

Brasília, 04 de outubro de 2024

Aos membros do

Comitê RenovaBio (CRBio)

Ref.: Posicionamento - Consulta Pública Nº 171, de 20 de setembro de 2024, que trata das metas compulsórias de descarbonização da matriz de combustíveis, ciclo 2025-2034, no âmbito da Política Nacional de Biocombustíveis (RenovaBio).

Excelentíssimos(as) Senhores(as),

A União da Indústria de Cana-de-Açúcar e Bioenergia (UNICA), a Bioenergia Brasil e a Associação Brasileira do Biogás (ABiogás) - entidades que representam os produtores de etanol, açúcar, bioeletricidade, biogás, biometano e outros biocombustíveis - vêm, respeitosamente, manifestar as suas contribuições acerca da Consulta Pública nº 171, de 20 de setembro de 2024, que trata das metas compulsórias de descarbonização da matriz de combustíveis para o ciclo 2025-2034, no âmbito da Política Nacional de Biocombustíveis (RenovaBio).

Inicialmente, cumprimos o Ministério de Minas e Energia (MME), particularmente o seu Departamento de Biocombustíveis, bem como os representantes do Comitê RenovaBio, pela oportunidade de trazermos as nossas considerações sobre o tema.

As Entidades aqui representadas reconhecem e destacam o mérito associado ao RenovaBio quanto iniciativa fundamental para o atendimento dos compromissos assumidos internacionalmente pelo Brasil, bem como para promover a adequada expansão da produção e do uso de biocombustíveis no País. O Programa constitui arcabouço legal imprescindível à maior previsibilidade para a cadeia nacional de combustíveis renováveis e ao efetivo reconhecimento dos benefícios ambientais destes produtos. Adicionalmente, o crescimento da produção nacional destas fontes tem gerado impactos positivos à criação de empregos, à geração de renda, à redução da poluição local e à regularidade do abastecimento doméstico.

Entendemos que a proposta ora em apreço, com diminuição da meta compulsória de descarbonização para 40,39 milhões de Créditos de Descarbonização (CBios) em 2025, reduz sobremaneira o valor ratificado pela Resolução CNPE nº 6/2023. Essa condição prejudica a

efetividade do Programa em atender os objetivos da redução da intensidade de carbono da matriz de transporte e traz insegurança desnecessária ao Renovabio, visto que não existem elementos indicando qualquer restrição na oferta de CBios para atendimento da meta previamente estabelecida.

Isto posto, gostaríamos de apresentar de maneira mais detalhada as nossas contribuições em duas seções distintas. A primeira delas detalha o balanço de CBios estimado para cumprimento das metas de 2025. A segunda, por sua vez, detalha a necessidade de incorporação dos efeitos dos contratos de longo prazo nas metas de 2025 e traz considerações sobre os distribuidores inadimplentes.

1. Balanço de oferta e demanda por créditos de descarbonização (CBios)

1.1. Balanço de cumprimento das metas de 2024

O relatório de Análise de Impacto Regulatório (AIR) disponibilizado na referida consulta pública explícita, em linhas gerais, as seguintes premissas e resultados: (i) o saldo inicial no exercício de 2024, em 31 de março de mesmo ano, era de 13,74 milhões de CBios; (ii) a quantidade estimada de CBios gerados no ano calendário de 2024 será de 39,09 milhões de créditos e; (iii) o total de CBios ofertados em 2024 totalizará 50,77 milhões de CBios.

No nosso entendimento, os valores adotados não correspondem com exatidão aos registros oficiais do mercado de CBios e à estimativa esperada para 2024.

Isso posto, no Gráfico 1 a seguir são apresentados dados apurados pela Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) com o saldo de CBios ao final de cada mês ao longo dos últimos anos. As barras tarjadas em vermelho representam a quantidade de créditos disponíveis após a data limite de aposentadoria dos créditos em cada ano. A saber, o saldo a ser transferido para meta do exercício seguinte atingiu 10,47 milhões de créditos em 2021, 28,01 milhões em 2022¹ e 18,10 milhões em 2023.

Esses mesmos valores também podem ser obtidos por meio dos dados publicados pela B3², que registra as movimentações de negociação dos referidos créditos.

