

# Ministério de Minas e Energia

## Consulta Pública n.º 94 de 05 de Junho de 2020

Proposta de definição das metas compulsórias anuais de redução das emissões de gases causadores do efeito estufa para a comercialização de combustíveis e dos seus intervalos de tolerância da Política Nacional de Biocombustíveis (RenovaBio)

Documento de contribuições à Consulta Pública n.º 94/2020 – MME

***Ipiranga Produtos de Petróleo S.A.***

Data: 04/07/2020

## Sumário

Considerações Iniciais .....	3
Problemas Identificados e Sugestões.....	4
1. Incerteza quanto a disponibilidade de CBIOS .....	4
2. Prazo insuficiente para cumprimento das metas.....	5
3. Regulamentação da redução da meta .....	6
4. Aposentadoria de CBIOS .....	8
5. Limite de preços dos ativos.....	8
6. Especulação no Mercado de CBIOS.....	10
7. Prazo para Comercialização CBIO .....	11
8. Impacto financeiro pós-COVID 19.....	11
9. Risco Moral ( <i>Moral Hazard</i> ) em decorrência de assimetria de informações no mercado de CBIOS.....	12
10. Incerteza Tributária .....	13
11. Venda Direta de Etanol .....	14
12. Intermediação de Compra e Venda por Agente Não Autorizado .....	14
13. Não identificação das partes .....	16
14. Incerteza quanto à novas revisões de meta .....	16
15. Falta de Alternativas para o Cumprimento das Metas .....	17
Considerações Finais .....	18

## Considerações Iniciais

O RENOVABIO, programa criado pelo Governo Brasileiro e Ministério das Minas e Energia, é uma inovação no mercado nacional que visa, em síntese, aumentar a competitividade dos biocombustíveis, reduzir emissões e ainda auxilia no cumprimento de metas internacionais assumidas no acordo de Paris.<sup>1</sup>

Implantado no final do ano de 2019, o RENOVABIO foi idealizado em um cenário de crescimento do consumo de combustíveis, bem como dentro de um cenário macroeconômico de estabilidade e crescimento.

Em dezembro de 2019 o BRENT foi negociado a uma média de 65 dólares por barril no mercado financeiro norte-americano; a ANP registrava um crescimento de 13,95% no volume de vendas mensais de Gasolina C e 14,96% no Etanol Hidratado em relação a janeiro do mesmo ano; o boletim FOCUS do dia 30/12/2019 previa um crescimento do PIB brasileiro em 2020 da ordem de 2,3%.<sup>2</sup>

Em abril de 2020 o BRENT foi negociado a uma média de 26,6 dólares por barril; a ANP registrava uma queda de 28,83% nas vendas mensais de Gasolina C e de 33,64% nas vendas mensais de hidratado em relação ao mesmo mês do ano anterior; o boletim FOCUS de 22/06/2020 aponta uma previsão de redução do PIB brasileiro na ordem de 6,5% ao final de 2020.<sup>3</sup>

Como agravante, pudemos observar uma forte desvalorização do Real frente ao Dólar, com as cotações atingindo patamares inéditos em termos históricos e uma forte alta nas cotações de açúcar no mercado internacional em decorrência da quebra de produção em países asiáticos.

Todo esse contexto, acabou por favorecer o principal concorrente do etanol por matéria-prima – o açúcar – reduzindo a disponibilidade de ATR (Açúcar Total Recuperável) para produção de etanol. Hoje as principais consultorias de mercado e agências públicas, como EPE (Empresa de Pesquisa Energética) estimam uma queda na produção e consumo do biocombustível entre 15% e 20% em relação à safra passada no Brasil.

O cenário econômico atual com uma demanda em retração motivada pela rápida expansão da pandemia do COVID -19 que acarretou isolamento social e restrição de atividades, além de criar novos problemas, agravou antigas pendências do programa que precisam ser solucionadas.

Neste contexto, apresentamos as principais falhas de estrutura e operação identificadas bem como, trazemos, neste documento, sugestões para correção do programa Renovabio objetivando minimizar riscos para governo, distribuidoras e sociedade.

