto à parte obrigada.

Em relação aos valores do limite de tolerância, por que não há limite inferiores e superiores estabelecidos para os anos de 2020 e 2021? Qual a estatística utilizada para fixar os valores de tolerância em +/- 8,5 milhões de CBIOS até o final da série?

Qual a estatística utilizada para definir o centro da meta, já que o modelo de projeção resulta em diversos valores?

5) Oferta efetiva de CBIOS

De acordo com os dados disponíveis no site da B3², o estoque atual de CBIOS é de 1,2 milhões de unidades, o que representa 9% da meta total revisada de 14,53 milhões de CBIOS para o ano de 2020. Diante deste contexto, ainda que o modelo retorne os dados de oferta ao nível de 14 milhões de CBIOS, não parece razoável que o mercado consiga efetivamente atingir a emissão dos créditos, considerando que já iniciamos o segundo semestre do ano.

Nesse sentido, como o programa RenovaBio determina uma parte obrigada a compra dos créditos, recomenda-se que nas simulações sejam utilizadas as distribuições voltadas para o valor mínimo, de modo a garantir que a totalidade de CBIOS definida como meta compulsória estará, de fato, disponível para compra.

² http://www.b3.com.br/pt_br/market-data-e-indices/servicos-de-dados/market-data/historico/renda-fixa/