

Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis - ANP

NOTA TÉCNICA CONJUNTA Nº 10/2021/ANP

Rio de Janeiro, 14 de abril de 2021.

Assunto: Proposta de novo modelo de comercialização de biodiesel.**1. INTRODUÇÃO**

1.1. A Diretoria Colegiada da ANP, por meio da Portaria nº 292, de 29/12/2020, constituiu Grupo de Trabalho (GT) para apresentar proposta de novo modelo de comercialização do biodiesel.

1.2. O GT foi composto por 12 (doze) representantes das Assessorias de Diretoria e das seguintes unidades: Superintendência de Defesa da Concorrência - SDC, Superintendência de Distribuição e Logística - SDL, Superintendência de Infraestrutura e Movimentação de Produtos - SIM, Superintendência de Produção de Combustíveis - SPC, Superintendência de Gestão Administrativa - SGA, Superintendência de Fiscalização do Abastecimento - SFI e Superintendência de Biocombustíveis e Qualidade de Produtos - SBQ.

1.3. A Portaria nº 292/2020 estipulou o prazo de noventa dias para a conclusão dos trabalhos do GT, tendo sido solicitado à Diretoria Colegiada prazo adicional de quinze dias, se encerrando em 13/04/21.

1.4. No Processo Administrativo 48610.219885/2020, encontra-se apensada a documentação referente ao objeto do GT.

1.5. O presente relatório tem por objetivo apresentar os modelos de comercialização de biodiesel avaliados pelo GT, em substituição aos Leilões Públicos de Biodiesel em vigor, recomendando o mais adequado a ser adotado pela ANP, em consonância com o disposto na Resolução CNPE nº 14, de 30/12/20.

2. CONTEXTUALIZAÇÃO PARA PROPOSIÇÃO DE ALTERAÇÃO DA ATUAL SISTEMÁTICA DE COMERCIALIZAÇÃO DE BIODIESEL

2.1. Em 2004, o Governo Federal instituiu o Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel (PNPB) para introduzir o combustível na matriz energética nacional. Em 2008, tornou-se obrigatória a adição de 2% de biodiesel ao diesel A para formação do diesel B (B2) comercializado no país, conforme disposto na Lei 11.097, de 13/01/2005.

2.2. O percentual de biodiesel no óleo diesel B foi sucessivamente ampliado e, atualmente, conforme determinado pela Lei nº 13.263, de 23/03/2016, e pela Resolução CNPE nº 16, de 29/10/2018, é de 13%, com limite máximo permitido de 15%.

2.3. A Figura 1 ilustra a evolução dos percentuais de adição para formulação do óleo diesel B desde 2008.

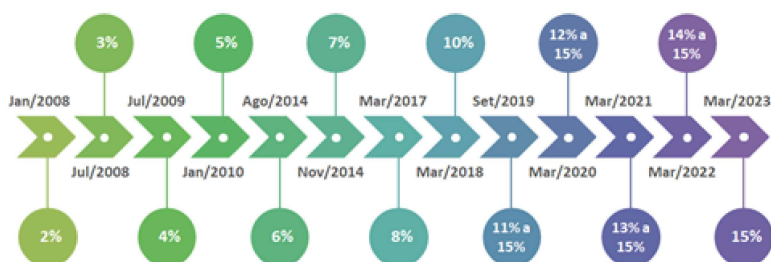


Figura 1 – Linha do tempo dos percentuais de adição de biodiesel para formulação do diesel B.

2.4. A Resolução CNPE nº 5, de 3/10/2007, determinou que todo o biodiesel destinado ao atendimento do percentual obrigatório deverá ser contratado por meio de leilões públicos promovidos pela ANP.

2.6. As diretrizes específicas a serem observadas pela ANP na realização dos leilões de biodiesel foram estabelecidas pelo Ministério de Minas e Energia (MME) por meio das Portarias nº 311, de 27/07/2018, e nº 516, de 11/11/2015; pelo CNPE, segundo as Resoluções nº 5, de 03/10/2007, nº 6, de 16/09/2009, nº 3, de 21/09/2015, nº 11, de 14/12/2016, e nº 23, de 09/11/2019.

2.7. Todos esses comandos foram atendidos pela Resolução ANP nº 33, de 30/10/2007, bem como nos editais dos leilões de biodiesel.

2.8. Embora o modelo atual de aquisição de biodiesel venha a ser mais detalhadamente explicado à frente, é importante destacar dois aspectos importantes relativos à atuação da Petróleo Brasileiro S/A na dinâmica de comercialização.

- 2.9. O primeiro é que, embora o biodiesel adquirido nos leilões destine-se, fundamentalmente, ao atendimento do percentual de mistura obrigatória do diesel B e que esta atividade seja desempenhada por distribuidores de combustíveis líquidos, é a Petrobras, nos termos do item 3.1. do edital e do disposto no §1º, art. 6º, da Resolução ANP nº 33/2007, que atua como única adquirente do biodiesel nos leilões promovidos pela ANP.
- 2.10. Apesar de ser considerada a única adquirente, o biodiesel não passa pelas instalações da Petrobras, sendo carregado pelas distribuidoras diretamente nos produtores de biodiesel. Da mesma forma, são essas empresas quem, de fato, dão os lances de compra pelo biodiesel ao longo do leilão.
- 2.11. Um segundo aspecto a ser destacado é a utilização da plataforma eletrônica *Petronect* contratada diretamente pela Petróleo Brasileiro S/A, para operacionalização das etapas de apresentação e seleção das ofertas dos leilões.
- 2.12. Com a iminente venda de parte de seus ativos de refino anunciada, desde 2018, a Petróleo Brasileiro S/A deixará de ser a única adquirente do produto, já que sua participação no segmento de refino será reduzida.
- 2.13. Tendo em perspectiva uma alteração dessa magnitude no mercado, foi elaborado e depois publicado, em setembro de 2020, por grupo de trabalho multi-institucional, no âmbito do Subcomitê Novo Cenário *Downstream*, da iniciativa do Abastecer Brasil, o “Relatório de Atividades: Comercialização de Biodiesel”.
- 2.14. No documento citado, foi analisado o atual modelo de leilões públicos de biodiesel e a aplicabilidade de modelos alternativos. Como conclusão, após amplo debate com o setor e análise dos pontos de atenção do atual modelo de comercialização de biodiesel, foi proposto o fim da obrigatoriedade de comercialização de biodiesel por meio de leilões no País e a substituição por modelo de regulamentação baseado no do etanol anidro combustível, estabelecido pela Resolução ANP nº 67, de 09/12/2011.
- 2.15. Desta forma, produtores e distribuidores poderiam negociar livremente, sendo os contratos de fornecimento homologados previamente pela ANP.
- 2.16. Em 9 de dezembro de 2020, o Conselho Nacional de Política Energética publicou a Resolução nº 14, de 2020, estabelecendo em seu art. 1º, que todo biodiesel necessário para atendimento ao percentual obrigatório de que trata a Lei nº 13.033, de 24/09/2014, seja contratado mediante modelo de comercialização que substitua os Leilões Públicos.
- 2.17. Adicionalmente, a Resolução CNPE nº 14, de 09/12/2020, em seu art. 1º, §1º, determinou que cabe à ANP promover a regulação do modelo de comercialização do biodiesel de forma a garantir o atendimento ao percentual obrigatório.
- 2.18. Dessa forma, a fim de implementar a diretriz do CNPE, a ANP constituiu o presente GT.

3. METODOLOGIA DE TRABALHO

- 3.1. O GT, considerando orientação da Procuradoria Federal junto à ANP, formalizada por meio do Memorando Circular nº 001/2018, que elenca os critérios a serem seguidos na elaboração de ato normativo pela Agência, em consonância com os critérios de elaboração de Análise de Impacto Regulatório (AIR) definidos pelo documento da Casa Civil Diretrizes Gerais e Guia Orientativo para elaboração de Análise de Impacto Regulatório[1], realizou 23 encontros virtuais entre seus integrantes como método principal de discussão e deliberação.
- 3.2. A elaboração da presente Nota Técnica buscou seguir processo sistemático de análise, baseado em evidências, avaliando, a partir da definição do problema regulatório apresentado, os possíveis impactos das alternativas de ação disponíveis para o alcance dos objetivos pretendidos.
- 3.3. Foram realizadas 8 reuniões com os grupos afetados diretamente pela proposição de alteração dos leilões públicos de biodiesel por nova forma de comercialização de biodiesel, sendo:
- Produtores de biodiesel e associações de produtores de biodiesel (ABIOVE, APROBIO, UBRABIO) - reuniões realizadas em 19/02/2021, 02/03/2021 e 05/04/2021;
 - Pequenos produtores de biodiesel e associações (Amub) - reunião realizada em 22/02/2021;
 - Distribuidores de combustíveis líquidos e associações (ABD e BRASILCOM) - reuniões realizadas em 05/03/2021 e 05/04/2021;
 - Também foram realizadas 2 reuniões com as empresas de consultoria BBM Datagro e Argus) - nos dias 19/01/2021 e 25/01/2021, respectivamente.

3.4. Premissas da análise

3.4.1. Com o objetivo de orientar o GT na tomada de decisão para a indicação do novo modelo de comercialização de biodiesel em substituição aos leilões públicos, foram adotadas as seguintes premissas:

i) que o modelo escolhido atendesse as diretrizes **estabelecidas** pelo art. 1º da Resolução CNPE nº 14/2020, com destaque para o disposto no § 6º, que determina o prazo para entrada em vigor do novo modelo em 01/01/2022. Nesse contexto de urgência de resposta regulatória para garantia do abastecimento nacional do produto, em 01/01/22, este prazo foi parâmetro incontornável para todo o trabalho do grupo. Nada impede, entretanto, que, ao longo do tempo, após a implementação do novo modelo, havendo maior disponibilidade de recursos e com base na experiência de operação fática da nova sistemática de comercialização, seja realizada Análise de Resultado Regulatório (ARR) para seu aprimoramento ou eventual alteração.

ii) que, em contraponto ao atual modelo, e reforçado pelo iminente desinvestimento da Petrobras, seria importante que o novo modelo de comercialização refletisse de fato as partes atuantes nas relações comerciais realizadas, até como forma de garantir simplicidade, transparência regulatória ao modelo e redução de seus custos regulatórios, seja ao ente regulador, seja ao modelo em si, uma vez que se retiraria a necessidade de elos intermediários na contratação do produto; e

iii) que, partindo-se da definição dada pela própria Resolução CNPE nº 14/2020, segundo a qual o novo modelo de comercialização deveria substituir o modelo atual de leilão público, não estariam disponíveis opções regulatórias que englobem modelos de

comercialização cuja promoção, seja pela condução/operacionalização, seja pela contratação de plataforma, ficasse a cargo de instituição pública.