Ambas as instituições indicam que o saldo de passagem de 2023 para 2024 apresentado na AIR é divergente do valor efetivamente registrado. Especificamente, o saldo utilizado na AIR é 4,4 milhões de CBios inferior ao valor observado.

¹ Nos anos de 2022 e 2023, o período de cumprimento da meta foi alterado conforme o Decreto Nº 11.141/2022, e posteriormente revogado pelo Decreto Nº 11.499/2023.

² Dados por ser obtidos por meio do endereço eletrônico: https://www.b3.com.br/pt_br/b3/asg/balcao.htm.



Gráfico 1. Saldo de CBios ao final de cada mês, disponível para negociação, em milhares de créditos. Fonte: Dados de geração e aposentadoria de CBios publicada pela ANP. Elaboração: UNICA.

Um segundo elemento importante à análise proposta, refere-se à quantidade de CBios gerados no ano calendário de 2024. Nesse caso, nota-se um desvio em cerca de 3,0 milhões de créditos ofertados na AIR, subestimando o resultado para o ano vigente.

A título de ilustração, os dados efetivos registrados de janeiro a agosto de 2024 indicam um aumento de quase 30% na média mensal de CBios emitidos no ano vigente (Gráfico 2). Esse resultado já era esperado e está alinhado à expansão da participação dos biocombustíveis na matriz de transporte em 2024.

O incremento de 7,6 milhões de CBios em relação a quantidade gerada em 2023 decorre, entre outros fatores, da recuperação econômica, do crescimento do consumo de combustíveis no País e do aumento no volume consumido de biocombustíveis. No caso do biodiesel, por exemplo, apenas a elevação no teor de mistura - passando de 12% para 14% em março de 2024 - deve gerar consumo adicional de 1,4 a 1,6 bilhão de litros sobre o volume registrado no ano passado.

Para o etanol, o efeito esperado em 2024 é ainda mais expressivo. Considerando apenas os dados efetivos de janeiro a agosto publicados pela ANP, nota-se um crescimento de 46,4% (4,4 bilhões de litros) no volume de etanol hidratado consumido neste ano. Para os últimos quatro meses de 2024, espera-se que a demanda pelo biocombustível permaneça aquecida, dadas as condições favoráveis de competitividade do biocombustível frente a gasolina em grande parte do território nacional.

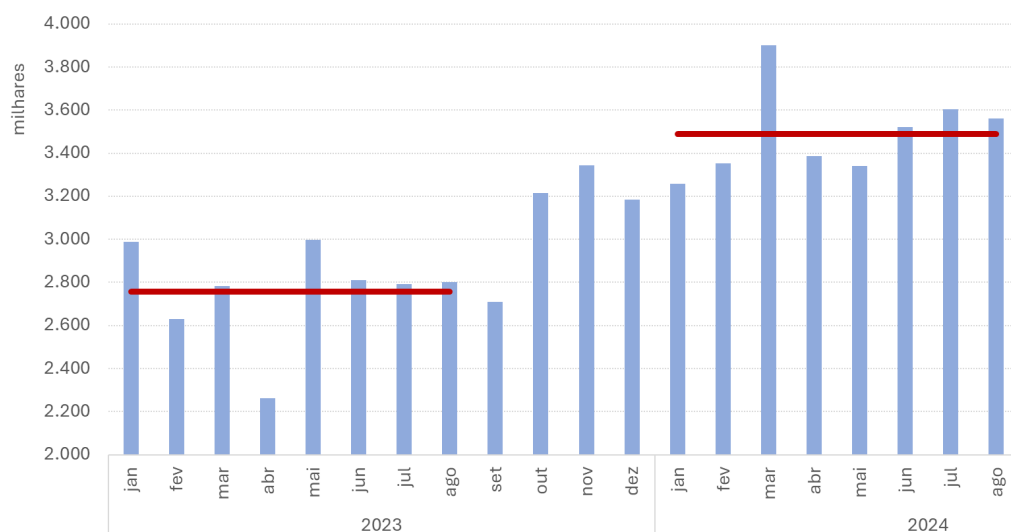


Gráfico 2. Quantidade de CBios gerados por mês, em milhares de créditos.

Fonte: ANP. Elaboração: UNICA.

