



48610.201330/2019-87

Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis
Superintendência de Biocombustíveis e de Qualidade de Produtos - SBQ

00610.15540119

Nota Técnica nº 13/2019/SBQ/RJ

Rio de Janeiro, 01 de fevereiro de 2019.

PROCESSO Nº 48610.201330/2019-87

**INTERESSADO: Superintendência de Biocombustíveis e de Qualidade de Produtos;
Diretoria 1.**

1. ASSUNTO

Resolução que tratará da individualização das metas compulsórias anuais de redução de emissões de gases causadores do efeito estufa para comercialização de combustíveis, aplicáveis a todos os distribuidores de combustíveis, de que trata o art. 7º da Lei nº 13.576, de 26 de dezembro de 2017.

2. REFERÊNCIAS

- 2.1 Lei nº 13.576, de 26 de dezembro de 2017 (SEI nº 0126078)
- 2.2 Decreto nº 9.308, de 15 de março de 2018 (SEI nº 0126080)
- 2.3 Resolução CNPE nº 05, de 5 de junho de 2018 (SEI nº 0126082)

3. SUMÁRIO EXECUTIVO

Esta Nota Técnica tem como objetivo expor os motivos que justificam a proposta de publicação de resolução ANP que tratará da individualização das metas compulsórias anuais de redução de emissões de gases causadores do efeito estufa para comercialização de combustíveis, de que trata o art. 7º da Lei nº 13.576, de 26 de dezembro de 2017. Serão estabelecidos os critérios para individualização das metas, as sanções pelo descumprimento da meta individual, os prazos de vigência e a data prevista de publicação anual das metas.

4. IDENTIFICAÇÃO DA BASE LEGAL QUE AMPARA A ATUAÇÃO DA AGÊNCIA

Inicialmente, cabe lembrar os fundamentos legais que motivam a proposta de resolução.

A Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, estabelece, em seu artigo 8º, as atribuições da ANP, onde pode ser destacado o inciso I que prescreve:

“Art. 8º (...)

I - implementar, em sua esfera de atribuições, a política nacional de petróleo, gás natural e biocombustíveis, contida na política energética nacional, nos termos do Capítulo I desta Lei, com ênfase na garantia do



Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis
Superintendência de Biocombustíveis e de Qualidade de Produtos - SBQ

suprimento de derivados de petróleo, gás natural e seus derivados, e de biocombustíveis, em todo o território nacional, e na proteção dos interesses dos consumidores quanto a preço, qualidade e oferta dos produtos.”

A Lei nº 13.576, de 26 de dezembro de 2017, instituiu a Política Nacional de Biocombustíveis (RenovaBio), parte integrante da política energética nacional. Conforme disposto em seu art. 1º, o RenovaBio tem os seguintes objetivos:

(...) “ i. contribuir para o atendimento aos compromissos do Brasil no âmbito do Acordo de Paris sob a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima;

ii. contribuir para a adequação da eficiência energética e da redução de emissões de gases causadores do efeito estufa na produção, na comercialização e no uso de biocombustíveis inclusive com mecanismos de avaliação de ciclo de vida;

iii. promover a adequada expansão da produção e do uso de biocombustíveis na matriz energética nacional;

iv. contribuir com previsibilidade para a participação competitiva dos diversos biocombustíveis no mercado nacional de combustíveis.” (...)

Diante disso, a lei dispõe, em seu art. 3º, que a política deverá viabilizar oferta de energia cada vez mais sustentável, competitiva e segura, levando em consideração, entre outras, a proteção ao consumidor quanto a preço, qualidade e oferta de produtos; o impulso ao desenvolvimento tecnológico e a inovação e a geração de emprego e de renda para o desenvolvimento regional.

Para atingir os objetivos, os fundamentos e os princípios do RenovaBio, os seguintes instrumentos deverão ser aplicados:

(...) “I - metas de redução de emissões de gases causadores do efeito estufa na matriz de combustíveis;

II - Créditos de Descarbonização;

III - Certificação de Biocombustíveis;

IV - adições compulsórias de biocombustíveis aos combustíveis fósseis;

V - incentivos fiscais, financeiros e creditícios; e

VI - ações no âmbito do Acordo de Paris sob a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima.” (...)

As metas compulsórias anuais de redução das emissões de gases causadores do efeito estufa para a comercialização de combustíveis foram definidas na Resolução CNPE nº 5, de 5 de junho de 2018, considerada a melhoria da intensidade de carbono da matriz brasileira de combustíveis, ao longo do tempo, para um período de dez anos.

A meta decenal deverá ser desdobrada, para cada ano corrente, em metas individuais, aplicadas a todos os distribuidores de combustíveis, proporcionais à respectiva participação de mercado na comercialização de combustíveis fósseis no ano anterior. A comprovação do



Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis
Superintendência de Biocombustíveis e de Qualidade de Produtos - SBQ

atendimento à meta individual será realizada a partir da quantidade de Créditos de Descarbonização em sua propriedade, na data definida em regulamento.

Os Créditos de Descarbonização (CBIOS), previstos da Lei nº 13.576, de 2017, serão emitidos, mediante solicitação dos emissores primários (produtores ou importadores de biocombustíveis autorizados pela ANP), em quantidade proporcional ao volume de biocombustível produzido, importado e comercializado. A quantidade de CBIOS a serem emitidos dependerá da Nota de Eficiência Energético-Ambiental do processo produtivo do emissor primário, que constará no Certificado de Produção Eficiente de Biocombustíveis.

Nesse sentido, a competência de realizar a Certificação de Biocombustíveis e emitir o Certificado da Produção Eficiente de Biocombustíveis foi prevista na já citada Lei como responsabilidade de organismo denominado firma inspetora (art. 5º, IX). As firmas inspetoras deverão ser credenciadas por órgão competente nos termos de regulamento, segundo prevê seu art. 22.

O Decreto nº 9.308, de 15 de março de 2018, atribuiu responsabilidades à ANP no âmbito do RenovaBio, cuja execução foi, regimentalmente, responsabilizada à SBQ. Desse modo, é de competência da ANP, o desdobramento da meta anual de redução de emissões de gases de efeito estufa, aplicando-a a todos os distribuidores de combustíveis; o credenciamento de firmas inspetoras; a regulamentação para concessão do Certificado da Produção Eficiente de Biocombustíveis e emissão da Nota de Eficiência Energético-Ambiental.

“Art. 5º A meta compulsória de que trata o caput do art. 1º será desdobrada pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis - ANP, para cada ano corrente, em metas individuais, aplicadas a todos os distribuidores de combustíveis, proporcionais à respectiva participação de mercado na comercialização de combustíveis fósseis no ano anterior.

Art. 6º A comprovação de atendimento à meta individual será efetuada anualmente pelo distribuidor de combustíveis, nos termos estabelecidos pela ANP.

Art. 7º Na hipótese de não atendimento parcial ou integral da meta individual, o distribuidor de combustíveis fica 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.

(...)

“Art. 10. A ANP estabelecerá, em regulamento próprio, os critérios, os procedimentos e as responsabilidades para regulação e fiscalização da certificação de biocombustíveis, que abrangerá, entre outros:

I - credenciamento, suspensão e cancelamento do registro de firmas inspetoras;

II - concessão, renovação, suspensão e cancelamento do Certificado da Produção Eficiente de Biocombustíveis; e

III - emissão da Nota de Eficiência Energético-Ambiental.



Parágrafo único. Observadas as definições de biocombustível e de produção de biocombustível, nos termos do disposto na Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, a ANP regulamentará como novas espécies de biocombustíveis, além do biodiesel e do etanol, outras substâncias derivadas de biomassa renovável, em estado líquido, sólido ou gasoso, que possam ser empregadas, diretamente ou mediante alterações, em motores a combustão interna ou para outro tipo de geração de energia, com vistas à substituição parcial ou total de combustíveis de origem fóssil.”