---

<sup>1</sup> [<http://www.mme.gov.br/web/guest/secretarias/petroleo-gas-natural-e-biocombustiveis/acoes-e-programas/programas/renovabio>]

<sup>2</sup> [<https://www.bcb.gov.br/publicacoes/focus/cronologicos>; <http://www.anp.gov.br/dados-estatisticos>]

<sup>3</sup> [<https://www.bcb.gov.br/publicacoes/focus/cronologicos>; <http://www.anp.gov.br/dados-estatisticos>]

## Problemas Identificados e Sugestões

Contextualizado o panorama geral e considerando a importância do programa, passamos agora a destrinchar sobre os pontos sensíveis identificados e as propostas de solução para sua mitigação, visando dar maior liquidez aos CBIOS, maior previsibilidade a compradores e vendedores e, principalmente, garantir o sucesso do programa.

### 1. Incerteza quanto a disponibilidade de CBIOS

#### Problema Identificado

Tem-se, 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 não haver CBIOS suficientes para o cumprimento da meta, uma vez que esta está fixada em 1,5 milhão de CBIOS acima do cenário de geração de 13 milhões de CBIOS.

Ainda assim, não se pode presumir com elevado grau de certeza:

- a) Se os CBIOS disponíveis serão adquiridos apenas pelas distribuidoras;
- b) Se todas distribuidoras – agentes obrigados – terão CBIOS disponíveis no mercado em tempo hábil de realizar a operação;
- c) Se as próprias distribuidoras comprarão CBIOS apenas na extensão em que estão obrigadas;
- d) Se os titulares dos CBIOS vão querer comercializá-los dentro deste ano.

A estrutura legal em vigor permite que o produtor venda os CBIOS quando lhe convier e que qualquer um compre CBIOS e em qualquer quantidade, sem que haja sequer uma quota garantida aos agentes obrigados.

Neste contexto, para garantir a fluidez do sistema e o cumprimento das metas, é necessário que haja uma disponibilidade média de CBIOS correspondente ao menos a 1,5 x (uma vez e meia) das metas atribuídas aos distribuidores e este parâmetro deve ser utilizado para fundamentar a revisão contínua das metas anuais.

Fato é que se os CBIOS estão circulando por demanda de agentes não obrigados, não há qualquer sentido e razoabilidade na manutenção da obrigação, ao menos no mesmo patamar outrora previsto.

Ademais, falta transparência para os agentes obrigados compulsórios, uma vez que volume de Pré-CBIO disponibilizado pelas usinas no mercado não é visível à parte obrigada, com acesso apenas aos CBIOS já escriturados na plataforma – o que impede a identificação da real dimensão da oferta total o que, por certo, provocará distorções mercadológicas no preço dos CBIOS.

#### Sugestão para mitigação

REDUÇÃO DA META GLOBAL DE CBIOS PARA 7 MILHÕES DE CBIOS EM 2020. O volume é equivalente a 25% da meta original, dado a provável maturação efetiva do programa no mês de

setembro ou outubro, após a finalização do processo referente à esta consulta pública e a normalização do mercado. Além da proporcionalidade da meta somente aos últimos meses do ano, há que se considerar também a queda no consumo de combustíveis decorrente da pandemia do COVID-19. Ao aplicar-se a proporcionalidade aos últimos meses do ano em conjunto com fatores de redução do consumo em virtude da pandemia, chega-se à sugestão que a meta gire em torno de 7 milhões de CBIOS em 2020 para todo o mercado de distribuição de combustíveis. Importante ressaltar também que, seguindo este racional, a oferta mínima necessária, conforme já explicitado, deveria ser 1,5 vezes maior que a meta, como forma de proporcionar garantias às partes obrigadas.

Para os anos de 2021 a 2030, propomos que as metas sejam reduzidas em 75% das originais, mantida a exigência de oferta equivalente a 1,5 de oferta de CBIOS e as demais restrições destacadas neste documento.

## 2. Prazo insuficiente para cumprimento das metas

### **Problema Identificado**

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

Embora exista a proposta de redução da meta em 50%, os distribuidores não terão 1(um) ano completo para efetivamente cumpri-la, uma vez que a disponibilização de ambiente para comercialização não foi feita até o final de abril e a primeira comercialização ocorreu apenas no dia 12 de junho, ainda em volume pouco representativo.

O prazo de 1 (um) ano é essencial para observação do mercado, bem como para busca do melhor momento para compra dos ativos CBIOS. Situação agravada pelo delicado momento socioeconômico experimentado no Brasil e no mundo a partir de 2020.