3.4.2. Tecida a contextualização para proposição de novo modelo de comercialização de biodiesel, assim como as premissas a serem adotadas, segue uma descrição do modelo atual de Leilões Públicos de Biodiesel e, posteriormente, a análise das alternativas de substituição.

4. LEILÕES PÚBLICOS DE BIODIESEL – MODELO VIGENTE

4.1. Em 2008, tornou-se obrigatória a mistura de 2% de biodiesel ao diesel A para formulação do óleo diesel B. Desde então, o percentual de mistura obrigatória cresceu até o atual percentual de 13%, em vigor desde março de 2021 e que, por força da Lei 13.263/2016 e pela Resolução CNPE nº 16/2018, deve chegar a 15% a partir de 01/03/2023.

4.2. Desde o início do Programa Nacional de Biodiesel, foi determinado que a aquisição do produto para o cumprimento do percentual obrigatório ocorreria por meio de leilões públicos realizados pela ANP.

4.3. São fundamentos legais do modelo atual: as Portarias MME nº 311, de 27/07/2018, e nº 516, de 11/11/2015; as Resoluções CNPE nº 5, de 03/10/2007, nº 6, de 16/09/2009, nº 3, de 21/09/2015, 11, de 14/12/2016 e 23, de 09/11/2019; as Resoluções ANP nº 33, de 31/10/2007, e nº 8, de 25/03/2008.

4.4. O artigo 1º da Resolução CNPE nº 5/2007 dispõe que:

“Art. 1º Determinar que todo o biodiesel necessário para atendimento ao percentual mínimo obrigatório de que trata a Lei nº 11.097, de 13 de janeiro de 2005, será contratado mediante leilões públicos, a serem realizados segundo as diretrizes estabelecidas nesta Resolução.

§ 1º Caberá à Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis - ANP promover os leilões referidos no caput, preferencialmente com a utilização de recursos de tecnologia da informação.

§ 2º A critério do Ministério de Minas e Energia - MME, poderão ser realizados leilões específicos para quantidades de biodiesel superiores à demanda necessária ao atendimento do percentual mínimo obrigatório.

§ 3º O MME estabelecerá diretrizes específicas para a realização dos leilões, incluindo, entre outros, a forma do leilão, os critérios de escolha das propostas, a data de sua realização, a indicação de volume a ser leiloado e os prazos de entrega.”

4.5. Atualmente, a aquisição de biodiesel para cumprimento do percentual mínimo obrigatório e o de uso voluntário, acima do percentual obrigatório, nos termos da Resolução CNPE nº 03, de 21/09/2015, deve ser feita unicamente por meio de leilões públicos promovidos pela ANP.

4.6. Na distribuição de funções entre entes governamentais, o CNPE estabelece diretrizes considerando as características regionais, para garantir o suprimento da demanda de todo o país, e a ANP publica os critérios de entrega dos volumes de biodiesel contratados pelos distribuidores, junto aos produtores e importadores de óleo diesel adquirentes no leilão, nos termos do art. 4º da Resolução CNPE nº 5, de 2007.

4.7. Cabe também à Agência estabelecer os procedimentos de controle e fiscalização das atividades relativas à indústria de biocombustíveis, com ênfase na garantia do 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, conforme art. 8º, inciso I, da Lei nº 9.847/1999.

4.8. Desta forma, a ANP regula e autoriza as atividades relacionadas à produção, importação, exportação, armazenagem, estocagem, distribuição e comercialização de biodiesel.

4.9. Tendo em vista o contexto exposto, a seguir serão listados os principais aspectos do atual modelo de leilão público.

4.10. Duração

4.10.1. São realizados 6 leilões por ano. Cada um dos leilões realizados visa ao atendimento bimestral de biodiesel para mistura ao diesel A, para cumprimento do percentual mínimo obrigatório na formação do diesel B, ou para percentuais superiores, em caráter voluntário, já autorizados pelo CNPE.

4.11. Adquirente

4.11.1. O artigo 4º da Portaria nº 311/2018 dispõe que os produtores e importadores de óleo diesel devem atuar como adquirentes de biodiesel na proporção da sua participação no mercado nacional, cabendo à ANP definir os critérios de cálculo e informar aos agentes sua respectiva participação ou dispensa.

4.11.2. Desta forma, a ANP estabelece no item 3.1 do Edital do Leilão, que a Petróleo Brasileiro S/A será considerada a única adquirente.

4.11.3. Uma particularidade do modelo reside no fato de que, embora a Petrobras seja definida como única adquirente do biodiesel, fisicamente o produto não passa por suas instalações, sendo carregado pelas distribuidoras diretamente nas usinas.

4.11.4. A estatal tampouco participa da compra de biodiesel por meio de lances no leilão. Os agentes que, de fato, participam do leilão são os produtores de biodiesel e as distribuidoras de combustíveis líquidos, autorizados pela ANP.

4.12. Percentual Mínimo

4.12.1. Com base na Lei nº 13.263/2016 e na realização de testes de validação da mistura de até 15% de biodiesel ao diesel A, a Resolução CNPE nº 16/2018 dispõe sobre a elevação do percentual de mistura obrigatória no país. Atualmente, esse percentual encontra-se em 13%, devendo sofrer incrementos de 1% ao ano até alcançar o percentual de 15% a partir de 01/03/2023.

4.13. Plataforma eletrônica

4.13.1. A Resolução CNPE nº 5/2007 estabelece no parágrafo 1º de seu artigo 1º, que “*Caberá à Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis - ANP promover os leilões referidos no caput, preferencialmente com a utilização de recursos de tecnologia da informação*”.

4.13.2. O art. 2º, parágrafo 2º da Portaria MME nº 311/2018 dispõe que:

“Na hipótese de inexistência ou de inoperância do sistema eletrônico de que trata o § 1º, uma ou mais etapas do leilão poderão ser promovidas, indiretamente:

(...)

b) pelos próprios adquirentes, de acordo com as regras do edital a serem fixadas pela ANP, mediante utilização de sistema eletrônico desenvolvido pelos adquirentes ou disponibilizados aos adquirentes por empresa estatal ou sociedade de economia mista, incluídas suas subsidiárias, controladas e coligadas.”

4.13.3. Assim, a ANP promove os **leilões bimestrais** de biodiesel e a Petróleo Brasileiro S/A, como única adquirente, os executa por meio de sistema eletrônico contratado da *Petronect*, sendo responsável por operacionalizar as etapas de apresentação e seleção de ofertas em leilões regulares, complementares, autorizativos e de estoque.

4.14. **Preço Máximo de Referência (PMR)**

4.14.1. O art. 9º da Resolução ANP nº 33, de 2007, dispõe que “*A ANP estabelecerá, para cada leilão, em seus respectivos editais ou avisos, o preço de referência*”.

4.14.2. Dessa forma, alinhado ao disposto no normativo, a ANP calcula um PMR para cada região geográfica do país. Esse valor representa o preço máximo regional, expresso em R\$/m³, que os produtores poderão registrar na oferta de seus volumes no leilão. O PMR impõe, assim, um limite máximo à oferta inicial pelo produtor, mas não impede que o preço ao fim da negociação ultrapasse esse patamar.

4.14.3. A importância do PMR está em proporcionar um referencial de valor máximo do biodiesel, dadas as condições regionais de mercado e as etapas produtivas, considerando o processamento e logística dos insumos no ciclo de produção.

4.14.4. A ANP considera as seguintes variáveis para o cálculo do PMR: i) preço das matérias-primas à vista e em mercado futuro; ii) preço do metanol; iii) receita com subprodutos; iv) custos de frete; e v) custo do Selo Combustível Social[2].

4.15. **Modalidades nos leilões públicos**

4.15.1. O modelo atual contempla, necessariamente, três modalidades distintas. São elas:

- **Leilão Regular:** para negociação do volume utilizado na mistura obrigatória[3];
- **Leilão Autorizativo:** para negociação do volume de uso voluntário acima da mistura obrigatória;
- **Leilão de Opções:** realizado pela Petrobras para formação de estoque regulador, conforme determinação de Portaria MME nº 116, de 2013, e item 12.12 do Edital do leilão.

4.15.2. A Petrobras (única adquirente no modelo atual) é responsável pela formação de estoque regulador de biodiesel através da compra do produto para armazenagem, ou por leilões de opção de compra junto às usinas produtoras.

4.15.3. A cada leilão, a Petrobras adquire opção de compra de biodiesel junto aos produtores em volume suficiente para suprir 4 dias da demanda nacional do biocombustível. O objetivo da aquisição é formar um estoque regulador para suprir eventuais rupturas no fornecimento e garantir a oferta do produto. Além disso, este estoque pode ser utilizado para o fornecimento de volumes adicionais aos distribuidores[4].

4.15.4. Todas as modalidades de leilão de biodiesel são regidas por edital público, disponibilizado no sítio eletrônico da ANP, composto por seis etapas. As primeiras cinco etapas do leilão regular, compreendem a habilitação dos produtores, a apresentação das ofertas de volumes de biodiesel, a seleção realizada pelos distribuidores, a reapresentação das ofertas de volumes de biodiesel pelos produtores, incluindo os produtores sem Selo Combustível Social, e a seleção realizada pelos distribuidores.