A ANP já regulamentou a certificação da produção ou importação eficiente de biocombustíveis, de que trata o art. 18 da Lei nº 13.576/2017, e o credenciamento de firmas inspetoras, através da Resolução ANP nº 758, de 23 de novembro de 2018.

Desse modo é necessário, neste momento, definir arcabouço regulatório para estabelecer a metodologia de cálculo das metas individuais aplicáveis a cada distribuidor de combustíveis, as sanções pelo descumprimento das metas, os prazos de vigência e a data prevista de publicação anual das metas.

5. IDENTIFICAÇÃO DO PROBLEMA

A Lei nº 13.576/2017 instituiu a Política Nacional de Biocombustíveis (RenovaBio) e, entre suas providências, estabeleceu que devem ser definidas as metas de redução de emissões na matriz de combustíveis para período mínimo de dez anos. Para isso, é fundamental o monitoramento do abastecimento dos combustíveis e dos biocombustíveis para subsidiar a definição dessas metas, bem como para criação dos critérios, diretrizes e parâmetros para individualização de tais metas a cada distribuidor de combustível fóssil.

Para tanto, é importante observar algumas falhas de mercado já existentes de modo a não agravar com a regulamentação proposta. A seguir, serão apresentados alguns estudos realizados com dados extraídos do Sistema de Informações de Movimentação de Produtos (SIMP), de janeiro a novembro de 2018.

5.1 Poder de mercado

Foram extraídos dados disponíveis no SIMP referentes à comercialização de etanol hidratado, gasolina C e diesel B no Brasil para avaliação do poder de mercado na comercialização.

Pode ser observado nas Figuras 1, 2 e 3 que os três distribuidores associados à Associação Nacional das Distribuidoras de Combustíveis, Lubrificantes, Logística e Conveniência - Plural detém mais de 60% do mercado de gasolina C, mais de 70% do mercado de diesel B e mais de 50% do mercado de etanol hidratado. Já a Associação das Distribuidoras de Combustíveis – Brasilcom detém cerca de 25% do mercado de gasolina C, 20% do mercado de diesel B e 11% do mercado de etanol hidratado.

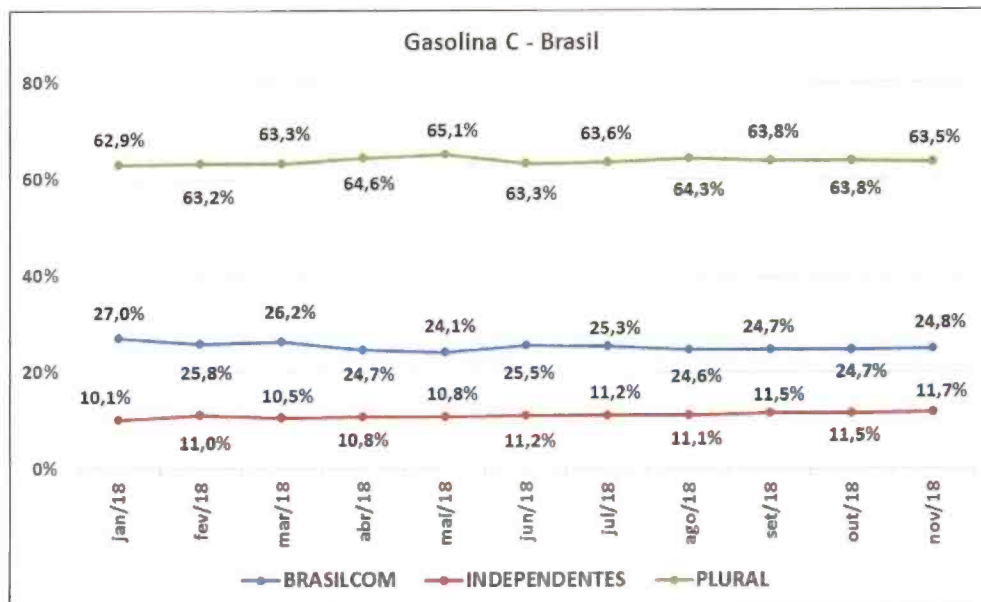


Figura 1: Participação de mercado na comercialização de gasolina C no Brasil.

Fonte: Elaboração própria com base em dados extraídos do SIMP de janeiro a novembro de 2018.

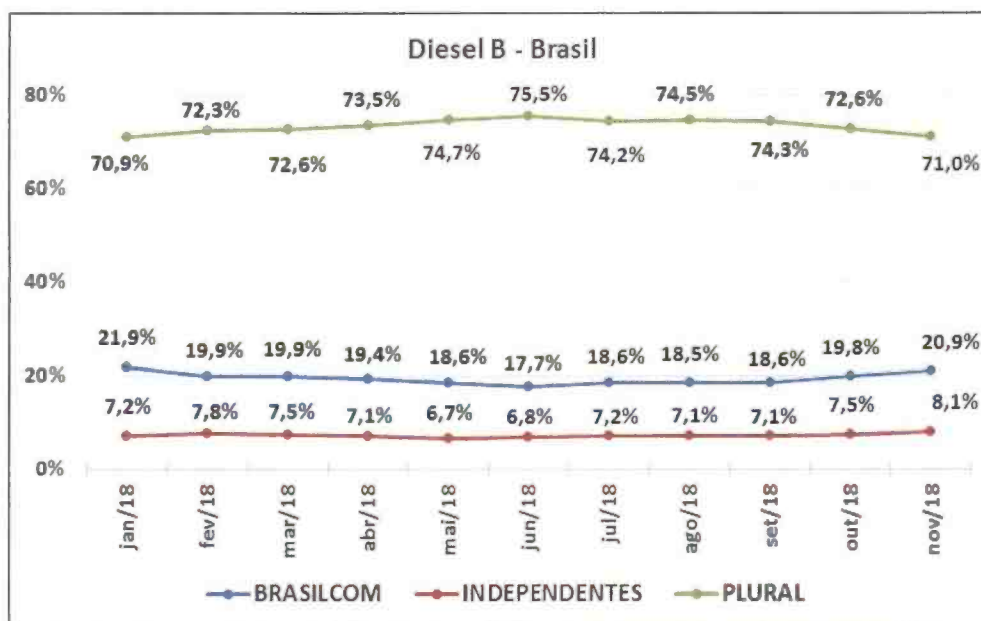


Figura 2: Participação de mercado na comercialização de diesel no Brasil.

Fonte: Elaboração própria com base em dados extraídos do SIMP de janeiro a novembro de 2018.

Handwritten signature and initials in blue ink.

