



Brasília, 02 de julho de 2020.

AO: Ministério de Minas e Energia – MME

DA: Frente Parlamentar para o Desenvolvimento Sustentável do Petróleo e Energias Renováveis - FREPER

**Assunto: Contribuição para a Consulta Pública MME 094/2020**

Prezados Senhores,

Acreditamos que o programa Renovabio é fundamental para contribuir com o cumprimento das metas assumidas pelo Brasil no Acordo de Paris e, portanto, tem nosso apoio integral, necessitando apenas que sejam analisadas e implementadas algumas modificações para que o programa fique mais justo para com todos os agentes envolvidos e equacionado com a realidade que enfrentamos no Brasil, ainda mais nesta fase inicial do programa.

Entendemos, então, que os seguintes itens devem ser levados em consideração pelo MME em sua análise das alterações de metas de CBIOS para o período considerado na Consulta Pública:

1. A **REDUÇÃO DAS METAS POR INSUFICIÊNCIA DE CBIO E DE PRAZO RESTANTE EM 2020**: 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, pois 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 que:

- a) todos os CBIOS disponíveis serão adquiridos apenas pelas distribuidoras;
- 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.



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

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. Por isso, e 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. 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 para a quantidade de CBIOs à disposição dos agentes obrigados são fundamentais para que se estabeleça, neste ano de 2020, 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 autorizados a emitir CBIOs os principais e mais eficientes produtores de biocombustíveis. Nos preocupa, então, que os produtores menos eficientes tenham menos capacidade de emitir CBIOs, dado as suas notas no processo de certificação.

Existem, mormente no setor de produção de etanol hidratado, produtores que operam através de 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 de ser otimista a capacidade total dos produtores em produzir os certificados.

Existem mercados que, pela sua distância dos centros produtores, tem um *mix* de ciclo Otto concentrado em gasolina, 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, 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.



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

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 Unica, 47,11% da cana-de-açúcar foi destinada à produção de açúcar, ante 35,69% registrados na mesma data de 2019. No mesmo relatório 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 dos produtores reduzirem sua oferta de CBIOS ao mercado, buscando reduzir a sua oferta em busca de melhores preços, com os agentes obrigados tendo que disputar quantidades limitadas de certificados.

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.

Devemos 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 e consequente impacto nos preços dos outros combustíveis fósseis. 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.

Em conclusão, propomos que a meta de 2020 seja reduzida para 5 milhões de CBIOS, com oferta mínima de 7,5 milhões de CBIOS (1,5 vezes a meta) e, durante o restante do ano as metas futuras sejam reanalisadas à luz da realidade deste novo mercado, incluindo as diferenças regionais.

2. **EXTENSÃO DO PRAZO PARA CUMPRIMENTO DA META:** a meta pressupõe a possibilidade de seu cumprimento no prazo de 1(um) ano, sendo 15% prorrogáveis para o ano seguinte (art. 7º, §4º, da Lei 13.576/2017).

Embora a meta proposta ter sido reduzida em 50% em relação à meta original, os distribuidores não terão 1(um) ano completo para cumpri-la, prazo necessário para a observação do mercado, seu acompanhamento em busca do melhor momento para a compra de CBIOS.

A obrigação de compra proposta de 14 milhões de CBIOS, em um mercado com oferta virtualmente insuficiente e em um prazo curto, certamente resultará em forte especulação, o que pode inviabilizar o cumprimento das metas ou torná-



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

la economicamente insustentável, com efeitos negativos e onerosos para os Distribuidores e, o que consideramos ainda pior, aos consumidores finais.

3. **REGULAMENTAÇÃO DA REDUÇÃO DA META 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 poucos benefícios tratados na legislação que não poderá ser invocado pelo distribuidor até que haja o devido tratamento na regulação.

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.
5. **POSIÇÃO EXPLÍCITA DO MME SOBRE ESPECULAÇÃO:** o 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. 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-las ou, caso considere assim, se a especulação é vista como algo positivo pelo MME no âmbito do Renovabio.

As distribuidoras, como quaisquer empresas, precisam de segurança jurídica e previsibilidade, especialmente para o seu planejamento financeiro e preservação de posições no mercado, ainda mais quando sujeitas ao risco da negociação destes ativos, que, em verdade, não deveriam envolver como



agentes obrigados, empresas que desenvolvem serviços essenciais e de utilidade pública como as distribuidoras de combustíveis.

6. **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 obrigar os distribuidores, na condição de únicos agentes obrigados, a disputar compulsoriamente e em condições de igualdade os CBIOs com terceiros.

Nosso pleito é que, ao menos até que haja volumes sustentáveis de CBIOs no mercado, deveriam ser consideradas as seguintes alternativas:

- 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 as metas dos agentes obrigados;
  - 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;
  - 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.
7. **TRIBUTAÇÃO:** a insegurança jurídica sobre o tratamento tributário à aquisição de CBIO também deve ser alvo de atuação do MME perante a Receita Federal, especialmente para que se explicita se 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



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

firme, explícita e uniforme poderá levar as companhias a procederem por interpretação, ocasionando desvantagens concorrenciais no mercado.

8. **VENDA DIRETA DE ETANOL:** 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 biocombustíveis.
9. **PREÇO DOS CBIOs:** 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.

Assim, é necessário que exista um preço 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.

Como sugestão para análise, fundada nas regras legais que destacamos a seguir, propomos que seja estabelecido um teto de comercialização de CBIOs baseado no impacto no preço de revenda da gasolina C, fixando este valor em R\$ 0,015 por litro.

Existe fundamento legal para esta medida, que sumariamos abaixo:

A Lei nº 13.576/2017 estabelece a Política Nacional de Biocombustíveis e no seu art. 3º trata em seu inciso II determina "*proteção dos interesses do consumidor quanto a preço, qualidade e oferta de produtos*".

Os arts. 15 e 16 desta mesma lei estabelecem que a negociação de CBIOs deverá ser feita em mercado organizado, mas não lhes confere natureza de ativo financeiro livre.

Já o art. 17 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 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,



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

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) houver 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 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 os itens do art. 6º da lei que determina em seu inciso I "a proteção dos interesses do consumidor quanto a preço, qualidade e oferta de combustíveis”.

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.

Se não for construído um arcabouço que promova elos entre meta, disponibilidade e custo, será impossível atestar que a fixação de qualquer meta terá observado as premissas do art. 6º da lei.

Assim, na medida em que a chave está na fixação de meta e em seu acompanhamento, trata-se de conjunto que poderá ser tratado pelo CNPE (art. 10 do Decreto 10.102 de 2019), sem qualquer comprometimento normativo, seja orgânico, formal de compatibilidade com ordenamento superior ou material. A ideia fundamental, portanto, é a edição de Resolução do CNPE, conforme anexo, que estabeleça:

1. que a meta dos distribuidores vai depender de uma quantidade mínima de CBIOs disponíveis para comercialização no mercado;



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

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.

Assinatura manuscrita de Christino Áureo, apresentando um 'C' inicial grande e decorativo.

**CHRISTINO ÁUREO**  
**Deputado Federal (PP/RJ)**  
**Presidente da FREPER**