4.15.5. Sequencialmente, ocorrem os procedimentos de apresentação de oferta pelos produtores de biodiesel para fins de uso voluntário, a seleção de ofertas para o leilão autorizativo e por fim, a homologação dos resultados.

4.15.6. Detalhadamente, a Figura 2 enumera as atividades das 5 fases iniciais e das etapas posteriores[5].



Figura 2 – Etapas do modelo de leilão de biodiesel vigente.

4.15.7. As etapas 2A, 3A, 3B 5A e 6 do leilão autorizativo, compreendem, respectivamente, a apresentação das ofertas pelos produtores – leilão autorizativo, seleção das ofertas por distribuidores só de pequenos produtores, seleção das ofertas por distribuidores só de usina com selo biocombustível social, seleção de ofertas de biodiesel pelos distribuidores e a homologação do resultado.

4.15.8. Nos termos da Resolução CNPE nº 05/2007, a ANP também pode realizar leilões específicos para aquisição de biodiesel em quantidade superior à demanda para atendimento do percentual mínimo obrigatório, à critério do MME:

“Determinar que todo o biodiesel necessário para atendimento ao percentual mínimo obrigatório de que trata a Lei nº 11.097, de 13 de janeiro de 2005, será contratado mediante leilões públicos, a serem realizados segundo as diretrizes estabelecidas nesta Resolução.

§ 1º Caberá à Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis - ANP promover os leilões referidos no caput, preferencialmente com a utilização de recursos de tecnologia da informação.

§ 2º A critério do Ministério de Minas e Energia - MME, poderão ser realizados leilões específicos para quantidades de biodiesel superiores à demanda necessária ao atendimento do percentual mínimo obrigatório.”

4.15.9. Por sua vez a Resolução ANP nº 33/2007 no parágrafo 1º de seu artigo 1º prevê a possibilidade de realização de leilões complementares pela ANP, caso seja necessário suprir volumes de biodiesel não entregues pelos produtores de biodiesel aos adquirentes:

“Toda a aquisição de biodiesel, necessária para atendimento ao percentual mínimo obrigatório, de que trata a Lei nº 11.097, de 13 de janeiro de 2005, será contratada mediante leilões, a serem realizados pela ANP, conforme disposto nas diretrizes gerais estabelecidas na Resolução CNPE nº 5, de 3 de outubro de 2007, na Resolução CNPE nº 6, de 16 de setembro de 2009, e nas diretrizes específicas estabelecidas pelo MME.

(...)

§ 1º A ANP poderá realizar leilões complementares para suprir volumes de biodiesel não entregues pelos produtores de biodiesel aos adquirentes, nos termos dos leilões de que trata o caput deste artigo, independentemente da aplicação das penalidades cabíveis.”

4.15.10. Adicionalmente, em prol do interesse público, a ANP também já realizou 4 leilões complementares para fins de complementação da oferta para atendimento do percentual de mistura obrigatória de biodiesel, tendo um sido realizado em 2014, outro em 2019 e os outros dois em 2020.

4.15.11. Em 2020, devido à crise de oferta de óleo de soja no mercado nacional e as instabilidades do mercado decorrentes da crise sanitária da COVID-19, foi necessário o estabelecimento no edital dos leilões de biodiesel de procedimento de avaliação do balanço entre o volume ofertado pelos produtores de biodiesel e a demanda estimada pela ANP. Após a apresentação das ofertas por parte das usinas, Etapa 2 dos leilões, a SDL verifica se o volume total disponibilizado no certame é capaz de suprir a mistura obrigatória proporcional à demanda estimada de óleo diesel B para o período de entrega do leilão. Caso o total de biodiesel ofertado seja inferior à demanda calculada, a ANP reduz, excepcionalmente, o teor de mistura obrigatória, conforme artigo 2º, inciso II, da Lei 13.033/2014, com a finalidade de reequilibrar a oferta à demanda de biodiesel.

4.16. O mercado

4.16.1. Em relação ao mercado, a oferta de biodiesel é composta de 50 agentes autorizados pela ANP, entre estes, 44 apresentam Selo Biocombustível Social[6]. A capacidade total autorizada, atualmente, é de 31.092 m³/dia. Desse total, 98% correspondem a usinas com Selo Biocombustível Social. A produção está concentrada nas Regiões Centro-Oeste (41,7%) e Sul (40,2%).

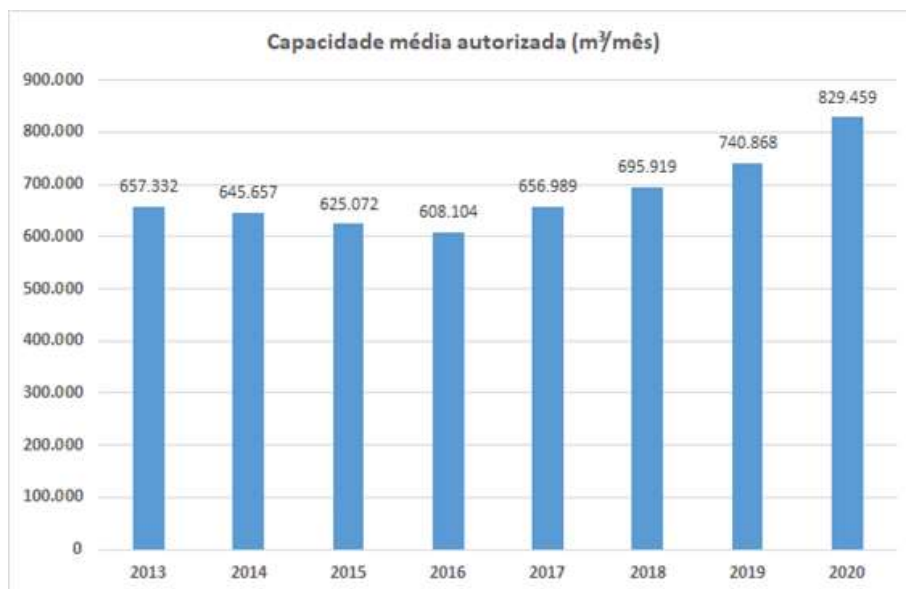


Gráfico 1 - Capacidade de produção de 2013 a 2020 do PNPB.

4.16.2. Observa-se capacidade ociosa de produção em todas as regiões, quando se compara a capacidade nominal com a efetiva produção do biodiesel (B100).

4.16.3. Os dados de *market-share* e o número de agentes na atividade de produção de biodiesel apontam para uma estrutura de mercado potencialmente competitiva, em contraste com a comercialização da mistura de óleo diesel B na etapa de distribuição, em que três empresas concentram 73% das vendas.

4.16.4. A demanda de biodiesel é explicada pelo patamar vigente do percentual obrigatório da mistura e pelo crescimento da demanda do óleo diesel B.

4.17. A estrutura tributária vigente

4.17.1. O Ministério das Minas e Energia (MME), por meio da Secretaria de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (SPG), encaminhou o Ofício nº 36/2021/SPG-MME e a Nota Técnica nº 1/2021/SPG, ambos anexados ao processo ANP nº 48380.000118/2020-99. No referido Ofício, o MME apontou que “está em tratativas junto ao Ministério da Economia (ME) e ao Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ) para que seja promovida uma mudança tributária aderente às diretrizes para a comercialização de biodiesel em todo território nacional, emanadas pela Resolução CNPE nº 14/2020, devendo assim, considerar os benefícios da comercialização direta em prol do consumidor final e também evitar que o acúmulo de créditos tributários na cadeia de produção resulte em aumento de preços”.

4.17.2. Além disso, a SPG encaminhou a Nota Técnica nº 1/2021/SPG, que contém o entendimento daquela Secretaria sobre o tema, firmado a partir dos estudos conduzidos em conjunto pelo Departamento de Biocombustíveis (DBIO) e pelo Departamento de Combustíveis Derivados de Petróleo (DCDP) e aborda possíveis efeitos concorrenciais e fiscais resultantes da substituição do modelo atual de leilão por nova forma de comercialização de biodiesel para a mistura obrigatória do diesel B, determinada pela Resolução CNPE nº 14/2020. Por fim, solicitou que a ANP, no âmbito da regulação do novo modelo de comercialização de biodiesel à luz da Resolução CNPE nº 14/2020, leve em consideração as questões apresentadas por aquela Secretaria sobre a possibilidade de alteração da regra tributária vigente aplicada à comercialização de biodiesel, que tem por finalidade solucionar a questão do acúmulo de créditos de ICMS.

4.17.3. A citada Nota Técnica, em sede de conclusão, recomendou a mudança do modelo atual de tributação do biodiesel, com o produtor de biodiesel, recolhendo o ICMS próprio (7% ou 12% de acordo com a origem) e o ICMS-ST do B100 utilizado na mistura do diesel B até o consumidor final. Apontou ainda como inviável a alternativa de manter as refinarias como intermediários, pois obriga etapas desnecessárias ao processo de comercialização de óleo diesel B, que poderão, inclusive, onerar o produto, além de não solucionar a entrada do diesel verde.

4.17.4. Atualmente, nos leilões, utiliza-se a sistemática de “venda por conta e ordem” no modelo de comercialização do biodiesel. Na venda dos produtores para a Petrobras, emite-se nota fiscal com destaque do ICMS de 12%, base de cálculo reduzida por força do Convênio ICMS nº 113/2006.

4.17.5. Já no repasse da Petrobras para as distribuidoras, pelo disposto no Convênio ICMS nº 110/2007, atribui-se por substituição tributária, a condição de sujeito passivo ao remetente, isto é, o comprador de fato do biodiesel, e garante-se a arrecadação ao estado destinatário. Finalmente, o distribuidor cobra o ICMS preço final, com recolhimento na refinaria.

4.17.6. Essa sistemática impede o acúmulo de créditos do imposto estadual no produtor de biodiesel. A Petrobras, por sua vez, é capaz de compensar os créditos com os demais produtos comercializados.

4.17.7. A proposição de um novo modelo, deve considerar a ausência da Petrobras ou qualquer outra empresa capaz de desempenhar seu papel na compensação desses créditos no intermédio da comercialização de biodiesel. Em vista de tal arranjo, o efeito provável será o acúmulo de créditos na etapa de produção do biodiesel.