A obrigação proposta de compra de 14 milhões de CBIOS em um mercado com oferta virtualmente insuficiente e em prazo curto, muito possivelmente resultará em forte especulação, o que poderia inviabilizar o cumprimento das metas ou ainda torná-la economicamente insustentáveis, gerando efeitos negativos e onerosos a todo o mercado e podendo comprometer o sucesso do programa.

### **Sugestão para mitigação**

#### **EXTENSÃO DO PRAZO PARA CUMPRIMENTO DA META.**

Visando melhorar a eficiência alocativa das empresas obrigadas bem como minimizar o impacto para o consumidor e o sucesso do programa, sugerimos a extensão do prazo para cumprimento das metas além dos limites impostos pela regulação atual. Esse prazo deve considerar os períodos entre a compra e aposentadoria dos CBIOS, que não ocorre de forma imediata. Adicionalmente, não há ainda um ambiente para aposentadoria dos CBIOS, o que aumenta a incerteza sobre a factibilidade do programa.

### 3. Regulamentação da redução da meta

#### **Problema Identificado**

Apesar da legislação prever possibilidade de redução da meta individual de distribuidor em até 20%, referido dispositivo ainda não foi devidamente regulamentado.

Há de se ressaltar que o não cumprimento das metas e da obrigatoriedade de aquisição impõe ao Distribuidor além do risco de multa a pena de suspensão de atividades (arts 9º, da Lei 13.576/2017, 6º do Decreto 9.888/2018 e 10º e 11º da Resolução ANP 791/2019):

#### *Lei 13.576/2017*

*“Art. 9º. O não atendimento à meta individual sujeitará o distribuidor de combustíveis à multa, proporcional à quantidade de Crédito de Descarbonização que deixou de ser comprovada, sem prejuízo das demais sanções administrativas e pecuniárias previstas nesta Lei e na Lei nº 9.847, de 26 de outubro de 1999, e de outras de natureza civil e penal cabíveis.*

*Parágrafo único. A multa a que se refere o caput deste artigo poderá variar, nos termos do regulamento, entre R\$ 100.000,00 (cem mil reais) e R\$ 50.000.000,00 (cinquenta milhões de reais)”*

#### *Decreto nº 9.888/2018*

*“Art. 6º. Na hipótese de não atendimento integral ou parcial da meta individual, o distribuidor de combustíveis ficará sujeito à multa, a ser aplicada pela ANP, proporcionalmente ao descumprimento, sem prejuízo das sanções administrativas e pecuniárias e de natureza civil e penal cabíveis.*

*§ 1º A multa prevista no caput será equivalente ao valor dos Créditos de Descarbonização não adquiridos, considerada a maior média mensal das cotações do Crédito de Descarbonização no exercício do descumprimento.*

*§ 2º Nos termos do § 1º, na hipótese do valor obtido ser:*

*I - Inferior a R\$ 100.000,00 (cem mil reais), aplica-se este valor como multa; e*

*II - Superior a R\$ 50.000.000,00 (cinquenta milhões de reais), aplica-se este valor como multa.*

*§ 3º A multa de cada distribuidor não poderá superar cinco por cento de seu faturamento anual registrado no balanço dos dois exercícios anteriores, ressalvada a hipótese do inciso I do § 2º”*

### Resolução ANP 791/2019

*“Art. 10. O descumprimento, parcial ou integral, da meta anual individual sujeitará o distribuidor de combustíveis à multa prevista no art. 9º da Lei nº 13.576, de 2017, e no art. 7º do Decreto nº 9.308, de 2018, sem prejuízo das demais sanções administrativas e pecuniárias previstas na Lei nº 9.847, de 26 de outubro de 1999, e de outras de natureza civil e penal cabíveis.*

*§ 1º O pagamento da multa não isenta o distribuidor do cumprimento de sua meta anual, devendo a meta de quantidade de CBIOS não cumprida ser acrescida à meta aplicável ao distribuidor no ano seguinte.*

(...)