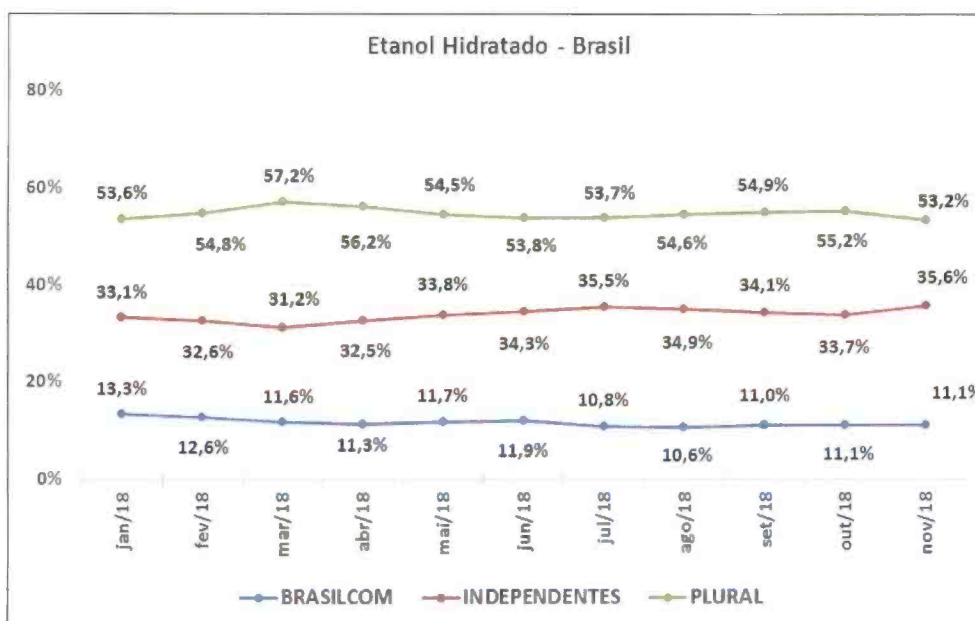


Figura 3: Participação de mercado na comercialização de etanol hidratado no Brasil.

Fonte: Elaboração própria com base em dados extraídos do SIMP de janeiro a novembro de 2018.

Não é de se esperar que o RenovaBio contribua para a alteração da distribuição de mercado que já vem sendo observada há alguns anos. Contudo, é importante observar a possibilidade de que pequenos distribuidores regionais sejam, proporcionalmente, mais afetados pela imposição de metas de redução de emissão de gases de efeito estufa. Isso porque a multa pelo descumprimento da meta individual estabelecida a cada distribuidor foi especificada na Lei nº 13.576/2017 com valor mínimo de cem mil reais e máximo de cinquenta milhões de reais.

“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).”

O Decreto nº 9.308/2018 estabeleceu, ainda, no § 3º do art. 7º, que a multa de cada distribuidor não poderá superar cinco por cento de seu faturamento anual, ressalvada a hipótese da aplicação do valor mínimo de cem mil reais. Isso significa que os distribuidores que faturam anualmente mais de R\$ 1 bilhão, pagarão multa máxima de R\$ 50 milhões de reais, ainda que o descumprimento da meta seja integral. Já um distribuidor que fature até R\$ 2 milhões de reais, necessariamente pagará uma multa de cem mil reais ainda que o descumprimento da meta seja parcial.

“Art. 7º Na hipótese de não atendimento parcial ou integral da meta individual, o distribuidor de combustíveis fica 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 será equivalente ao valor dos CBios não adquiridos, considerada a maior média mensal das cotações do CBio no exercício do descumprimento.

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

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

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."

Assim, é preciso estabelecer mecanismos para inibir que as empresas utilizem apenas a multa para mensuração do valor de mercado do CBIO e terminem descumprindo as metas. O capítulo que trata das penalidades da minuta de resolução foi redigido de modo a inibir tal prática, conforme explicado no item 8.9.

5.2 Regionalização

A seguir serão apresentados alguns estudos realizados com dados extraídos do SIMP de janeiro a novembro de 2018.

Analisando a Figura 4, verifica-se que o Sudeste é responsável pela maior parcela na comercialização nacional de gasolina C, diesel B e etanol hidratado, especialmente na comercialização de etanol hidratado.

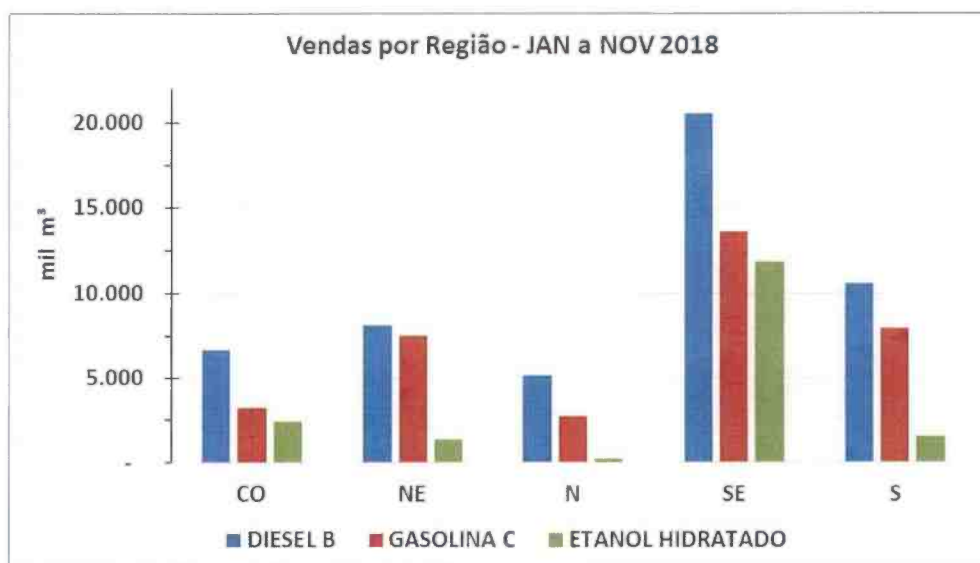


Figura 4: Distribuição regional da comercialização de combustíveis no Brasil.

Fonte: Elaboração própria com base em dados extraídos do SIMP de janeiro a novembro de 2018.

Handwritten signatures and initials:
 - Top right: "mod" (initials)
 - Middle right: "vief" (signature)
 - Bottom left: "Car" (signature)
 - Middle left: "PST" (initials)

Verifica-se pela análise da Figura 5 que 15 estados são responsáveis por quase 90% do consumo de diesel B no Brasil, sendo São Paulo, Minas Gerais, Paraná e Rio Grande do Sul responsáveis por cerca de 50% do consumo.

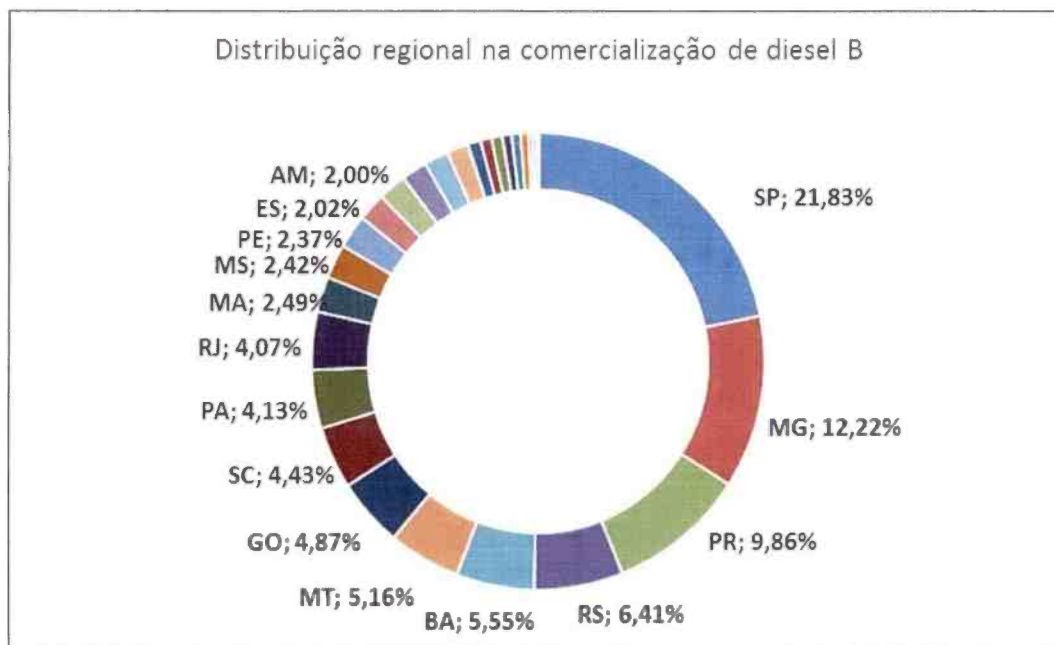


Figura 5: Distribuição estadual da comercialização de diesel B no Brasil.