Para a safra 2024/2025, ainda que seja esperada redução na quantidade de cana-de-açúcar processada em decorrência de condições climáticas desfavoráveis, a oferta de etanol deverá apresentar crescimento em função dos seguintes fatores: a) aumento estimado na produção de etanol de milho em 1,7 bilhão de litros; (b) redução no volume de etanol exportado em cerca de 1 bilhão de litros; e, c) maior estoque de passagem de etanol no início da safra, em 1º. de abril de 2024.

Esses fatores devem compensar a redução esperada na produção de etanol de cana-de-açúcar, permitindo que a oferta total do biocombustível para fins carburantes no ciclo 2024/2025 seja superior àquela registrada em 2023/2024. Esses elementos indicam que a oferta total de CBios em 2024 deve atingir cerca de 42,0 milhões de créditos, superando em cerca de 3,0 milhões de títulos a estimativa proposta na AIR.

Visando oferecer uma análise de sensibilidade ainda mais robusta acerca da quantidade de CBios gerados em 2024, simulamos cenários de oferta desses títulos considerando diversas condições de oferta de cana-de-açúcar no Centro-Sul. Os resultados apresentados na Figura 1 retratam a oferta total de CBios em 2024 para diferentes condições de produtividade agrícola de cana-de-açúcar e de mix de produção de açúcar no Centro-Sul. Nessa simulação, também são incorporados parâmetros para contabilizar a oferta de CBios pelo biodiesel e pelo biometano.

Os resultados indicam que a quantidade de créditos gerados em 2024 deve variar entre 41,3 e 43,3 milhões de CBios, com uma média simples das estimativas em torno 42,0 milhões de títulos.

Var. TCH (%) 24/25 vs 23/24	Mix açúcar – 24/25 (%)						
	47,0%	47,5%	48,0%	48,5	49,0%	49,5%	50,0%
-11,7%	42.370	42.206	42.043	41.759	41.555	41.393	41.229
-11,1%	42.482	42.316	42.154	41.868	41.661	41.499	41.335
-10,5%	42.595	42.428	42.265	41.976	41.769	41.604	41.437
-9,9%	42.707	42.539	42.375	42.085	41.876	41.709	41.544
-9,4%	42.818	42.650	42.484	42.193	41.982	41.816	41.649
-8,8%	42.929	42.761	42.595	42.300	42.090	41.922	41.753
-8,2%	43.041	42.873	42.703	42.409	42.195	42.028	41.856
-7,6%	43.153	42.984	42.813	42.518	42.303	42.132	41.963
-7,1%	43.265	43.095	42.922	42.626	42.409	42.237	42.067

Figura 1. Simulações acerca da quantidade de CBios gerados (etanol, biodiesel e biometano) esperados para 2024, em milhares de créditos.

Fonte: ANP, CTC, MAPA e UNICA. Elaboração: UNICA. Nota: Estimativa leva em consideração a quantidade de CBios gerados efetivamente publicados pela ANP de janeiro a agosto e projeta a quantidade emitida entre setembro e dezembro.

Todos os elementos apresentados até aqui indicam que a oferta total de CBios no exercício corrente (CBios gerados e saldo inicial de títulos) deve ficar entre 48,8 e 50,8 milhões de créditos, quantia superior a meta total estipulada para 2024 (46,37 milhões).

Cabe ressaltar, que algumas empresas de distribuição já aposentaram 2,28 milhões de créditos ainda durante a vigência da meta de 2023 - essa quantidade deve ser considerada no cálculo do saldo final de CBios em 2024. Com isso, estimamos que o saldo de créditos ao final de 2024 deve se posicionar entre 4,7 e 6,8 milhões de CBios (Tabela 1) - este número supera em quase 2,5 milhões de títulos o valor retratado na tabela 26 do relatório de AIR apresentado na consulta ora em apreço.

Tabela 1. Balanço anual de cumprimento das metas.