*Art. 11. Quando a multa prevista no art. 9º da Lei nº 13.576, de 2017, não corresponder à vantagem auferida em decorrência do descumprimento da meta, será aplicada pena de suspensão temporária, total ou parcial, de funcionamento de instalações do distribuidor, nos termos do inciso I do art. 8º da Lei nº 9.847, de 1999”*

### **Sugestão para mitigação**

REGULAMENTAÇÃO DA REDUÇÃO DA META INDIVIDUAL DO DISTRIBUIDOR EM ATÉ 20%: 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 mecanismos essenciais para cumprimento das metas que é tratado na legislação e que não poderá ser invocado pelo distribuidor até que haja o devido tratamento na regulação.

É preciso determinar prazos e volumes mínimos para que o distribuidor possa ter sua meta individual reduzida, bem como é necessária definição de prazo para o abatimento ser realizado. Desta forma, evita-se que no final do ano um distribuidor possa usar o mecanismo em seu benefício para fechar a meta vigente, desregulando oferta e demanda.

## 4. Aposentadoria de CBIOS

### **Problema Identificado**

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 irá contribuir para estimular a especulação no mercado de balcão.

A aquisição dos CBIOS por agentes (obrigados ou não) com fins concorrenciais e/ou especulativos pode supervalorizar os ativos e, em consequência, empurrar distribuidoras para a condição de descumprimento involuntário, seja pela inexistência de ativos, seja pelo alto valor que representam.

### **Sugestão para mitigação**

ESTABELECIMENTO DE REGRAS CLARAS SOBRE OS PRAZOS PARA APOSENTADORIA DO CBIOS, como já foi considerado pelo MME. Dessa forma, estimula-se a venda dos papéis dentro de uma janela temporal pré-determinada, o que daria maior previsibilidade e liquidez ao mercado de créditos de carbono (CBIOS).

Importante notar que até a presente data (01/07/2020) ainda não foi criado o sistema que permite a aposentadoria dos CBIOS. Tal fato já causa distorções no mercado uma vez que não há possibilidade de cumprimento de metas nesse momento. Todo horizonte temporal de cumprimento das metas de 2019 e 2020 está restrito a menos de 6 meses.

## 5. Limite de preços dos ativos

### **Problema Identificado**

Sendo esse um mercado ainda em construção e cercado de incertezas fundamentais, não é possível hoje realizar uma estimativa confiável de preços do CBIO.

Como qualquer papel regulado pelo mercado, o preço do CBIOS deve variar segundo oferta e demanda e enfrentará um contexto de precificação complexo e imprevisível. Além das dinâmicas naturais de mercado, da variação do preço do petróleo e do câmbio, que podem alterar a competitividade no mercado de combustíveis e impactar fortemente a oferta dos CBIOS, ainda há a permissão da atuação de agentes especulativos nessa dinâmica, em que pese exista agentes obrigados à compra.

A participação sem qualquer controle desses agentes não obrigados e especulativos, somada aos fatores de mercado já expostos, torna impossível a projeção de qualquer patamar ou limite para os preços de comercialização.



Tal disparidade pode provocar real distorção de mercado, violando explicitamente os princípios da (i) isonomia (ii) proporcionalidade e (iii) segurança jurídica, uma vez que os Distribuidores - que têm obrigação de aquisição - disputam o mercado com agentes não obrigados e, ademais, quem pode produzir e emitir os CBIOS não tem qualquer meta legal a cumprir.

Nota-se que as primeiras ofertas foram realizadas no patamar de R\$ 150,00, sendo que os primeiros negócios foram realizados no patamar de R\$ 50,00 – ainda que em volumes irrisórios. Na sequência, os mais recentes negócios foram realizados na casa dos R\$ 15-18 e ofertas se localizam a R\$ 21. Todas as compras até 1º de julho de 2020, foram realizadas por agentes e partes não obrigadas e em volumes ínfimos.

Registre-se, por oportuno, que toda essa volatilidade acima descrita ocorreu em um ambiente onde nenhuma parte legalmente obrigada e responsável pelos grandes volumes de compra participou do mercado. Conclui-se, então, que a participação desses agentes não obrigados e especulativos como demandantes no mercado acarreta a impossibilidade de previsão de qualquer patamar e limite para preços de comercialização.

### **Sugestão para mitigação**

**TETO DE PREÇOS:** No cenário de especulação e incerteza que se desenha, torna-se necessária a determinação de um preço teto, estabelecido e periodicamente revisado por equipe técnica do MME, que leve em consideração a viabilidade econômica do cumprimento das metas pelos agentes obrigados, visando o correto funcionamento do programa.