Fonte: Elaboração própria com base em dados extraídos do SIMP de janeiro a novembro de 2018.

Observando a Figura 6 percebe-se que 17 estados são responsáveis por 90% do consumo de gasolina C no Brasil, sendo São Paulo, Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná responsáveis por cerca de 54% do consumo. Verifica-se, assim, que Santa Catarina, por exemplo, possui maior expressão no consumo de gasolina C do que de diesel B.

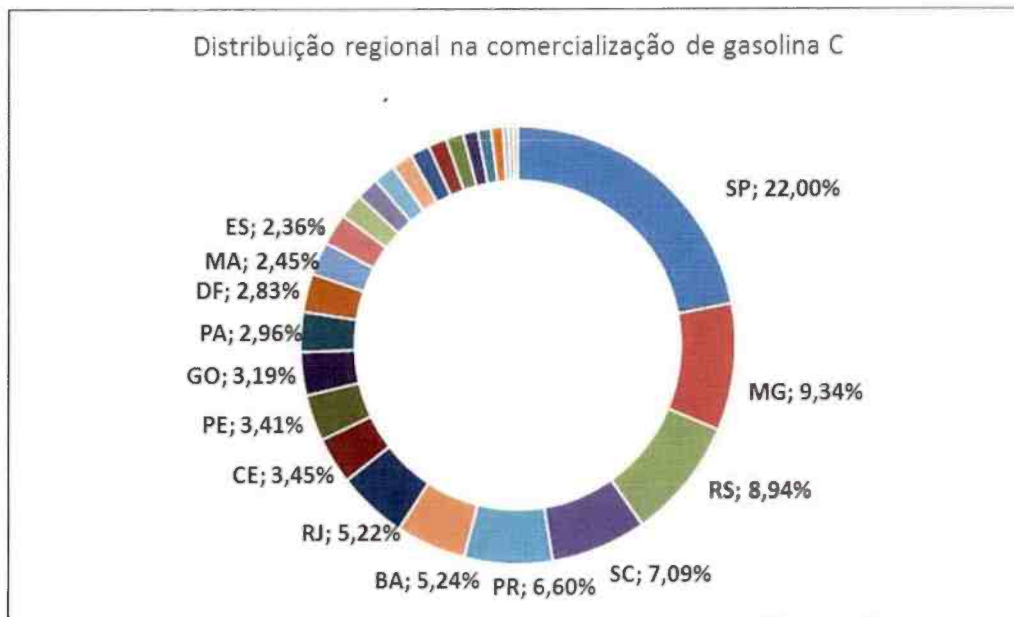


Figura 6: Distribuição estadual da comercialização de gasolina C no Brasil.

Fonte: Elaboração própria com base em dados extraídos do SIMP de janeiro a novembro de 2018.

Por fim, observando a Figura 7 percebe-se que o consumo de etanol hidratado no Brasil segue distribuição bastante diferente do consumo de diesel B e gasolina C. Apenas 7 estados são responsáveis por 90% do consumo de etanol hidratado no Brasil, sendo São Paulo responsável por mais de 50% do consumo no país. Os estados de Santa Catarina e Rio Grande do Sul que figuram com representativa expressão no consumo de gasolina C e diesel B não respondem juntos a 1% do consumo de etanol hidratado.

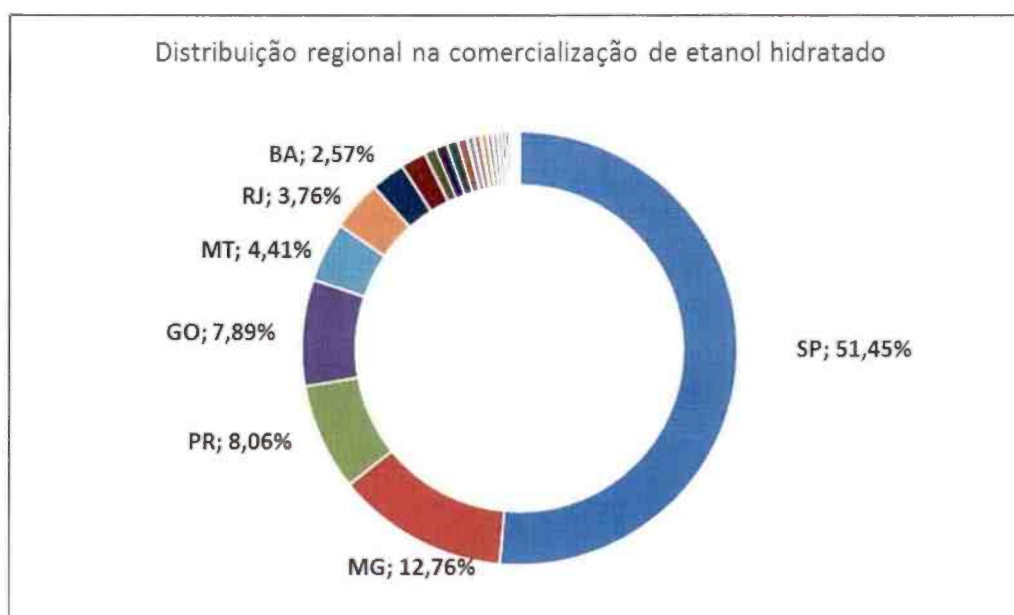


Figura 7: Distribuição regional da comercialização de etanol hidratado no Brasil

Fonte: Elaboração própria com base em dados extraídos do SIMP de janeiro a novembro de 2018

A Figura 8 apresenta dados comparativos de comercialização de diesel B, gasolina C e etanol hidratado nos sete estados com menor comercialização de etanol hidratado. Verifica-se que alguns desses estados, tais como Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Pará, possuem comercialização significativa de produtos fósseis.

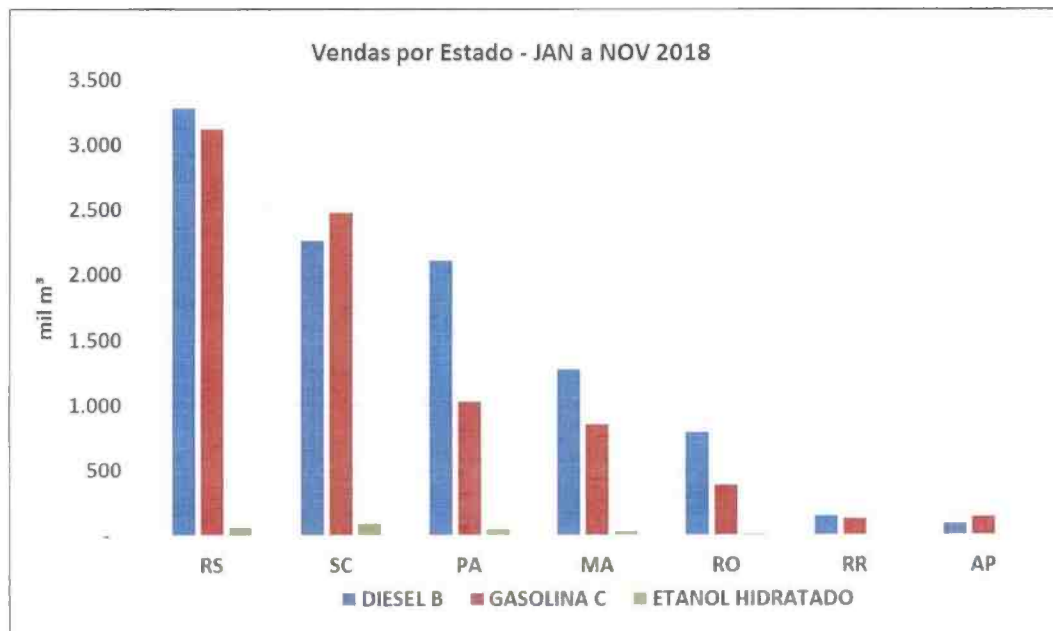


Figura 8: Distribuição estadual da comercialização de gasolina C no Brasil

Fonte: Elaboração própria com base em dados extraídos do SIMP de janeiro a novembro de 2018

Não se espera que o RenovaBio altere essa grande disparidade no consumo de combustíveis entre os diferentes estados. Não se prevê que estados que tradicionalmente não consomem grandes volumes de etanol hidratado passem a ser grandes consumidores, ainda que exista um incentivo à comercialização dos biocombustíveis pelos distribuidores.