4.17.8. Uma vez que, em tese, não haveria mais o destaque do imposto, também amparado pela aplicação do Convênio ICMS nº 110/2007, o crédito gerado na compra da matéria-prima pela usina não poderia ser debitado na etapa posterior de venda do biodiesel para a distribuidora. Nesse contexto, a alteração do modelo atual de comercialização do biodiesel, sem alteração do

modelo tributário vigente, poderia gerar aumento do preço do biodiesel por conta da incidência do ICMS ao longo da cadeia ser repassada ao preço final do produto.

4.17.9. Como cediço, questões tributárias não são de competência legal da ANP, cabendo aos órgãos competentes na matéria propor os modelos tributários adequados ao alcance dos objetivos almejados. No entanto, em meio a uma alteração do arcabouço normativo cujos impactos regulatórios são influenciados por questões fora de sua competência legal, no caso concreto, a tributação de biocombustíveis, é dever da ANP, por meio de foro adequado, sopesar todos os aspectos envolvidos e apontar os possíveis impactos das medidas regulatórias decorrentes da mudança do modelo de comercialização do biodiesel.

4.18. Os custos regulatórios

4.18.1. A promoção dos leilões de biodiesel impõe à Agência um custo administrativo substancial.

4.18.2. Todo o certame é acompanhado de forma ostensiva pela Superintendência de Gestão Administrativa e Aquisições (SGA), Superintendência de Tecnologia da Informação (STI), Superintendência de Produção de Combustíveis (SPC), Superintendência de Distribuição e Logística (SDL), bem como pela Diretoria Colegiada da ANP e Procuradoria Geral.

4.18.3. Em razão das dificuldades encontradas pela ANP para ter um sistema próprio, os leilões atuais de biodiesel são operacionalizados pela Petrobras, o que exige a Agência dos custos inerentes à contratação e operacionalização do certame. O fato de não ser a detentora do sistema eletrônico *Petronect*, por meio do qual ocorre o certame, também impõe à ANP desafios operacionais junto à efetiva detentora do sistema, a Petrobras. Essa dependência de sistema de terceiro, enfrentada pela ANP, mostra-se, por vezes, como fator crítico relevante na diminuição de sua capacidade de resposta a problemas (técnicos e operacionais) que se apresentam durante os certames.

4.18.4. Limitar a comercialização do biodiesel aos leilões públicos organizados pela ANP, cuja operacionalização é baseada na plataforma eletrônica *Petronect*, impõe rigidez elevada ao processo de aquisição desse biocombustível, acentuando seus custos para garantia do abastecimento interno, particularmente em momentos nos quais são verificados descompassos entre as estratégias de oferta e de demanda dos agentes econômicos envolvidos no certame.

4.19. Canal Cliente

4.19.1. Adicionalmente à plataforma da *Petronect*, a Petrobras disponibiliza o Canal Cliente, que provê alguns serviços aos agentes econômicos, principalmente quanto aos agendamentos rodoviários, como a montagem e coordenação das grades de entregas e retiradas do biodiesel pelas distribuidoras nas usinas.

4.19.2. Esses serviços constituem-se em meio de operacionalização adotado pela Petrobras a fim de instrumentalizar o modelo vigente, uma vez que a empresa é única adquirente de biodiesel no leilão, embora não seja consumidora do produto. São as distribuidoras que retiram o biodiesel diretamente nas usinas para utilizá-lo na mistura ao diesel A para formação do diesel B.

4.19.3. A Petrobras cobra o valor de R\$ 25,00 por m³ de biodiesel negociado, fruto da centralização das funções de operacionalização e coordenação de todo o sistema de aquisição, comercialização, entregas e retiradas do biodiesel para cumprimento do percentual de mistura obrigatória. Para fins meramente ilustrativos, se tomarmos em conta apenas o volume negociado nos leilões regulares, em 2020, esse valor representou cerca de R\$ 170 milhões.

4.20. Garantia do abastecimento

4.20.1. O modelo vigente à comercialização de biodiesel para o atendimento da mistura obrigatória no diesel B mostrou-se suficiente ao aumento do percentual de adição, em que pese a necessidade eventual de concessão de *waivers* – ou seja, flexibilizações excepcionais dos percentuais determinados pelas normativas que tratam do tema, como foram os casos recentes do L72, L75, L75C e L76.

4.20.2. Adicionalmente, no período mais recente, o preço do biodiesel manteve-se em patamares mais elevados que os observáveis para o diesel A, especialmente em função da elevação do preço do óleo de soja que consiste na principal matéria prima do biodiesel e da valorização do dólar, em que pese a estrutura de mercado pelo lado da oferta, menos concentrada que no setor de refino, de onde provém o diesel A em sua maior parte, e a existência de capacidade ociosa, revelada pela diferença entre a capacidade produtiva instalada declarada e a oferta de produto nos leilões.

4.20.3. Há também vedação à importação para oferta nos leilões, dado que todo o biodiesel arrematado de cada fornecedor deve ser de produção própria, o que impede, em casos de excesso de demanda ou baixa oferta, possível ajuste pela compra de produto fora do país.

4.20.4. Neste sentido, garantir a disponibilidade de biodiesel para a manutenção dos patamares atuais da mistura obrigatória e aderência potencial aos futuros acréscimos na proporção desta, é algo que precisa balizar o processo de seleção do modelo que substituirá os atuais leilões públicos, dada a necessidade de garantia do Abastecimento Nacional, atribuição delegada à ANP pela Lei do Petróleo

4.21. Penalidades

4.21.1. Os editais dos leilões de biodiesel contemplam dois tipos de penalidades:

1. Multa de 10% incidente sobre os volumes que não forem entregues pelos produtores de biodiesel ou retirados pelas distribuidoras abaixo do percentual de 95% do volume contratado;
2. Impedimento de participação em leilão subsequente – Penalidade incidente sobre o produtor que entregar abaixo de 90% do volume contratado.

4.22. Controle do cumprimento do percentual mínimo de biodiesel

4.22.1. Atualmente, tal controle é feito nos termos dos artigos 27 e 28 da Resolução ANP nº 58/2014 e consiste, basicamente, em análise realizada pela SDL, com vistas a verificar se as distribuidoras de combustíveis líquidos autorizadas pela ANP estão

observando o percentual de biodiesel mínimo obrigatório em suas aquisições de óleo diesel A e biodiesel. Distribuidoras que não alcançam o percentual mínimo de aquisições de B100 em relação às aquisições de diesel A, ou seja, o percentual de 13% de B100 no total das aquisições dos 2 produtos, terão suspensas suas aquisições de Diesel A junto a fontes fornecedoras, isto é, junto a produtores e importadores de Diesel A até que a situação seja sanada.

4.22.2. Para fins de atendimento do percentual, verifica-se por distribuidora os totais de volumes de Diesel A e de biodiesel, devendo este corresponder a 13%. Os volumes são contabilizados para cada distribuidora de forma agregada, não havendo metas, por exemplo, por UF, Município ou Base de Distribuição.

4.22.3. Por aquisição de biodiesel, entende-se os volumes já retirados pelas distribuidoras junto aos produtores de biodiesel estejam eles em estoque ou trânsito.

4.22.4. A verificação é realizada todos os meses, ou seja, a análise é referente a um dado mês **X**, e a análise deste mês **X** é que vai determinar o bloqueio ou não das aquisições de diesel A junto aos fornecedores, a partir do primeiro dia do mês seguinte, **X+1**.

4.22.5. A análise é composta pelos seguintes dados, que não abrangem operações com óleo diesel B:

- Estoques finais próprios e volumes “em trânsito” de diesel A e biodiesel obtidos do SIMP, ao final do mês anterior ao mês em análise;
- Aquisições de diesel A e biodiesel realizadas por distribuidoras junto a PRODUTORES e IMPORTADORES no mês em análise, sendo as retiradas de biodiesel, no caso, constantes do relatório da Petrobras;
- Compras e vendas de diesel A e biodiesel realizadas entre CONGÊNERES, ou seja, entre distribuidoras de combustíveis líquidos, no mês em análise.

4.22.6. A partir do exposto, deve ficar claro que os artigos 27 e 28 da Resolução ANP nº 58/2014 tratam de verificação do alcance, por parte da distribuidora, de percentual mínimo obrigatório de biodiesel. Tal análise, até mesmo por ser feita em etapa prévia à realização da mistura e à comercialização do diesel B, não tem o condão de verificar o cumprimento por parte da distribuidora da adição de percentual mínimo obrigatório de biodiesel ao diesel A para formulação de diesel B. Tal tipo de análise só seria possível à posteriori, a partir, por exemplo, do balanço volumétrico da operação.

4.22.7. É importante ressaltar que na atual sistemática de leilões públicos de biodiesel, a adquirente (Petrobras) não tem condições de verificar se cada distribuidora cumpre, ou não, o percentual de mistura. Apesar de ter visibilidade, a partir do volume negociado de biodiesel em cada leilão e de acompanhar as retiradas a partir do canal cliente, a Petrobras não tem informação sobre todo o montante adquirido de diesel A por cada distribuidor, já que estes podem adquirir o combustível fóssil junto aos importadores, outros produtores e mesmo entre distribuidores (congêneres).

5. VISÃO FUTURA E NOVOS MODELOS DE COMERCIALIZAÇÃO DE BIODIESEL

5.1. Como descrito anteriormente, o pujante mercado que o Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel (PNPB) conseguiu desenvolver no Brasil é digno de destaque. Desde sua implantação, há pouco mais de 15 anos, o país conseguiu inserir um novo biocombustível na sua já reconhecidamente renovável matriz de combustíveis veiculares. Hoje, temos um mercado que é formado por grande número de agentes que produzem, fornecem e consomem o biodiesel.