Se por um lado, o objetivo é a expansão do biocombustível para alcance de padrões de sustentabilidade com meta para redução de emissão dos gases efeito estufa há em outra senda a necessidade de regulamentação para efetiva tutela do mercado e, por conseguinte, do consumidor que não será garantida com as distorções apresentadas;

Tomando como exemplo programas de descarbonização maduros, como o RFS dos EUA, onde é possível aumentar a mistura de biocombustíveis como forma alternativa de cumprir a meta. No LCFS (*Low Carbon Fuel Standard*) da Califórnia as partes obrigadas podem comprar créditos extras à um preço limite estabelecido pelo regulador a fim de cumprir a meta.<sup>4</sup>

Neste sentido, entendemos que regulamentação da parte financeira pelo MME precisa ser realizada sob pena de eventuais especulações no mercado recaírem no preço final ao consumidor, conforme, inclusive, a lei disciplina:

Lei 13.576/17

---

<sup>4</sup> <https://ww3.arb.ca.gov/regact/2019/lcfs2019/appb.pdf>

“Art. 3º A Política Nacional de Biocombustíveis (RenovaBio), composta por ações, atividades, projetos e programas, deverá viabilizar oferta de energia cada vez mais sustentável, competitiva e segura, observados os seguintes princípios:

I ...

II - proteção dos interesses do consumidor quanto a preço, qualidade e oferta de produtos”

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: (Vigência)

**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.

## 6. Especulação no Mercado de CBIOS

### **Problema Identificado**

MME e a ANP já foram solicitados em diversas ocasiões para se posicionarem em relação aos efeitos originários de um ambiente favorável à especulação, bem como descritas as fragilidades estruturais e sugestões de como contorná-las – algumas delas listadas neste documento. Falta clareza na comunicação do MME e ANP de como os entes irão lidar com comportamentos especulativos e oportunistas de agentes, sejam eles na ponta compradora ou vendedora do mercado.

Ademais, já foi sugerido pelo próprio MME (maio/2019) a criação de regras para limitação de volumes de compra por partes obrigadas e não obrigadas, o que mitigaria o risco de *squeeze* no mercado e comportamentos oportunistas. No entanto, essa proposta não foi levada adiante.

### **Sugestão para mitigação**

POSIÇÃO EXPLÍCITA DO MME SOBRE ESPECULAÇÃO E COMPORTAMENTOS OPORTUNISTAS: É necessário e fundamental que o MME se posicione de forma explícita em relação a este problema e especifique quais medidas serão adotadas para resolvê-lo. Ou, caso considere a

possibilidade de especulação como algo aceitável no âmbito do Renovabio, que explicita claramente essa posição.

Nesse sentido, a estipulação de regras claras para compra de CBIOS em relação aos volumes tomados em mercado é primordial para aumentar a segurança e previsibilidade do mercado.

As distribuidoras, como quaisquer empresas, precisam de segurança jurídica e previsibilidade, especialmente para o seu planejamento financeiro e preservação de posições no mercado. Tal segurança e previsibilidade se fazem ainda mais necessárias quando há tamanha sujeição ao risco da negociação destes ativos, que, em verdade, não deveriam envolver como agentes obrigados empresas que desenvolvem serviços essenciais e de utilidade pública, à exemplo das distribuidoras de combustíveis.

## 7. Prazo para Comercialização CBIO

### **Problema Identificado**

Considerando a conjuntura atual de escassez de CBIOS e a validade indefinida do crédito, há grande espaço para especulação com títulos de carbono, uma vez que todos podem comprar, mas apenas uma parte é OBRIGADA a cumprir metas anuais.

### **Sugestão para mitigação**

**ESTABELECIMENTO DE PRAZO DE VALIDADE PARA O TÍTULO:** Estipular um prazo máximo de 30 dias entre a emissão e comercialização do CBIO, visando gerar liquidez e estimular compradores e vendedores a fazer negócio nessa janela, uma vez que a disponibilidade temporal do título será limitada.

**METAS PARA GERAÇÃO DE CBIOS:** Condicionar a adesão dos produtores de CBIOS ao programa Renovabio à geração e disponibilização em mercado de uma quota mínima de CBIOS como um percentual do produto vendido pelos mesmos dentro do ano-quota. Dessa forma, não somente a parte obrigada, mas também o órgão regulador teria maior previsibilidade e segurança no estabelecimento de metas anuais.