Foi realizado estudo utilizando os dados de comercialização de janeiro a agosto de 2018 no qual foi calculada a participação de cada distribuidor na comercialização de gasolina C (base volumétrica) em cada estado. Em seguida, ponderou-se essa participação, pela porcentagem de participação do estado na comercialização de etanol hidratado. Apenas 6 distribuidores apresentaram variação maior que 1% na participação de mercado, sendo que 4 tiveram suas participações aumentadas e 2 tiveram diminuição na participação de mercado na comercialização de combustíveis. Considerando uma variação superior a 0,5% na participação de mercado, foi constatado que 9 distribuidores teriam suas participações aumentadas com essa forma de cálculo e 10 distribuidores teriam sua participação diminuída.

Dado que o universo de distribuidores de gasolina C e etanol hidratado no período considerado foi de 122 empresas, a análise da participação de mercado dos distribuidores, levando em consideração o volume de etanol hidratado consumido no estado, não indica que parcela significativa de distribuidores seja beneficiada ou prejudicada caso seja feita ponderação regional da



Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis
Superintendência de Biocombustíveis e de Qualidade de Produtos - SBQ

participação de mercado. Dessa forma, não se justifica uma tentativa de alteração da forma de cálculo de acordo com características de cada mercado.

5.3 Outros problemas concorrenciais

De um total de 144 distribuidores que atuaram no Brasil de janeiro a novembro de 2018 comercializando combustíveis (gasolina C, diesel B e etanol hidratado), 9 distribuidores comercializaram apenas etanol hidratado e 13 distribuidores comercializam apenas combustíveis fósseis (gasolina C e/ou diesel B).

Não é previsto que os distribuidores que comercializaram apenas etanol hidratado possuam metas de redução de gases de efeito estufa. Entretanto, tais distribuidores poderiam vir a comercializar combustíveis fósseis a preços mais competitivos do que os demais, uma vez que não possuiriam metas de aquisição de CBIOS. Acredita-se que a influência dos mesmos no mercado não é significativa (visto serem um número reduzido de distribuidores regionais) e caso tais empresas passem a comercializar produtos fósseis, terão metas de CBIOS a serem adquiridos no ano seguinte ao de sua comercialização.

6. IDENTIFICAÇÃO DOS GRUPOS IMPACTADOS

Diversos grupos são diretamente e/ou indiretamente impactados pelo estabelecimento de metodologia para individualização das metas compulsórias de redução de gases de efeito estufa aplicáveis a cada distribuidor de combustível, bem como das sanções ao descumprimento de tais metas.

Em primeiro lugar, o consumidor de combustíveis poderá ser impactado indiretamente pelos preços caso ocorram distorções no mercado. Por esse motivo, o Conselho Administrativo de Defesa Econômica e outros órgãos de acompanhamento do mercado e defesa da concorrência podem ser considerados também como grupos impactados.

Além desses, os agentes diretamente impactados são os distribuidores de combustíveis fósseis.

Por fim, poderão ser impactados também os distribuidores que comercializam exclusivamente etanol hidratado, pois não possuirão meta de compra de créditos de descarbonização podendo, em princípio, comercializar etanol hidratado a um preço mais competitivo.

7. DEFINIÇÃO DOS OBJETIVOS QUE SE PRETENDE ALCANÇAR

Considerando a necessidade de implementação da Política Nacional de Biocombustíveis - RenovaBio, espera-se que a resolução proposta atinja os seguintes objetivos gerais:



Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis
Superintendência de Biocombustíveis e de Qualidade de Produtos - SBQ

- a) contribuir para o atendimento aos compromissos assumidos pelo Brasil no âmbito do Acordo de Paris sob a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima;
- b) contribuir para a redução de emissões de gases causadores do efeito estufa na comercialização e uso de combustíveis;
- c) garantir a previsibilidade das metas anuais aplicáveis a cada distribuidor de biocombustíveis;
- d) reduzir o risco de ocorrências de fraudes e descumprimento das metas anuais estabelecidas pelo CNPE; e
- e) ser compatível com a Lei do Petróleo e outros instrumentos regulatórios.

8. DESCRIÇÃO DAS POSSÍVEIS ALTERNATIVAS DE AÇÃO - DOS ASPECTOS CONSIDERADOS PARA ELABORAÇÃO DA RESOLUÇÃO

É importante ressaltar que o Decreto nº 9.308, de 2018, estabeleceu o prazo de até 1º de julho de 2019 para que as metas compulsórias individuais de cada distribuidor de combustíveis sejam tornadas públicas. Em vista de que a Coordenação de Gestão do RenovaBio da SBQ dedicou-se majoritariamente, em 2018, a elaborar e publicar a Resolução ANP nº 758/2018, e o curto prazo estabelecido para publicação das metas individuais aplicáveis aos distribuidores de combustíveis, não houve tempo hábil para o desenvolvimento de Análise de Impacto Regulatório detalhada. Sendo assim, não será apresentada análise custo-benefício das opções escolhidas, mas somente breve análise de diversos aspectos que foram considerados para elaboração da minuta de resolução.

Adicionalmente, o “GUIA ORIENTATIVO PARA ELABORAÇÃO DE ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO (AIR)” elaborado pela Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais da Casa Civil prevê que “*A realização da AIR obrigatória poderá ser dispensada, mediante decisão justificada do Conselho Diretor ou da Diretoria Colegiada, nos seguintes casos: I – urgência; II – atos normativos voltados a disciplinar direitos ou obrigações definidos em instrumento legal superior, que não permitam a possibilidade de diferentes alternativas regulatórias; III – atos normativos de notório baixo impacto.*”

De fato, a minuta de resolução ora proposta regulamenta obrigação de aquisição de CBIOs pelos distribuidores de combustíveis definida na Lei nº 13.576, de 2017. Ainda que tenham sido consideradas opções relativas a diversos aspectos da regulamentação, não foi realizada Análise de Impacto Regulatório propriamente dita, haja visto não ter sido avaliada a opção de “não regulamentar”. Por fim, cabe destacar que o critério para a individualização da meta também está definido no art. 5º do Decreto nº 9.308/2018, não existindo margem para avaliação de outros métodos para desdobramento das metas, conforme a seguir transcrito:

“Art. 5º A meta compulsória de que trata o caput do art. 1º será desdobrada pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis - ANP, para cada ano corrente, em metas individuais, aplicadas a todos os distribuidores de combustíveis, proporcionais à respectiva participação de mercado na comercialização de combustíveis fósseis no ano anterior.”



Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis
Superintendência de Biocombustíveis e de Qualidade de Produtos - SBQ

8.1 Período de vigência das metas

O art. 7º da Lei nº 13.576/2017 prescreve que as metas anuais (publicadas pelo CNPE na Resolução CNPE nº 5/2018) devem ser desdobradas, para cada ano corrente, em metas individuais aplicadas a todos os distribuidores de combustíveis, proporcionais à respectiva participação de mercado na comercialização de combustíveis fósseis no ano anterior. As metas anuais foram tornadas públicas pelo CNPE na Resolução nº 5/2018 e foram estabelecidas em unidades de Créditos de Descarbonização (CBIOS) definidas a partir da intensidade de carbono projetada para o período dos dez anos subsequentes. Desse modo, foram estabelecidas meta, bem como intervalos de tolerância superior e inferior para os anos 2019, 2020, 2021, 2022, 2023, 2024, 2025, 2026, 2027 e 2028.

Compete à ANP, contudo, o desdobramento da meta compulsória, para cada ano corrente, em metas individualizadas que serão tornadas públicas em seu sítio eletrônico. Adicionalmente, a ANP deverá estabelecer a data em que as metas individualizadas serão tornadas públicas e o período limite para comprovação das mesmas.

O art. 3º da minuta de resolução trata das metas individuais que vigorarão até 31 de dezembro de cada ano e serão publicadas no sítio eletrônico da ANP até o dia 31 de março do seu ano de vigência. Para o cálculo, serão utilizados dados de movimentação de combustíveis informados no SIMP de janeiro a dezembro de 2018. Entretanto, o § 5º ressalta que as metas anuais individuais definitivas para o ano de 2019 deverão ser publicadas no sítio eletrônico da ANP até o dia 1º de julho de 2019, conforme art. 12 do Decreto nº 9.308 e art. 2º da Resolução CNPE nº 5, de 2018.

Quanto às metas anuais individuais preliminares serão utilizados dados de movimentação de combustíveis fósseis informados no SIMP de janeiro a outubro do ano anterior de vigência da meta. Tais serão publicadas no sítio eletrônico da ANP no mês de dezembro do ano anterior ao de vigência da meta anual.

8.2 Forma de publicação das metas compulsórias individuais

O § 1º do art. 7º da Lei nº 13.576/2017 prescreve que “as metas individuais de cada distribuidor de combustíveis deverão ser tornadas públicas, preferencialmente por meio eletrônico”. Desse modo, foi previsto que no art. 3º da minuta da resolução que as metas individuais serão tornadas públicas anualmente no sítio eletrônico da ANP.

8.3 Origem dos dados

É importante que seja definida a origem dos dados que serão utilizados para o cálculo da participação de mercado dos distribuidores. Isso está disposto no art. 2º da minuta de resolução.

De acordo com o Regimento Interno da ANP publicado na Portaria ANP nº 69, de 6 de abril de 2011 é competência da Superintendência de Distribuição e Logística (SDL), dentre outras atribuições, as seguintes:



Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis
Superintendência de Biocombustíveis e de Qualidade de Produtos - SBQ

“ Art. 27.

(...)

VII - responsabilizar-se pelo acompanhamento das atividades de distribuição de derivados de petróleo e biocombustíveis;

(...)

X - gerir as informações relativas à movimentação de produtos pelas distribuidoras de combustíveis líquidos, asfaltos, solventes, gás liquefeito de petróleo (GLP), além dos transportadores-revendedores-retalhistas (TRR), produtores, rerrefinadores e coletores de óleos lubrificantes e unidades produtoras de etanol combustível (EHC e EAC);

(...)”

A SDL, anualmente, encaminha em janeiro para o Tribunal de Contas da União (TCU) dados de comercialização de combustíveis para que sejam repassados para os Estados o valor devido arrecadado pela CIDE (Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico). Esses dados são agregados por Estado e podem sofrer modificações, visto que os distribuidores podem retificar o que foi declarado no SIMP, com autorização prévia da ANP, a qualquer momento e, adicionalmente, possuem prazo para retificação ou cancelamento de Nota Fiscal que varia de acordo com o Estado (podendo ser concedido adicional de prazo de acordo com os critérios de cada Secretaria de Fazenda Estadual). Ainda assim, acredita-se que modificações posteriores a janeiro são insignificantes em relação ao cálculo da participação de mercado dos distribuidores na comercialização de combustíveis devido aos grandes volumes movimentados.

A recorrência aos dados de venda de combustíveis pelos distribuidores encaminhados há muito, em janeiro de cada ano, pela Superintendência de Distribuição e Logística – SDL ao Tribunal de Contas da União (TCU) constitui a forma visualizada pela SBQ para estabelecer com grau de segurança e sem demandar banco de dados de notas fiscais da Receita Federal, a participação no mercado de cada distribuidor de combustíveis e, assim, poder chegar às metas compulsórias.

Outra opção, seria utilizar as informações de participação de mercado divulgadas anualmente pela ANP (por meio da SDL) no Anuário Estatístico e Boletim de Abastecimento. Contudo, tal participação é calculada de forma diferente do proposto pela SBQ nesta resolução.

Desse modo, a SBQ é de entendimento que deverá receber os dados oficiais de comercialização de combustíveis para o cálculo das metas anuais individuais da Superintendência responsável pela origem dos dados encaminhados para o Tribunal de Contas da União (TCU) de acordo com a Lei nº 10.866, de 4 de maio de 2004.

A SBQ recomenda que os dados sejam disponibilizados em seu sítio eletrônico desde o momento de publicação da meta preliminar de cada distribuidor, de modo a ser possível retificar possíveis inconsistências e promover maior transparência. Essa proposta foi prevista na minuta de resolução (§ 1º e 3º do art. 3º).

8.4 Combustíveis fósseis considerados para cálculo da participação de mercado dos distribuidores



Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis
Superintendência de Biocombustíveis e de Qualidade de Produtos - SBQ

O art. 7º da Lei nº 13.576/2017 prescreve que as metas anuais (publicadas pelo CNPE na Resolução CNPE nº 5/2018) devem ser desdobradas, para cada ano corrente, em metas individuais aplicadas a todos os distribuidores de combustíveis, proporcionais à respectiva participação de mercado na comercialização de combustíveis fósseis no ano anterior. O parágrafo único do art. 2º da Resolução CNPE nº 5/2018 estabelece que “A ANP poderá reduzir a meta do distribuidor de combustíveis até zero, por meio de regulamento próprio, em caso da inexistência de oferta nacional de biocombustível substituto em escala comercial”.

Na tabela de códigos de produtos do SIMP, constam 1.108 produtos (em dezembro de 2018). Desses, 102 são códigos de produtos referentes a combustíveis fósseis que podem ser utilizados. Não serão considerados como combustíveis fósseis para o cálculo das metas os seguintes combustíveis (e suas variações na tabela de códigos de produtos) uma vez que não são utilizados no setor de transportes: butadieno, butano, etano, eteno, gás combustível, GLP, óleo combustível, propano, propeno e querosene iluminante.

Os seguintes combustíveis fósseis (e suas variações na tabela de códigos de produtos) não deverão ser considerados no cálculo da participação de mercado das distribuidoras em relação ao ano de 2018, uma vez que atualmente inexistente oferta nacional de biocombustível substituto em escala comercial: combustíveis marítimos, gasolina de aviação e querosene de aviação. Anualmente, será verificado se esses combustíveis poderão compor a lista de produtos que entrarão no cálculo.

Em relação à gasolina de aviação, sabe-se que alguns aviões com motores a combustão, principalmente utilizados para pulverização agrícola, utilizam etanol hidratado em substituição à gasolina de aviação. Contudo, não se considera que exista mercado de etanol hidratado em escala comercial para esse tipo de aeronave.

Gasolina de referência e óleo diesel de referência (e suas variações na tabela de códigos de produtos) também não devem ser considerados no cálculo, porquanto são utilizados apenas para homologação de veículos.