5.2. Há a expectativa de que o volume total transacionado continue aumentando, à medida que não só aumenta o mercado de diesel B nacional com o crescimento econômico do país, mas, principalmente, à medida que aumenta o teor de mistura mínima obrigatória dos atuais 13% até 15%, a partir de março de 2023. Mesmo em um ano como o de 2020, marcado pela brutal redução da atividade econômica decorrente da crise gerada pela pandemia de Covid-19, o volume total comercializado de biodiesel, 6,6 bilhões de litros, cresceu impressionantes 11,5% em relação ao ano anterior. Resultado esse em um mercado nacional de combustíveis que se retraiu 5,97% no mesmo período.

5.3. A estrutura do mercado de biodiesel é muito mais diversificada que a dos combustíveis fósseis. No caso do refino brasileiro, o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) caracterizou a estrutura atual de mercado como de quase-monopólio^[2] e é natural que o órgão regulador da indústria e a própria autoridade antitruste adotem mecanismos regulatórios e medidas mais severas, no intuito de conter possíveis abusos de posição dominante e corrigir falhas de mercado, em favor dos interesses da sociedade.

5.4. Por outro lado, não sendo observadas **falhas de mercado**, a regulação deve se abster de impor regramentos excessivos, em favor dos princípios constitucionais de livre iniciativa e livre concorrência, positivados no art. 170 da Constituição Federal, sob pena de criar ineficiências com as denominadas **falhas de governo/regulação**. Essa contenção do ímpeto regulatório fica ainda mais premente após a aprovação da Lei 13.874, de 20/09/2019 (“Lei da Liberdade Econômica”), e da Lei 13.848, de 25/06/2019 (“Lei das Agências Reguladoras”), bem como do Decreto nº 10.411, de 30/06/2020, que regulamenta a elaboração da análise de impacto regulatório (AIR).

5.5. No âmbito da Política Energética, desde 2017, com a edição da Resolução CNPE nº 15, de 8 de junho 2017, as diretrizes estratégicas de desenvolvimento do mercado estão pautadas, dentre outros, pelos seguintes princípios dispostos no art. 1º:

"Art. 1º Estabelecer as seguintes diretrizes estratégicas para o desenvolvimento do mercado de combustíveis, demais derivados de petróleo e biocombustíveis no Brasil:

[...]

V - **desenvolvimento de um mercado competitivo** nos diversos elos da cadeia, **com condições de oferta a preços de mercado para os combustíveis**, demais derivados de petróleo e **biocombustíveis**;

VI – **promoção da livre concorrência**, respeito aos contratos e proteção dos interesses dos consumidores;

[...]

VIII - **aprimoramento do arcabouço normativo** do setor de combustíveis, demais derivados de petróleo e **biocombustíveis**; e

IX - **transição para a nova configuração do mercado**, sem prejuízo ao abastecimento de combustíveis, demais derivados de petróleo e **biocombustíveis** em todo o território nacional."

[grifos apostos]

5.6. Assim, olhando para as diretrizes estratégicas traçadas para a política energética, não se justificam a criação ou manutenção de dinâmicas regulatórias artificiais, que não estejam alinhadas à promoção da livre concorrência, com condições de oferta a preços de mercado. Mecanismos regulatórios só deveriam ser adotados para corrigir falhas de mercado e problemas muito bem identificados e, ainda assim, mediante análise detida dos impactos que essas medidas regulatórias, invariavelmente, trazem consigo, por meio da AIR.

5.7. A regulação atual estabelece para o mercado de biodiesel, o mecanismo de negociação entre distribuidor e produtor limitado aos leilões bimestrais, para atendimento à quase totalidade da demanda. Há ainda a limitação de aquisição de biodiesel apenas junto aos produtores nacionais, para a adição do percentual mínimo obrigatório de biodiesel ao diesel.

5.8. Por todo o exposto, olhando para o cenário futuro, com um mercado de biodiesel suficientemente maduro, não nos parece que deverão ser mantidas amarras regulatórias à livre negociação, sem que sejam identificadas falhas de mercado que as justifiquem. Mecanismos como leilões, interveniência do produtor de diesel, contratação de longo prazo etc. só ocorreriam se ambas as partes da negociação (vendedor e comprador) entendessem livremente e de comum acordo que aquela é a melhor forma de negociar o produto. Dito de outra forma, esses mecanismos não deveriam ser impostos pelo órgão regulador sem a clara identificação de uma falha de mercado ou problema regulatório que mereça essa forma de tratamento pela Agência.

5.9. De qualquer maneira, até lá, é preciso, de forma pragmática, fazer a transição entre o mercado atual e um mercado completamente livre, que ocorra sem prejuízos ao PNPB, sem rupturas ao abastecimento e preservando os interesses do consumidor quanto a preço, oferta e qualidade.

5.10. É justamente com essa visão de futuro, aliada ao objetivo do presente GT de apresentar recomendação para a solução do problema regulatório trazido na Resolução CNPE nº 14/2021, qual seja de implementar, a partir de 1º de janeiro de 2022, novo modelo de comercialização de biodiesel, em substituição aos leilões públicos de biodiesel, que foram indicados e avaliados os seguintes modelos, que passarão a ser descritos:

- Leilão Privado de Biodiesel;
- Contratação Direta.

5.11. Adicionalmente, em reunião com a BBM Datargo, empresa que desenvolve ferramentas de comercialização de produtos, foi verificada a possibilidade de implementação de plataforma capaz de viabilizar sistemas de comercialização como leilão e vendas por contratos em bolsa.

5.12. A empresa defendeu que os diferenciais do sistema são a transparência da negociação em bolsa, a amplitude, dado o número de corretoras que operam nela, e a disponibilidade de câmara arbitral para dirimir controvérsias. A plataforma também permitiria a criação de ambientes de acompanhamento específico que poderiam ser disponibilizados ao Governo, para, por exemplo, permitir a fiscalização do cumprimento de mandatos ou de questões fiscais, havendo acesso contínuo pelos habilitados para administrar esses ambientes.

5.13. Não foi possível, tendo em vista o prazo exíguo e o conhecimento limitado em relação ao sistema, o aprofundamento do grupo no que se refere à comercialização de contratos em balcão. Ficando o presente estudo adstrito aos dois modelos supracitados.

5.14. Por certo, a opção regulatória de manutenção do modelo de comercialização vigente de Leilão Público de Biodiesel não foi considerada pelo GT em função do comando expresso na citada Resolução do CNPE de implementação de NOVO modelo de comercialização de biodiesel em sua substituição.

5.15. Mesmo tendo em vista o prazo para entrada em vigor da nova sistemática de comercialização de biodiesel, em 01/01/22, o grupo não se absteve de apontar eventuais panoramas de atendimento ao objetivo do GT.

5.16. **LEILÃO PRIVADO DE BIODIESEL**

5.16.1. Em linhas gerais, o que se considera na presente nota técnica como leilão privado é o modelo no qual o biodiesel utilizado para fins de mistura obrigatória por parte dos agentes econômicos seja ofertado e adquirido por meio de plataforma de leilão eletrônica operada por empresa privada.

5.16.2. Para fins de melhor definição de como poderia ser implementado tal modelo para o abastecimento nacional de biodiesel, foram realizadas reuniões com empresas que possuem potencial de fornecer plataforma eletrônica de leilão privado, sendo que, para tanto, foram consultadas as empresas Argus e BBM Datargo.

5.16.3. Em linhas gerais e com base nas informações trazidas ao GT pelas empresas consultadas, foi informada a possibilidade de se modelar a execução do leilão privado, com pequenas adaptações em relação aos moldes em que, hoje, são realizados os leilões públicos, assim como de se customizar a plataforma para novas funcionalidades. No que tange especificamente ao prazo para provimento de plataforma para realização de leilões, as empresas informaram ser possível o atendimento em curto prazo. Tal viabilidade, entretanto, não chegou a ser identificada pelo GT uma vez que o endereçamento de outras questões referentes à eventual adoção desse modelo mostraram-se supervenientes a esse estágio.

5.16.4. Tendo atendido a esse primeiro requisito fundamental, o modelo proposto consistiria, basicamente, na reprodução do modelo atualmente vigente, sem a intermediação da Petrobras ou de qualquer outro produtor de diesel A, já descrito no item 4 desta Nota Técnica, com destaque para as seguintes características de diferenciação.

5.16.5. **Partes contratantes**

5.16.6. O GT não vê razão para manter os produtores de óleo diesel A na função de intermediador na aquisição de biodiesel ofertado pelos produtores de biodiesel e comprado pelas distribuidoras para formação do diesel B. Logo, as partes contratantes nesse modelo de leilão privado seriam os produtores e importadores de biodiesel (como partes vendedoras) e as distribuidoras de combustíveis (como partes compradoras).

5.16.7. **Periodicidade**

5.16.8. A fim de manter maior similaridade com o modelo atual, a periodicidade deveria se manter bimestral, ao menos no início da aplicação do novo modelo. À medida que fosse operacionalmente possível para o operador privado dos leilões e para as partes contratantes, poderia ser avaliada a redução dos intervalos entre leilões, na busca de ganhos de eficiência.

5.16.9. **Pequenos produtores**

5.16.10. Considerando que a Resolução CNPE nº 14, de 2020, não estabelece regramento especial para a participação dos pequenos produtores de biodiesel, o GT entende que não se aplica a adoção de etapa especial para a aquisição de biodiesel desses produtores.

5.16.11. **Penalidades**

5.16.12. À princípio, as penalidades seriam as mesmas do modelo atual. Não houve maiores considerações pelo grupo sobre a inclusão de novas penalidades. Contudo, entende-se que isso é possível, desde que constem do edital e dos contratos.

5.16.13. **Contratação da plataforma eletrônica**

5.16.14. Canal Cliente - Como já apontado, a atuação da Petrobras concentra uma série de particularidades: além de possuir infraestrutura tecnológica ao tratamento e operacionalização dos certames, a empresa entrega uma série de serviços que permitem a melhor coordenação do modelo atual, conforme já descrito ante

5.16.15. De acordo com as empresas consultadas, seria plenamente possível oferecer serviços de agendamento de entrega rodoviária, similares aos atualmente oferecidos pelo Canal Cliente. Tal serviço, entretanto, seria disponibilizado a pedido e mediante contratação, à parte, da plataforma de leilão pelas partes envolvidas, ou seja, das distribuidoras, dos produtores e importadores de biodiesel.