	2022 ¹ (jan/22 até set/23)	2023 ¹ (out/23 até mar/24)	2024 (abr/24 até dez/24)
a Saldo inicial (início de cumprimento da meta)	10,47	28,02	18,10
b Emissão total de CBios no período vigente de cumprimento da meta	56,21	20,25	30,7 - 32,8 ²
c=(a+b) Oferta total de CBios	66,68	48,27	48,8 - 50,8 ²
d Meta central de CBios (CNPE)	35,98	37,47	38,78
e=(d+g _{t-1}) Meta total de CBios (inclui CBios não aposentados no período anterior)	36,72	40,95	46,37
f Total de CBios aposentados referente a meta vigente	33,20	27,88	
g Total de CBios aposentados para a meta do ano seguinte	5,46	2,28	
h=(c-f-g) Saldo final (data de cumprimento da meta)	28,02	18,10	4,7 - 6,8 ³
i=(e-f-g _{t-1}) Quantidade de CBios da meta vigente não aposentada	3,48	7,58	

Fonte: ANP. Elaboração: UNICA. Nota: ¹ - Nos anos de 2022 e 2023, o período de cumprimento da meta foi alterado conforme o Decreto Nº 11.141/2022; ² - Estimativa leva em consideração a quantidade de CBios gerados efetivamente publicados pela ANP de abril a agosto e projeta a quantidade emitida entre setembro e dezembro.

1.2. Avaliação da meta proposta para 2025

Para 2025, a consulta em análise apresentou proposta de redução da meta de descarbonização em 2,17 milhões de CBios (40,39 milhões de CBios *versus* 42,56 milhões previamente estabelecidos).

As simulações que realizamos indicam que a oferta de CBios em 2025 deve variar entre 39,1 e 41,6 milhões de títulos, com valor central convergindo para o número apresentado na AIR. Essa condição, aliada ao aumento no saldo de passagem detalhado no item anterior (cerca de 2,5 milhões de CBios), oferece sustentação adequada para a manutenção da meta previamente estabelecida para 2025 (42,56 milhões de créditos). Portanto, **entendemos que as metas de 2025 deveriam ser mantidas em 42,56 milhões de CBios diante das condições de oferta de CBios esperadas para o próximo ano.**

Além da avaliação na oferta de CBios até aqui apresentada, trazemos nos tópicos seguintes dois elementos adicionais que oferecem suporte à manutenção da meta de 2025 em 42,56 milhões de CBios.

2. Efeito dos contratos de longo prazo e dos distribuidores inadimplentes

2.1. Efeitos dos contratos de longo prazo

A Resolução ANP Nº 791/2019 regulamenta a redução da meta anual individual dos distribuidores em decorrência da aquisição de biocombustíveis por meio de contratos de fornecimento de longo prazo.

O relatório de AIR apresentado por este Comitê prevê que cerca 2,5 milhões de CBios deverão ser abatidos das metas individuais dos distribuidores em decorrência de contratos de contratos de longo prazo. Conforme previsto nos artigos 13º-A, 13º-B e 13º-C da RANP nº 791/2019, estes contratos foram celebrados a partir de 1º de maio de 2023 e oferecerão dedução na sua meta individual dos distribuidores.

O relatório de AIR ressalta ainda, que a meta estipulada para 2025 não a leva em consideração essa esperada dedução. Logo, com a dedução dos contratos de longo prazo, a meta proposta na AIR para 2025 exigirá a compra efetiva de apenas 37,92 CBios – valor inferior a meta exigida para 2024.

Em outras palavras, a referida redução pautada em condições comerciais deve subverter o objetivo definido para a intensidade de carbono da matriz nacional, gerando uma meta para 2025 inferior àquela prevista para este ano.

Como pode ser observado na Tabela 2, a redução pretendida para a intensidade de carbono da matriz brasileira foi mantida inalterada em todas as consultas públicas realizadas por este Comitê até o momento, reiterando o compromisso ambiental assumido pelo País. Ocorre, entretanto, que a implementação na meta proposta para 2025 na AIR sem um adequado ajuste proporcional decorrente da dedução oferecida pelos contratos de longo prazo deverá distorcer esse cenário.

Tabela 2. Redução pretendida da intensidade de carbono da matriz de transporte (Base 2017).

	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034
Curva Original	-7,7%	-9,2%	-10,4%	-11,3%						
Resolução CNPE nº 8/2020	-5,1%	-7,1%	-8,7%	-10,1%	-11,4%	-12,3%				
Resolução CNPE nº 17/2021	-5,1%	-7,1%	-8,7%	-10,1%	-11,4%	-12,3%	-12,9%			
Resolução CNPE nº 13/2022	-5,1%	-7,1%	-8,7%	-10,1%	-11,4%	-12,3%	-12,9%	-13,1%		
Resolução CNPE nº 6/2023	-4,8%	-7,1%	-8,7%	-10,1%	-11,4%	-12,3%	-12,9%	-13,1%	-13,4%	
Proposta Consulta Pública Nº 171/2024	-4,8%	-7,1%	-8,7%	-10,1%	-11,4%	-12,3%	-12,9%	-13,1%	-13,4%	-13,7%

Fonte: Modelo RenovaBio/MME.