Em relação ao gás natural, a Lei nº 13.576/2017 não especifica que sejam considerados apenas combustíveis líquidos, contudo em nenhuma discussão ocorrida ao longo de 2017 e 2018 no âmbito do RenovaBio as concessionárias estaduais de gás natural foram arroladas. De ressaltar que ditas concessionárias não estão sujeitas à regulação da ANP. Entretanto, a utilização de biometano como substituto do gás natural veicular está prevista, sendo a produção de biometano uma das rotas dispostas na Resolução ANP nº 758/2018. Desse modo, os produtores de biometano estarão aptos a solicitar o Certificado da Produção Eficiente de Biocombustíveis e emitir Créditos de Descarbonização.

Ainda sobre o biometano, existe produção com controle de qualidade aprovado pela ANP em duas plantas localizadas no Rio de Janeiro e em uma no Ceará. Desse modo, entende-se que a produção ainda não está suficientemente dispersa na rede de distribuição nacional, para justificar a inclusão do gás natural na lista de produtos que serão analisados para cálculo da participação de mercado na distribuição de combustíveis fósseis.

Restam, portanto 22 códigos de produtos que serão utilizados no primeiro período de vigência de metas para cálculo da participação de mercado das distribuidoras de combustíveis.



Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis Superintendência de Biocombustíveis e de Qualidade de Produtos - SBQ

Dessa forma, o § 1º do art. 5º da minuta de resolução em foco prevê que seja publicada no sítio eletrônico da ANP anualmente uma lista com os códigos dos produtos que entrarão no cálculo, não deixando os mesmos fixos na resolução.

8.5 Operações consideradas para cálculo da participação de mercado dos distribuidores

Na tabela de códigos de operações do SIMP, constam 179 tipos distintos de operações (em dezembro de 2018). Desses, 8 são códigos de operações referentes à distribuição de combustíveis que deverão ser utilizados.

Seguindo o mesmo princípio do adotado para a publicação da lista de códigos de produtos que entrarão no cálculo da participação de mercado na distribuição de combustíveis fósseis, o § 2º do art. 5º prevê que seja publicada no sítio eletrônico da ANP, anualmente, lista com os códigos das operações que entrarão no cálculo não deixando os mesmos fixos na resolução.

8.6 Forma de cálculo da participação de mercado dos distribuidores

A individualização das metas anuais deverá ser realizada proporcionalmente à emissão de gases de efeito estufa (CO₂ equivalente) dos combustíveis fósseis comercializados por cada distribuidor de combustíveis de acordo com fórmula explicitada na minuta de resolução.

O cálculo da participação de mercado considerará todo o volume nacionalmente comercializado dos produtos fósseis previamente determinados. Não se verificou benefícios em realizar o cálculo de forma regionalizada ou por estados.

A meta anual a ser desdobrada deverá ser aquela publicada na Resolução CNPE nº 5, de 2018, ou outra que venha a substituí-la, conforme previsão de revisão estabelecida nessa própria norma, por recomendação do Comitê RenovaBio.

8.7 Tratamento em casos de aquisição/incorporação

O art. 6º da minuta dispõe que, em casos de fusão, cisão e incorporação de distribuidores de combustíveis, as obrigações referentes à meta individual de redução de gases de efeito estufa permanecerão com a empresa sucessora. Adicionalmente, há obrigação de comunicação sobre a fusão, cisão e incorporação.

8.8 Tratamento em casos de venda entre congêneres

Para o cálculo da meta individual anual, será considerado somente o volume comercializado entre distribuidores de combustíveis e consumidor final, com a finalidade de evitar duplicidade de dados no desdobramento das metas.



8.9 Penalidades

A Lei nº 13.576, de 2017, estabeleceu os valores mínimos e máximos das multas aplicadas aos distribuidores de combustíveis pelo descumprimento das metas individuais compulsórias.

Considera-se que o valor máximo da multa estabelecida na lei (cinquenta milhões de reais) pode não ser suficiente para inibir o descumprimento das metas. Desse modo, estabeleceu-se que o pagamento da multa não isenta o distribuidor do cumprimento de sua meta anual, devendo o percentual não cumprido ser acrescido à meta que lhe aplicável no ano seguinte. Adicionalmente, foi explicitado que poderá ser aplicada pena de suspensão temporária nos termos do inciso I do art.8º da Lei nº 9.847, de 1999, sendo previsto alguns critérios que deverão ser observados quando da aplicação da pena de suspensão.

8.10 Forma de comprovação do cumprimento das metas

Uma vez que a regulamentação de emissão do CBIO e comercialização ainda não foi publicada, é difícil estabelecer mecanismo de comprovação.

Vislumbrou-se ser necessário estabelecer que o mecanismo de comprovação do cumprimento das metas seja de acordo com documento atestando que determinada quantidade de créditos adquiridos por determinado distribuidor de combustíveis, já estão “fora do mercado” não podendo mais ser comercializados. Dessa forma, evita-se que o mesmo CBIO seja utilizado por diferentes distribuidores de combustíveis ou mais de uma vez pelo mesmo distribuidor para comprovação do cumprimento das metas.

Foi proposto no art. 10 que a comprovação do cumprimento das metas seja efetuada a partir de informações formais encaminhadas pelas instituições envolvidas nas atividades de distribuição, intermediação, negociação e custódia dos CBIOs.

Para o envio formal e sistemático por instituição financeira à ANP das informações a que se refere esse dispositivo, é entendimento da SBQ fazer-se necessária a edição de regulamento específico por órgão competente. De ressaltar que tais informações se mostram como o único instrumento capaz de permitir a comprovação consubstanciada do cumprimento das metas compulsórias pelo distribuidor.

No § 4º do art. 7º da Lei nº 13.576/2017 há a seguinte previsão: “até 15% da meta individual de um ano poderá ser comprovada pelo distribuidor de combustíveis no ano subsequente, desde que tenha comprovado cumprimento integral da meta no ano anterior”. Tal previsão foi repetida no parágrafo único do art. 10 da minuta de resolução ora proposta.

9. ESTRATÉGIA DE IMPLEMENTAÇÃO, FISCALIZAÇÃO E MONITORAMENTO

O cumprimento das metas anuais de redução de gases de efeito estufa, bem como dos aspectos estabelecidos na minuta de resolução, será acompanhado pela ANP, ao abrigo da Lei nº 9.478/1997, através da Superintendência Biocombustíveis e Qualidade de Produtos (SBQ).

Quanto à estratégia de implementação das metas foram discutidas diversas possibilidades de cálculo. Inferindo-se que para corroborar com o foco do RenovaBio, de redução dos gases



Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis
Superintendência de Biocombustíveis e de Qualidade de Produtos - SBQ

causadores do efeito estufa, foi definido que, a partir do volume de combustível fóssil comercializado, serão calculadas as suas respectivas emissões (tCO₂ equivalente). Em seguida, será realizado o somatório das emissões comercializadas por cada distribuidor e, conseqüente participação de mercado, conforme art. 4º da proposta de resolução. A fim de que tais metas sejam adequadamente calculadas, o cenário ideal seria a existência de sistema que as calcule automaticamente, evitando-se possíveis erros de processamento manual. A mais disso, o sistema deve monitorar os dados informados no SIMP para identificar desvios.

Para realizar a fiscalização do cumprimento das metas, é necessário o desenvolvimento de sistema para acompanhamento da emissão, aquisição, estoque e baixa dos CBIOs. A publicidade das informações do RenovaBio é necessária para a transparência, e é requerida na Lei nº 13.576, de 2017.