5.16.16. Uma característica objeto de amplo debate no grupo de trabalho, foi quanto à forma de disponibilização dessa plataforma, bem como ao papel caberia à ANP nesse modelo.

5.16.17. O foco da discussão repousou sobre a dúvida se haveria dois tipos de contratação possível para o desenvolvimento e operacionalização da plataforma eletrônica para a execução dos leilões privados. A primeira modalidade seria a de contratação da plataforma eletrônica diretamente pela ANP. A segunda modalidade seria a de contratação de referida plataforma pelas partes interessadas (produtores de biodiesel e/ou distribuidores de combustíveis).

5.16.18. Após amplo debate, o GT chegou à conclusão de que a contratação da plataforma para execução de leilões privados de biodiesel pelas partes interessadas não seria uma opção disponível, a menos que o modelo escolhido fosse o de livre mercado. As razões para tal entendimento estão expostas a seguir, bem como as considerações de como seria essa contratação pela ANP.

5.16.19. Em face do que dispõe o art. 37, XXI, da Constituição Federal, as obras, serviços, compras e alienações promovidas pela ANP deverão ser contratados mediante processo de licitação pública, que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei.

5.16.20. Tendo em vista que a demanda em assunto (sistema eletrônico para realização de leilões) corresponde à aquisição de bens e serviços comuns, a contratação pode ser realizada por intermédio de pregão eletrônico, que é regulamentado pelo Decreto Federal nº 5.450, de 2005. Na ANP, a aquisição de bens e contratação de obras e serviços é disciplinada pela Instrução Normativa nº 04, de 1999.

5.16.21. Assim, a escolha pela ANP de uma empresa para o desenvolvimento e operacionalização de plataforma eletrônica para a realização do leilão privado demanda seleção pública, tendo em vista que o novo agente passaria a ter direito a fornecer, de forma exclusiva, por via regulatória, serviço fundamental a todo um mercado regulado. Ou seja, ao escolher a opção de mera substituição de leilões públicos, hoje operacionalizados por meio da plataforma *Petronect*, por leilão realizado por empresa privada, a ANP estaria dando a oportunidade a um agente econômico privado de prover serviço de forma exclusiva a um setor que dependeria inteiramente dessa empresa para realizar suas atividades.

5.16.22. Dado princípio da isonomia, essa concessão teria de ser acessível a qualquer ente que reunisse características que permitissem o provimento do serviço, sendo a forma dessa escolha, obrigatoriamente, por meio de processo licitatório.

5.16.23. Conhecidamente, a realização de processo licitatório, após as demais ações necessárias à fixação de um novo modelo de comercialização de combustível, inclusive aqueles que envolvam a consulta ao setor regulado, assim como o desenvolvimento e homologação da plataforma eletrônica, demandaria tempo considerável, estimado em cerca de 12 meses para a conclusão da licitação e mais 4 a 5 meses para o desenvolvimento da plataforma, o que, por força da Resolução ANP nº 14, de 2020, não está disponível ao GT, uma vez que o novo modelo de comercialização deve se iniciar em 01/01/22. Nessa proposta, caberia à ANP a auditoria externa e a supervisão durante todo o processo de constituição do certame, bem como a validação do novo sistema, garantindo as necessárias transparência e lisura.

5.16.24. Ao ensejo, vale ressaltar os entraves orçamentários que podem dificultar a realização da licitação que se vislumbra. Pois, ainda que o serviço possa ser contratado a preço irrisório ou até mesmo sem ônus para a ANP, qualquer procedimento licitatório para aquisição de bens ou serviços precisa de um parecer financeiro atestando a existência de disponibilidade orçamentária para cobertura das despesas decorrentes da licitação, conforme dispõem o Artigo 7º, § 2º, inciso III, e os Artigos 14 e 38, da Lei nº 8.666/93. E tendo em vista o cenário econômico-financeiro atual, toda a Administração Pública vem sofrendo um forte contingenciamento no seu orçamento, o que dificulta bastante o prosseguimento da demanda em assunto.

5.16.25. Quanto à segunda modalidade de contratação da plataforma eletrônica diretamente pelos agentes econômicos afetados, foram realizadas reuniões com empresas que possuem plataformas eletrônicas de negociação, onde a ferramenta permite a escolha entre formas de comercialização (leilão, vendas por contratos em bolsa, pregões, outras) e pode ser adaptada a situações específicas de acordo com as necessidades do contratante.

5.16.26. Nesse sentido, caso a opção fosse por escolher um contratante para o serviço, isto é, se decidisse escolher um agente privado à operação da plataforma, também a ANP seria forçada a realizar processo de escrutínio público para a contratação, a menos que tal contratação se desse em modelo de livre mercado, onde os agentes regulados contratam diretamente a empresa, que operacionalizará a plataforma eletrônica para a realização dos leilões, sem a participação da ANP. Tal arranjo, entretanto, ensejaria fuga das atribuições da ANP quanto à regulação em questão, haja vista que, o proposto como objeto desse GT é uma solução que viabilize a manutenção dos atos regulatórios em outros moldes, e não tão-somente uma ação de liberalidade total para que o mercado se autorregule

5.16.27. Além das questões relativas à forma de contratação há outras de cunho regulatório. Uma vez que a ANP é responsável pelo abastecimento nacional, seria necessário que estivesse presente nas atividades e decisões que envolvam os leilões de biodiesel como, por exemplo, a definição da empresa que prestará o serviço relativo à plataforma eletrônica, onde serão realizados os leilões. Adicionalmente, alguns problemas que fazem parte, hoje, do cotidiano da Agência no papel de regulador persistiriam. É o caso da limitação na velocidade de resposta frente às intercorrências técnicas de sistema e da manutenção do modelo 100% restrito a uma forma de comercialização, impedindo que novos arranjos se apresentem aos agentes regulados de forma a permitir ajustes de eficiência.

5.16.28. É uma exposição a alto grau de incerteza.

5.16.29. Nesse contexto, é fundamental que se pondere o custo associado em eventual opção regulatória por tal modelo, tanto ao agente regulador, a ANP, a quem caberia, em última instância a contratação da empresa fornecedora da plataforma, etapa atualmente realizada inteiramente pela Petrobras, e que além de agregar aumento de custo à Agência, parece conflitar ao determinado pela Resolução CNPE nº 14/2020, no que tange a sua determinação de substituição do atual modelo de leilões públicos.

5.16.30. Ressalte-se ainda sobre esse item que tal modelo também ensejaria a manutenção de elevados recursos financeiros, simplesmente, no custeio do sistema pelas empresas participantes.

5.16.31. Assim, a opção por modelo de maior centralização, como é o caso do modelo de leilão, deve ser, sempre que possível, contrabalançada por outros modelos a fim de buscar-se soluções regulatórias mais eficientes e menos onerosas à cadeia do diesel B, cujos custos têm grande relevância à economia do país.

5.16.32. Mediante todo o exposto, considerando a complexidade de superação dos pontos discorridos nesse item até o prazo estabelecido pela Resolução CNPE nº 14, de 2020 para a entrada em vigor do novo modelo de comercialização de biodiesel em 01/01/22, a recomendação pela indicação do modelo de leilão privado pelo GT foi descartada, ao menos nesse momento.

5.17. CONTRATAÇÃO DIRETA

5.17.1. Outro modelo analisado pelo grupo de trabalho foi o de meta de contratação.

5.17.2. Em linhas gerais, o modelo consiste na fixação, por via regulatória, de meta volumétrica compulsória de contratação prévia de biodiesel a ser comercializado entre ofertantes e demandantes para um determinado intervalo de tempo. Caso a contratação de volume igual ou superior à meta não ocorra, há a penalização dos inadimplentes, como medida coercitiva.

5.17.3. Esse modelo se baseia na premissa de que os contratos de compra e venda de biodiesel, firmados entre produtores de biodiesel e distribuidores, trazem previsibilidade às operações que ocorrerão nos próximos meses (como já ocorre com os leilões bimestrais), mas dá liberdade aos agentes a negociarem bilateralmente as condições em que essas operações ocorrerão, no que tange a prazos, preços, nível de serviço, crédito, penalidades por descumprimento dos termos do contrato etc. (o que não ocorre nos leilões, que têm a maioria das condições predeterminadas e aplicadas igualmente a todos os agentes[8]). A imposição regulatória de contratar atuaria como um estímulo para que a maior parcela do volume do mercado seja negociada por meio de contratos, estimulando a previsibilidade e a garantia ao abastecimento, ao mesmo tempo que preserva a liberdade de estabelecimento das condições contratuais, possibilitando mecanismos de valorização de eficiências e penalização de ineficiências que mais dificilmente seriam incorporados a uma sistemática regulatoriamente mais engessada.

5.17.4. Ou seja, o modelo prevê que produtores de biodiesel e distribuidores de combustíveis líquidos negociem livremente volumes e preços de produto para atenderem a uma meta mínima de contratação prévia estipulada pela ANP, de forma a cumprirem o mandato de mistura. Após a operação, em período determinado, ambos apresentam à ANP as informações das operações para avaliação do cumprimento da meta mínima volumétrica.

5.17.5. Caso determinado agente econômico não atinja a meta de contratação, dentro do prazo estabelecido pela Agência, fica sujeito a penalidades estabelecidas na regulação e em Lei.

5.17.6. O restante do volume a ser comercializado, acima da meta mínima de contratação estabelecida, poderia ser negociado por meio de qualquer outra sistemática possível: mediante compras no mercado à vista (*spot*), mediante contratos bilaterais, por negociação em bolsa de mercadorias (dinâmica que não existe hoje ainda nesse mercado), por meio de importações, com o auxílio de agente intermediário (corretora) ou qualquer outro mecanismo.

5.17.7. Inicialmente, há um grupo de elementos cuja definição é fundamental à proposta em análise:

- Quem estará obrigado a contratar?;
- Qual será a meta de contrato?;
- Quais serão os períodos de contratação e de apuração?;
- Quais serão as medidas coercitivas?;

- Há exequibilidade do modelo pela ANP?