## 8. Impacto financeiro pós-COVID 19

### **Problema Identificado**

Mesmo em um contexto de crescimento econômico e de venda de combustíveis a introdução do Renovabio já teria causado impacto financeiro às distribuidoras, em especial as de pequeno porte. No entanto, após a pandemia esse cenário parece ainda mais desolador, uma vez que as

margens de comercialização e os volumes vendidos caíram drasticamente. O impacto da cobrança imediata e integral das metas pode resultar em falências, redução na competição no mercado de combustíveis, concentração de mercado, com impactos ao consumidor final, em detrimento do interesse público.

### **Sugestão para mitigação**

**FLEXIBILIZAÇÃO DAS METAS EM VOLUME E TEMPO:** fornecer maior horizonte para cumprimento delas num contexto onde as metas estão fixadas para um período no qual o programa não está plenamente estabelecido

**GARANTIR QUE NÃO HAJA NECESSIDADE DE CUMPRIMENTO RETROATIVO DE METAS,** pois exporia os ativos das Distribuidoras – únicas partes obrigadas – aos efeitos da volatilidade e especulação financeira, que levariam a efeitos nefastos e diretos sobre a formação de preços dos combustíveis ao consumidor final, incluindo o diesel, com impacto sobre a economia brasileira.

Adicionalmente, o cumprimento retroativo implicaria na absorção de custos escondidos em combustível já comercializado, impactando diretamente no valor das empresas. Isso sem contar outros impactos reflexos sobre balanços e demonstrativos e a divulgação obrigatória exigida por órgãos reguladores do mercado de capitais, sob às quais algumas empresas estão sujeitas.

Os impactos sobre a atratividade dos papéis dessas empresas podem causar exacerbadas perdas de valor por razão da incerteza do impacto financeiro que o cumprimento das metas teria sobre os balanços de tais companhias.

## **9. Risco Moral (*Moral Hazard*) em decorrência de assimetria de informações no mercado de CBIOS**

### **Problema Identificado**

O programa conta com assimetrias graves. Apesar de estabelecer o distribuidor como único obrigado, permite-se 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 pela redução de disponibilidade de papéis, sem os quais não há alternativas para cumprimento da meta.

Na teoria econômica essa situação é tratada como uma **assimetria de informações**, que pode gerar comportamentos oportunistas, como manipulação de preços, especialmente no caso da relação Agente-Principal. O ente regulador (principal), MME, confia aos geradores e escrituradores de CBIOS (agente) a missão de ofertar CBIOS em volume suficiente para atingimento da meta. No entanto, o agente (usinas e escrituradores) tem maior acesso às

informações do que o principal (MME), abrindo espaço para redução artificial de oferta de CBIOS pela não escrituração e conseqüente desequilíbrio de oferta e demanda.

É compreensível que a compra de CBIOS por interessados não obrigados por lei, com os mais diversos propósitos, seja 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 imputar aos distribuidores, na condição de únicos agentes obrigados, disputar compulsoriamente os CBIOS com terceiros (não obrigados) sem qualquer diferenciação.

### **Sugestão para mitigação**

TRATAMENTO ISONÔMICO AOS DISTRIBUIDORES: até que haja volumes sustentáveis de CBIOS no mercado, devem ser consideradas as seguintes possibilidades:

- a) Autorizar apenas distribuidores à aquisição de CBIOS;
- b) 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.
- c) Associar a compra por terceiros não obrigados à aposentadoria do CBIOS.
- d) Separar os 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.

## 10. Incerteza Tributária

### **Problema Identificado**

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.

O próprio MME deixa claro no Documento da Consulta Pública – Ata de Reunião – que o equilíbrio de preços do CBIOS só se daria, em um primeiro momento, com a isenção da tributação. Vale ressaltar que esta medida já foi apresentada ao Governo e vetada. O programa já iniciou, com CBIOS adquiridos por partes, contudo a sua tributação ainda não está claramente regulada.

Como consequência, podem ser geradas interpretações com impacto sobre custos e concorrência. Ademais, caso o esclarecimento seja feito de maneira tardia, empresas podem sofrer sanções pecuniárias por desacordo à legislação.