10. CONSIDERAÇÕES SOBRE CONTRIBUIÇÕES E MANIFESTAÇÕES RECEBIDAS AO LONGO DA ELABORAÇÃO DESSA MINUTA DE RESOLUÇÃO

Conforme já mencionado anteriormente, devido ao curto prazo estabelecido pelo Decreto nº 9.308/2018 para publicação das metas individuais aplicáveis aos distribuidores de combustíveis, não houve tempo hábil para consultas formais a todos os agentes.

Contudo, diversos aspectos da individualização das metas compulsórias foram discutidos na sala de biocombustíveis do Workshop *Cenário Atual e Perspectivas para o Mercado de Combustíveis no Brasil 2018* promovido pela ANP entre os dias 8 e 10 de agosto de 2018, com a presença de autoridades governamentais, representantes do Ministério Público Federal e órgãos de controle, agentes regulados e consultores.

As entidades que estiveram envolvidas na discussão sobre as metas compulsórias e a regulamentação do RenovaBio foram as seguintes: ABIOGÁS (Associação Brasileira do Biogás e do Biometano), APROBIO (Associação dos Produtores de Biodiesel do Brasil), ATVOS, BRASILCOM (Associação das Distribuidoras de Combustíveis), COPERSUCAR, FECOMBUSTÍVEIS (Federação Nacional do Comércio de Combustíveis e de Lubrificantes), IPIRANGA, SCA Etanol do Brasil, PBIO (PETROBRAS BIOCMBUSTÍVEL S.A.), PETROBRAS (PETRÓLEO BRASILEIRO S.A.), PLURAL (Associação Nacional das Distribuidoras de Combustíveis, Lubrificantes, Logística e Conveniência), UBRABIO (União Brasileira do Biodiesel e Bioquerosene) e UNICA (União da Indústria de Cana-de-Açúcar).

Os pontos identificados e as ações propostas podem ser visualizados na Figura 9.

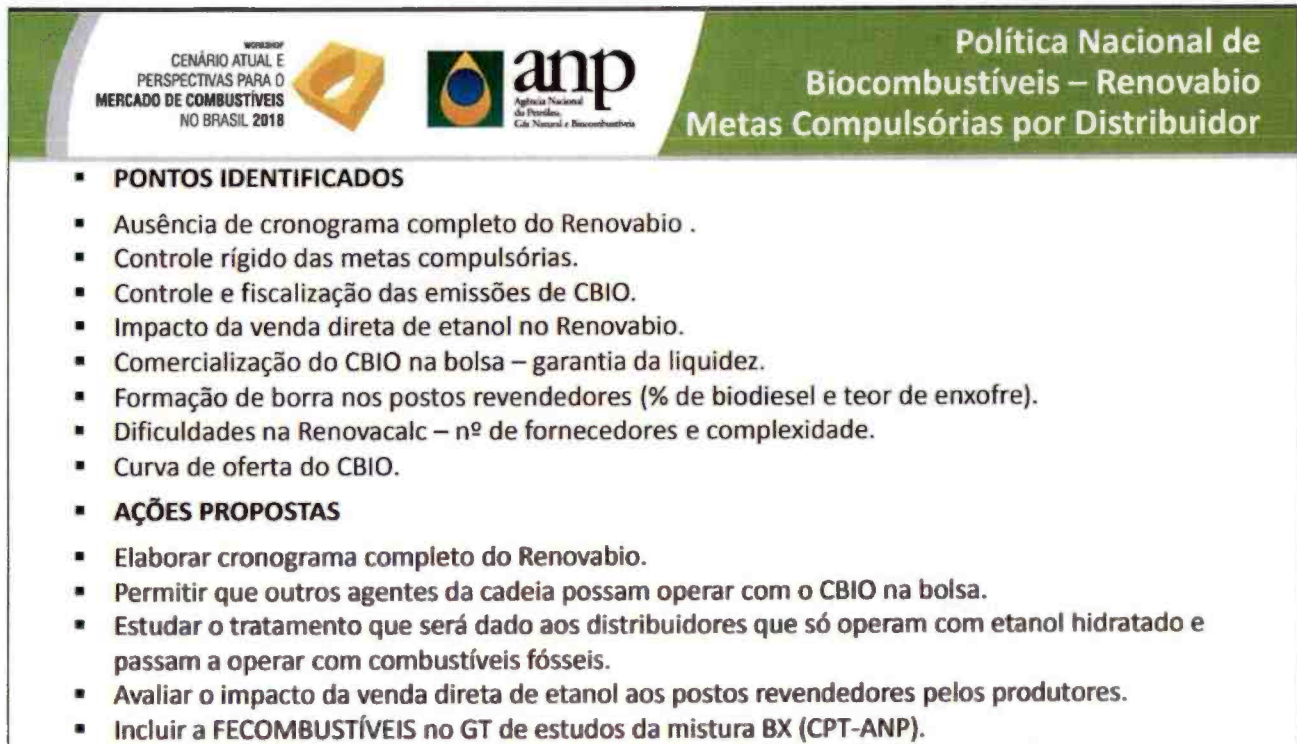


Figura 9: Aspectos relativos aos RenovaBio discutidos na sala de biocombustíveis do Workshop *Cenário Atual e Perspectivas para o Mercado de Combustíveis do Brasil 2018*.

Foram, também, discutidos aspectos da regulamentação ora proposta em outros eventos que contaram com a participação de representantes da ANP em mesas de discussão.

Em seguida, foram realizadas reuniões nos dias 10 de outubro de 2018, 7 de dezembro de 2018 e 28 de janeiro de 2019 com as associações de distribuidores de combustíveis, garantindo a participação das partes afetadas pelo regulamento com discussão dos itens que causariam alto impacto regulatório.

Dessa forma, a elaboração da resolução levou em consideração a análise dos aspectos apontados como significativos pelos agentes regulados.

Adicionalmente, a ANP realizará Consulta e Audiência Públicas para que a sociedade e o mercado possam se manifestar formalmente sobre o regulamento proposto.

11. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente Nota Técnica tem por objetivo oferecer subsídios às Consulta e Audiência Públicas sobre a regulamentação da individualização das metas compulsórias anuais de redução de gases de efeito estufa aplicadas a todos os distribuidores de combustíveis.

Ao longo das seções anteriores foram apresentados os aspectos considerados para a elaboração da minuta de resolução, as justificativas para adoção das opções regulatórias e discutido sobre a consulta prévia realizada com o mercado acerca dos assuntos a serem regulamentados.



Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis
Superintendência de Biocombustíveis e de Qualidade de Produtos - SBQ

A proposta de resolução que tratará dos critérios para individualização das metas compulsórias anuais de redução de emissões de gases causadores do efeito estufa para comercialização de combustíveis, bem como das sanções pelo descumprimento das metas individuais e formas de comprovação das metas individuais, fazem parte do compromisso da Agência no atendimento da Política Nacional de Biocombustíveis – RenovaBio, promulgada pela Lei nº 13.576/2017, que, ao ser regulamentada pelo Decreto nº 9.308, de 15 de março de 2018, atribuiu à ANP as competências que são desdobradas e dispostas no ato que, uma vez aprovado no âmbito desta Superintendência, se encaminha à análise de competência da PRG e à posterior deliberação pela Diretoria Colegiada.

Elaboração:

Danielle Lanchares Ornelas
Especialista em Regulação

Joana Borges da Rosa
Especialista em Regulação

Marcelo da Silveira Carvalho
Especialista em Regulação

Revisão:

Luiz Fernando de Souza Coelho
Coordenador de Gestão do RenovaBio

Maria Auxiliadora de Arruda Nobre
Assessora Técnica do RenovaBio

Aprovação:

Carlos Orlando Enrique da Silva

Superintendente de Biocombustíveis e Qualidade de Produtos