5.17.8. A primeira das questões delimita quais dentre os agentes regulados, participantes do mercado de biodiesel, estarão obrigados a contratar. Hoje, na atividade de comercialização de biodiesel, estão envolvidos produtores de biodiesel, importadores e distribuidores de combustíveis líquidos.

5.17.9. Tendo em vista que importadores são agentes importantes para a contestação de preço no mercado nacional e que esses agentes atuam em janelas de oportunidade, entendeu-se que não faria sentido haver meta de contratação para esses agentes. Ressalta-se que, nos termos da Resolução CNPE nº 14, de 2020, a importação de biodiesel só passaria a fazer parte do mercado interno a partir de 2023.

5.17.10. As discussões seguintes desdobraram-se na necessidade de imposição de obrigação de contratação a produtores e distribuidores. Para estes, a transição de um modelo mais rígido, que obriga a aquisição de biodiesel em leilões bimestrais, a um mais flexível, somada ao fato de que o preço de biodiesel mais alto que o do diesel A funciona como desincentivo econômico ao cumprimento da mistura, determina a necessidade de obrigatoriedade na contratação em um modelo transitório até o desenvolvimento de um mercado com maturidade suficiente para migrar para o livre mercado.

5.17.11. A obrigação de contratação funciona como elemento que agrega previsibilidade à demanda de biodiesel, o que, por sua vez, permite à oferta melhor planejamento das operações.

5.17.12. No caso dos produtores, por isonomia, entende-se que deve existir obrigação de contratação semelhante à posta aos distribuidores, de forma que haja equilíbrio entre as necessidades de atendimento de obrigação regulatória, tanto do lado da oferta, quanto do lado da demanda. Este aspecto é abordado mais à frente, quando se trata da proposição de parâmetro para a meta de contratação. A contratação ocorrerá sempre entre produtor e distribuidor. Obrigar somente uma das partes a contratar poderia causar um desequilíbrio concorrencial, pois uma das partes não estaria sujeito ao cumprimento da legislação quanto ao teor de biodiesel no diesel B e, desta forma, teria mais poder de negociação.

5.17.13. Ainda sobre a questão de quem estaria sob a obrigação de contratação, foi discutido pelo grupo se todos os agentes regulados de um determinado setor, seja todos os distribuidores seja todos os produtores, são igualmente imputáveis na proposição da obrigatoriedade de contratação.

5.17.14. Isto porque o novo modelo, seja qual for, precisa garantir a estabilidade do mercado regulado e o abastecimento, aqui entendido como a disponibilidade de produto em padrões de especificação, conformidade, qualidade e preço, em todo o território nacional.

5.17.15. Por certo, os agentes de mercado com maior representatividade são aqueles que mais afetam a garantia do abastecimento em caso de descumprimento de metas, dado o volume de produto por eles negociado.

5.17.16. Os agentes de mercado menores, por outro lado, têm importante papel na contestação de mercado, alguns deles participando do mercado apenas quando observam janelas de arbitragem de preços, ou experimentando a entrada em certos mercados regionais mediante uma política de descontos. Isso estimula a dinâmica competitiva e, em última instância, favorece o consumidor. A depender de como fosse estabelecida uma meta de contratação de biodiesel, ficaria inviabilizado ou desincentivado esse tipo de comportamento. Por exemplo, se a meta de contratação de biodiesel fosse determinada com base no volume de comercialização pregresso, ficaria inviabilizada possibilidade de atuar apenas em janelas de arbitragem.

5.17.17. Da mesma forma, uma vez que um aumento de comercialização hoje implicasse um aumento na obrigação de contratar no futuro, aumenta muito a exposição ao risco numa eventual política de expansão de mercado de um agente pequeno. Isso ocorreria pois, caso sua política de expansão não desse certo, no período seguinte esse agente se veria obrigado a estabelecer contratos de biodiesel, mas não teria ao seu alcance um mercado consumidor suficientemente grande para absorver a demanda adicional por esse produto naquele período seguinte. Esse tipo de risco é muito melhor balanceado por agentes de mercado de maior porte, que já comercializam volumes totais maiores, cujas políticas de expansão são incrementais e proporcionalmente menos agressivas. De forma ilustrativa, com o intuito de reforçar essa tese, o gráfico 2 abaixo demonstra o comportamento mais “bem ajustado” das vendas dos dez maiores distribuidores em comparação com o comportamento “errático” das vendas dos dez menores distribuidores.

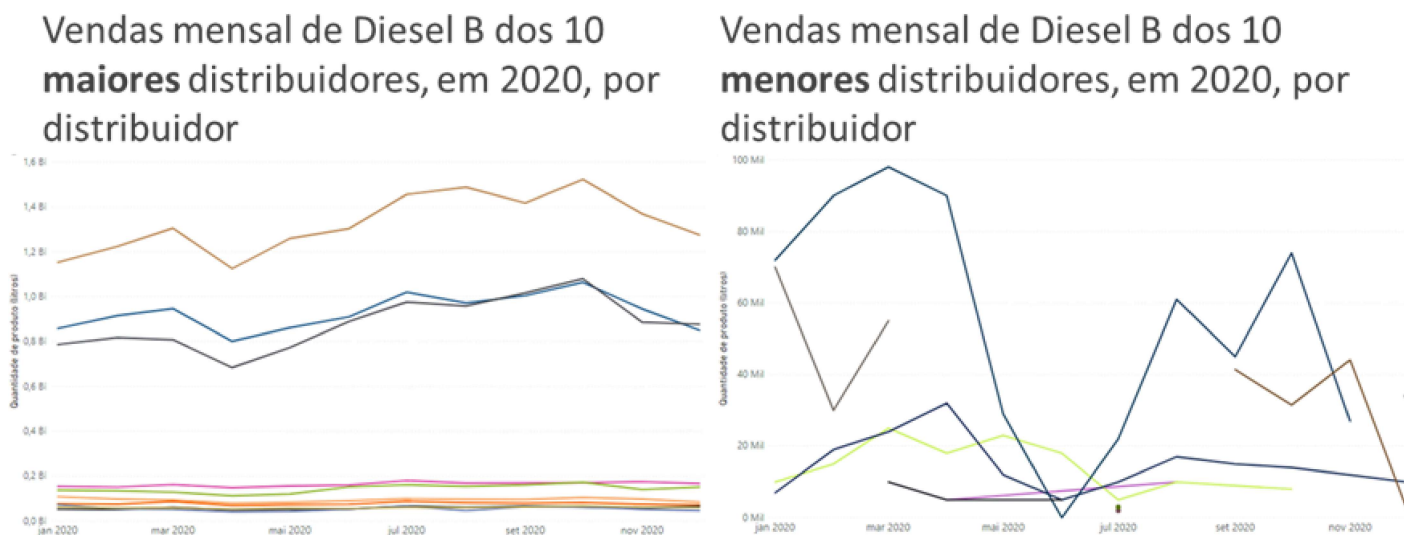


Gráfico 2 - Comportamento das vendas dos 10 maiores e 10 menores distribuidores.

(Fonte: ANP – dados SIMP 2020).

5.17.18. Desta forma, com base nos argumentos apresentados e na observação do gráfico 2, sugeriu-se o estabelecimento de uma linha de corte para quem estaria obrigado a contratar.

5.17.19. Em adição, as discussões no âmbito do GT também indicaram a necessidade de premissas para a definição de parâmetro para obrigar ou dispensar um agente da contratação prévia. Essas premissas estão elencadas a seguir:

- os mercados de distribuidores de combustíveis líquidos e de produtores de biodiesel têm características diversas de concentração e composição;
- é necessário equilíbrio entre volumes resultantes da proposição dessa linha de corte para ambos os setores;
- agentes de mercado têm participações em âmbito locais e nacionais diferentes, o que deveria delimitar um critério híbrido na proposição de patamar mínimo para impor ao agente a obrigação de contratação, a ser definido a partir do *market share* mínimo de cada player em âmbito regional e nacional; e
- o custo regulatório para a ANP e para os agentes, considerando o volume de exigências necessárias para o funcionamento do modelo.

5.17.20. Tendo sido feitas as considerações acima, a seguir serão delineadas as principais características do modelo de meta de contratação proposto pelo grupo.

5.17.21. Agentes afetados pela meta de contratação

5.17.22. Os contratos serão estabelecidos diretamente entre produtores de biodiesel e distribuidores de combustíveis líquidos:

- Produtores de biodiesel: somente estarão obrigados ao cumprimento da meta, os produtores que representem participação de mercado igual ou superior a 3% do volume total de biodiesel comercializado no ano anterior em todo o país.
- Distribuidores de combustíveis líquidos: somente estarão obrigados ao cumprimento da meta os distribuidores que representem percentual igual ou superior a 5% do volume de diesel B comercializado no ano anterior em pelo menos uma unidade da federação (UF). Seria descontado o volume já adquirido por cada distribuidor como diesel B, misturado, de outro distribuidor (congênere).

5.17.23. Conforme já apontado nesta mesma seção, ao estabelecer percentuais mínimos de participação como critério de corte, o grupo teve como foco que as obrigações de cumprimento de meta de contratação fossem impostas apenas àquela parcela de agentes que, de fato, tivessem elevada relevância e baixo grau de substitutibilidade para fins de garantia do abastecimento nacional de diesel B.

5.17.24. No caso dos distribuidores, é importante pontuar que, apesar de o critério de corte para o distribuidor ter sido a unidade federativa (UF), uma vez que atinja o percentual mínimo em qualquer uma das UF's, estará obrigado ao cumprimento da meta com base em seu volume total comercializado de diesel B no ano anterior, em todo o país.

5.17.25. Nesse contexto, uma informação relevante é que, tomando por base os dados de comercialização de diesel B para o ano de 2020, o critério de corte de 5% resultou no total de 26 distribuidoras representando 86% de todo diesel B comercializado no mercado interno em 2020.