Conforme apresentado no Gráfico 3, caso a meta de 2025 seja mantida em 40,39 milhões de CBios sem considerar os efeitos dos contratos de longo prazo, a intensidade de carbono da matriz de transporte será deteriorada em quase 1,0% na comparação com o compromisso originalmente estabelecido.

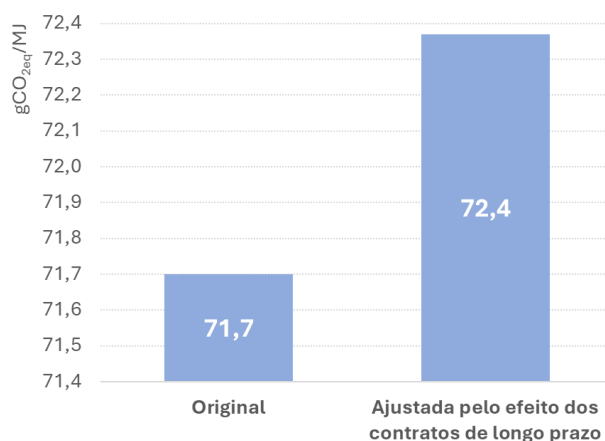


Gráfico 3. Intensidade de carbono, mensurada em gCO_{2eq}/MJ, da matriz de transporte brasileira de 2025 considerando o cenário original e o cenário simulado em que é aplicado a dedução dos contratos de longo prazo.

Fonte: Modelo RenovaBio/MME. Elaboração: UNICA.

2.1. Distribuidores inadimplentes

A inadimplência de alguns distribuidores em relação à aposentadoria de CBios distorce os esforços para reduzir as emissões de GEE, prejudica a estabilidade do mercado, desestimula investimentos no setor de combustíveis renováveis e, a longo prazo, pode comprometer os avanços conquistados em termos de sustentabilidade. O fortalecimento da fiscalização e a aplicação rigorosa de penalidades são cruciais para reforçar a posição do RenovaBio como um dos maiores programas de descarbonização da matriz de combustíveis no mundo.

Dados publicados pela ANP indicam que os distribuidores inadimplentes são responsáveis por cerca de 10% a 15% do mercado de distribuição de combustíveis fósseis. Em 2024, a meta prevista para esses distribuidores exige a aposentadoria de 5,05 milhões de CBios, conforme as regras de individualização previstas na RANP 791/2019. A esse montante, somam-se outros 7,43 milhões de CBios que deixaram de ser aposentados pelos mesmos agentes nos anos anteriores. Portanto, caso a situação não seja revertida, o saldo de CBios ao final de 2024 poderá ser ampliado em quase 12,5 milhões de créditos.

Essa condição não foi incorporada na AIR e, caso não seja revertida, pode gerar distorções no mercado de CBios em 2025, com oferta de títulos muito acima da necessidade indicada para o cumprimento das metas de descarbonização.

De todo o exposto, resta evidente que o Comitê RenovaBio precisa readequar a meta ao patamar original, seja pela condição de oferta de CBios suficientemente compatível com a meta original de 42,56 milhões de CBios, seja pela incorporação à meta nacional de descarbonização um mecanismo que compense, de forma direta e proporcional, uma eventual redução no número de CBios a serem adquiridos por distribuidores individuais em função da celebração de contratos de longo prazo para a aquisição de biocombustíveis;

A não adequação da regra prejudicará sobremaneira o atendimento da intensidade de carbono pretendida para a matriz nacional no próximo ano e refletirá na credibilidade da política pública nos próximos anos.

Sendo o que nos cumpria para o momento, aproveitamos para reiterar os nossos votos de estima e consideração.

Atenciosamente,

Evandro Gussi

Presidente da UNICA

Mario Campos

Presidente da Bioenergia Brasil

Renata Isfer

Presidente da ABiogás