### **Sugestão para mitigação**

POSICIONAMENTO FIRME E EXPLÍCITO DO MME EM CONCORDÂNCIA COM A RECEITA FEDERAL visando eliminar ambiguidades que possam dar origem a interpretações legais que gerem desequilíbrios à concorrência de mercado entre as distribuidoras. O esclarecimento de tais pontos também evitaria multas e desacordos judiciais entre União e empresas do setor.

## 11. Venda Direta de Etanol

### **Problema Identificado**

Uma vez que a Venda Direta de Etanol seja regulamentada, essa nova modalidade reduziria a participação das distribuidoras no mercado de combustíveis líquidos. Caso nenhuma medida seja tomada, essa distorção pode obrigar as distribuidoras cumprir uma meta acima da qual seria justa.

### **Sugestão para mitigação**

Caso seja regulamentada a venda direta de etanol das usinas para os postos, que estas vendas não deem origem a CBIOS, com a consequente redução das metas para as Distribuidoras, vez que haverá menor participação destas nas vendas de combustíveis líquidos.

## 12. Intermediação de Compra e Venda por Agente Não Autorizado

### **Problema Identificado**

A venda de CBIOS deve ser realizada de forma totalmente anônima e sem intermediários não autorizados, conforme especificado na PORTARIA Nº 419, DE 20 DE NOVEMBRO DE 2019. No entanto não é isso que se observa na prática, como podemos confirmar pelo *release* feito pela DATAGRO – agente não obrigado - no ato da compra de seu primeiro lote de CBIOS. No caso a SUCDEN foi a intermediária do negócio sem ficar claro o papel dessa empresa, uma vez que ela não se enquadra em nenhuma das categorias do Art. 8º, Cap. III da referida legislação.



## **PRIMEIRA NEGOCIAÇÃO DE CBIOS CONFIRMADA NESTA SEXTA-FEIRA**

Hoje, dia 12 de junho, foi confirmada a primeira transação de Créditos de Descarbonização, também conhecidos como CBIOS, no âmbito do RENOVABIO, Plano Nacional de Biocombustíveis. A unidade de Conferências da DATAGRO, a DATAGRO Conferences, adquiriu os primeiros 100 CBIOS negociados da história com a intermediação da SUCDEN, tradicional trading internacional de commodities com larga experiência na área de açúcar e etanol.

*Art. 8º Os detentores de Crédito de Descarbonização devem ser classificados em todos os sistemas eletrônicos de escrituração, negociação e registro dentro das seguintes categorias:*

*I - Emissor Primário: produtor ou importador de biocombustível, autorizado pela ANP, habilitado a solicitar a emissão de Crédito de Descarbonização em quantidade proporcional ao volume de biocombustível produzido ou importado e comercializado, relativamente à Nota de Eficiência Energético-Ambiental constante do Certificado da Produção Eficiente de Biocombustíveis;*

*II - Parte Obrigada: distribuidores de combustíveis obrigados a comprovar o atendimento de metas individuais compulsórias de redução de emissões de gases causadores do efeito estufa nos termos do art. 7, § 2º, da Lei nº 13.576, de 26 de dezembro de 2017, e do art. 5º do Decreto nº 9.888, de 2019; e*

*III - Parte Não Obrigada: demais detentores de Crédito de Descarbonização, residentes e não residentes, previamente cadastrados a operar em ambiente de negociação.*

<http://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-419-de-20-de-novembro-de-2019-228863910>

### **Sugestão para mitigação**

Suspensão do programa e das metas enquanto não sejam garantidas as premissas expressas na legislação, que garantem a lisura e transparência do programa.

### 13. Não identificação das partes

#### Problema Identificado

Ainda na mesma nota divulgada pela DATAGRO pode-se observar o trecho abaixo, que revela todos envolvidos na transação (Gerador e Comprador de CBIO). Ainda que – supostamente - a divulgação tenha sido realizada de forma voluntária, nota-se que de nenhuma forma o pressuposto de não identificação pode ser garantido pelo sistema atual existente.

Os primeiros CBIOS negociados da história foram oferecidos pela ADECOAGRO, produtora de etanol com unidades produtoras localizadas nos estados de Mato Grosso do Sul e Minas Gerais, e escriturados pelo BANCO SANTANDER.

PORTARIA Nº 419, DE 20 DE NOVEMBRO DE 2019, Cap. III

*Art. 7º O Crédito de Descarbonização deve ser negociado em ambiente que garanta a não identificação das contrapartes.*

#### Sugestão para mitigação

Suspensão do programa e das metas enquanto não sejam garantidas as premissas expressas na legislação, que garantem a lisura e transparência do programa.

### 14. Incerteza quanto à novas revisões de meta

#### Problema Identificado

O MME não consegue garantir uma meta definitiva para o ano de 2020. Diante de incertezas fundamentais criadas pelo cenário de pandemia COVID-19, não é possível realizar uma revisão precisa das metas. Nota-se que foi sugerido pelo MME um corte de 50% nas metas enquanto a redução na demanda não deve superar 20% nos combustíveis líquidos.

Isso ocorre da estimativa equivocada sobre o número de usinas que seriam cadastradas, da eficiência das mesmas e da quantidade de biocombustível que seria elegível para geração de CBIOS, como a própria nota técnica de redução de meta apresenta.

O documento da Consulta Pública informa que a Curva de adesão foi ajustada e utilizou esses dados para a modelagem, no entanto, vale ressaltar que das 412 usinas hoje autorizadas pela ANP, e a princípio consideradas no início do Programa, temos apenas 240 para 2020 e utilizadas no novo percentual de adesão.

Tal nota técnica é a comprovação da impossibilidade de estimar com precisão qual será o número de CBIOS disponíveis neste ano. Diante de tal incapacidade, os prejuízos financeiros das



partes envolvidas podem ser enormes caso as metas sejam revisadas, seja para cima, seja para baixo.

Nos parece difícil acreditar que as partes se darão por satisfeitas com seus prejuízos caso o preço do ativo CBIO mude de patamar após uma nova revisão de metas realizada de forma discricionária, ainda que bem-intencionada, pelo órgão regulador. Tais prejuízos podem gerar uma série de ações de reparação baseadas nos artigos 186 e 927 do Código Civil Brasileiro, com impactos milionários para o erário público.

### **Sugestão para mitigação**

Flexibilização das metas a patamares que caracterizem o programa em 2020 como experimental, estabelecimento de preço-alvo ou preço máximo para os ativos, de forma a mitigar riscos e proteger o próprio governo e MME do ônus decorrente de uma alteração de preços em virtude da alteração das metas.

## 15. Falta de Alternativas para o Cumprimento das Metas

### **Problema Identificado**

Ao contrário de outros programas com a mesma finalidade aplicados ao redor do mundo, o Renovabio não dá alternativas para as partes obrigadas na forma de cumprir as metas estipuladas.

### **Sugestão para mitigação**

ESTABELECIMENTO DE ALTERNATIVAS PARA CUMPRIMENTO DAS METAS. Soluções como implantadas nos EUA e Califórnia resolveriam uma série de problemas endereçados nesse documento. Problemas como incerteza sobre disponibilidade de CBIOS, comportamento oportunista/especulativo e impacto financeiro desproporcionais e imprevisíveis, simplesmente deixariam de existir caso fosse dada uma alternativa às distribuidoras na forma como atingir as metas.

Dessa forma, o intuito original do programa em estimular uma menor intensidade de carbono ainda seria atingido, sem implicações negativas para o interesse público. Sugere-se como alternativas para cumprimento de metas:

- Possibilidade de distribuidores gerarem CBIOS pela mistura de biocombustíveis em seus produtos;
- Possibilidade de distribuidores gerarem CBIOS através da produção de energia limpa em seus postos, como energia fotovoltaica (telhados-solares) ou ganhos de eficiência operacional que reduzam gastos energéticos.
- Possibilidade de cumprimento de metas através de comprar de CBIOS extras com preço máximo definido.

## Considerações Finais

A Ipiranga Produtos de Petróleo reforça seu compromisso com MME e Governo em cumprir diligentemente todas metas estipuladas, uma vez que entende que o Renovabio é uma inovação positiva no mercado nacional, alinhada com as melhores tendências internacionais de descarbonização e promoção de uma matriz energética mais limpa.

Não obstante, identificamos uma série de distorções que podem desviar o programa de seu objetivo central, causando impactos deletérios para o setor de combustíveis nacional e para o interesse público.

Dessa forma, apresentamos esse documento pautados na boa fé que regem nossas atividades no mercado, com sugestões que – em nossa visão – contribuem sobremaneira para o sucesso do programa e avanço da economia verde no Brasil.