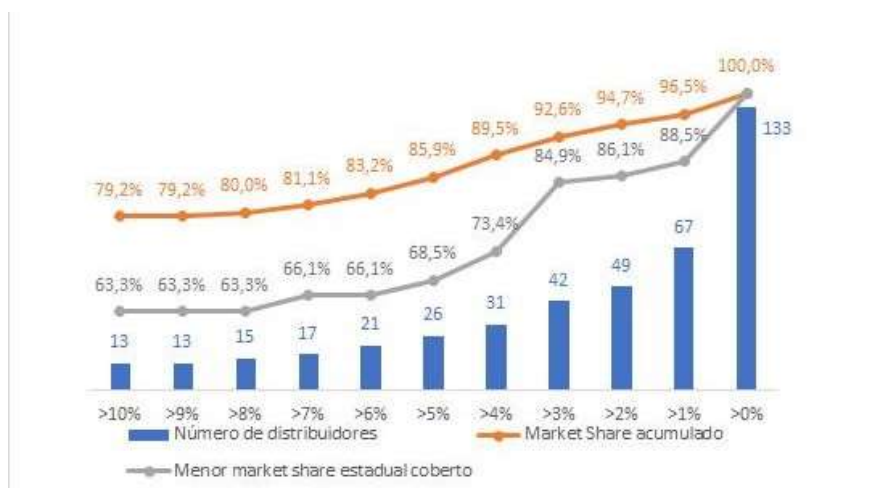


Gráfico 3 - Market Share acumulado das Distribuidoras - Óleo Diesel B.

5.17.26. No caso dos produtores, sugere-se que somente estarão obrigados ao cumprimento da meta aqueles que representem percentual igual ou superior a 3% do volume de biodiesel comercializado no país no ano anterior. Com base em tal critério e a partir dos dados de 2020, chega-se a 13 produtores, o que representa 76% das vendas do biodiesel por produtores para distribuidoras em 2020, além de somarem 31% da capacidade instalada de produção.



Gráfico 4 - Market Share acumulado das empresas produtoras - Óleo Diesel B.

5.17.27. Importante ressaltar que o estabelecimento de critério de corte para selecionar os agentes que estariam obrigados ao cumprimento de meta de contratação reduz, de forma significativa, o custo da obrigação regulatória imposta ao mercado, sem com isso prejudicar o objetivo da norma no que tange à garantia do abastecimento e demais diretrizes impostas pela Resolução CNPE Nº 14/2020.

5.17.28. No caso do mercado regulado, dispensa-se da obrigação aqueles agentes que, de fato, representam parcela bastante pequena do mercado interno e, frequentemente, atuam no mercado de forma inconstante. No caso do órgão regulador, ao reduzir-se o número de agentes sujeitos à obrigação, reduz-se também o custo da Agência em administrar e fiscalizar o cumprimento da obrigação, tornando o processo mais célere e eficiente.

5.17.29. Por fim, cabe deixar claro que a obrigação de meta de contratação não se confunde com a obrigação do cumprimento da mistura mínima obrigatória de adição de biodiesel ao diesel A para formação de diesel B, a qual está sujeita a totalidade dos distribuidores de combustíveis líquidos autorizados. O cumprimento de tal obrigação, entretanto, pode ser assegurado por outros instrumentos regulatórios mais adequados, a fim de tornar a regulação mais eficiente e menos onerosa ao ente regulador e aos agentes regulados.

5.17.30. Outro ponto que merece destaque é o esclarecimento quanto à diferença entre não ter meta e não poder contratar. Não ter meta de contratação não significa não poder contratar. Os agentes estão desobrigados a contratarem uma meta mínima para atendimento de regulamentação da ANP, o que significa, na prática, meta zero, mas esses agentes tem o direito de contratar o volume que julgarem necessário.

5.17.31. Meta de Contratação e livre mercado

5.17.32. Os agentes econômicos serão obrigados a demonstrar à ANP que tem contratado, a cada bimestre, iniciando em janeiro, pelo menos 80% do volume necessário para mistura obrigatória, tendo por base sua comercialização no mesmo período do ano anterior, e ajustado para o percentual mínimo obrigatório de mistura de biodiesel vigente para cada período.

5.17.33. No caso dos **produtores**, tal percentual será referente a suas vendas de biodiesel, devendo ser elevado proporcionalmente, em caso de aumento do percentual de mistura no ano corrente em relação ao ano anterior.

5.17.34. A meta de 80% do volume de biodiesel comercializado com distribuidores, no ano anterior, será calculada com base no volume individual de cada produtor por bimestre.

5.17.35. No caso dos **distribuidores**, o percentual de 80% será referente ao volume de biodiesel necessário para atendimento da mistura mínima obrigatória, tendo por base o volume de diesel B comercializado no mesmo bimestre do ano anterior. Será descontado da base de cálculo de cada distribuidor o volume de diesel B (já misturado) adquirido junto a outro distribuidor (aquisições de congêneres).

5.17.36. A meta será calculada com base no volume individual de cada distribuidor.

5.17.37. O cumprimento da meta se daria pela comparação da meta com o somatório do volume contratado pelo agente econômico (para aquisição, no caso do distribuidor, ou para fornecimento, no caso do produtor) para aquele bimestre, considerados todos os contratos firmados por aquele agente. Um esquema da definição da meta, por agente, e do cumprimento da obrigação é apresentado na Figura 3 a seguir.

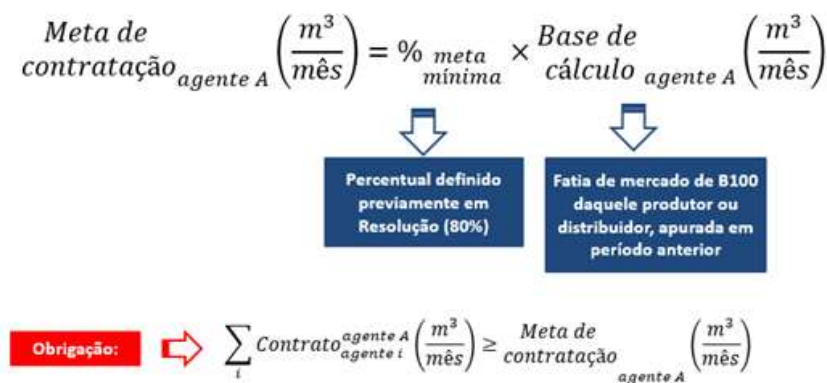


Figura 3 - Definição de meta de contratação, por agente, e forma de cumprimento da obrigação a partir dos contratos firmados.

5.17.38. Importante ressaltar que o percentual de 80% foi estabelecido tendo por base ser volume suficientemente relevante para dar previsibilidade à maior parcela do volume comercializado pelo sistema, mitigando significativamente riscos ao abastecimento e, ao mesmo tempo, deixando para livre negociação cerca de 20% do volume necessário para atender a demanda de cada agente com meta calculada, tomando-se por base o consumo do ano anterior. A existência de tal percentual para contratação livre, seja mediante contratos de fornecimento adicionais ou transações à vista em mercado (incluindo importação), por sua vez, é elemento fundamental para que se comece a desenvolver mercado *spot* de biodiesel no país.

5.17.39. A existência de mercado *spot* com liquidez suficiente possibilitaria, por exemplo, o desenvolvimento de índices de preços de biodiesel, que poderiam até mesmo ser utilizados como referência para a precificação em contratos de longo prazo. Há agências especializadas na captura deste tipo de informação para formar esses índices e a própria ANP, a exemplo de outros combustíveis e biocombustíveis regulados, provavelmente estabelecerá regulamentos para manter a transparência nos preços praticados nesse mercado. Além disso, o desenvolvimento de um mercado *spot* pujante é importante e um dos passos para o desenvolvimento de um mercado livre no futuro.

5.17.40. Metodologia e sistema de envio das informações

5.17.41. Para monitorar o mercado, acompanhar o abastecimento e, principalmente, tornar possível a fiscalização da obrigação de cumprimento da meta de contratação nesse modelo, é necessário que a ANP receba informações sobre os contratos firmados entre os agentes.

5.17.42. Atualmente, na sistemática do leilão de biodiesel, a cada bimestre são estabelecidas mais de 700 relações de negócio, ou seja, são mais de 700 pares produtor-distribuidor que fecham negócio entre si. A cada ano, com 6 leilões anuais, esse número passa de 4.000. Caso não houvesse uma linha de corte que excluísse agentes muito pequenos da meta de contratação e os contratos continuassem sendo firmados com periodicidade de 2 meses, poderiam ser esperados algo como 4.000 contratos, por ano, informados para a ANP, com uma necessária etapa de checagem dessas informações.

5.17.43. É evidente que o estabelecimento de uma linha de corte, que reduz o número de agentes obrigados, reduz também, de modo significativo, o trabalho administrativo da ANP, principalmente, e também dos agentes regulados, na transmissão e validação dessa informação.

5.17.44. De qualquer forma, para tornar possível a governança do modelo, torna-se fundamental dispor de sistemas eletrônicos para transmissão da informação e verificação da autenticidade.

5.17.45. Sobre cada contrato, é necessário que a ANP disponha de informações mínimas, quais sejam:

1. identificação do contrato de fornecimento;
2. identificação da unidade produtora de biodiesel;
3. identificação do distribuidor;
4. volume total de biodiesel contratado; e
5. vigência do contrato.

5.17.46. O sistema deve ser capaz de garantir que as partes informantes sejam realmente representantes das empresas obrigadas (por exemplo por certificação digital). Também é necessário contar com a confirmação de ambas as partes do contrato (fornecedor e comprador) sobre a existência do contrato, de modo a mitigar o risco de que um interessado, unilateralmente, transmita informações sobre contratos que não tenha realmente firmado com outra parte.

5.17.47. Outras funcionalidades adicionais seriam o cálculo automático de metas, a partir dos dados de comercialização de produtos já informados pelos agentes regulados à ANP através do SIMP, a apresentação dessas metas para os agentes obrigados e a tratativa das pendências encontradas na análise/validação por parte da ANP.

5.17.48. Idealmente, esse sistema contaria com todas as funcionalidades esquematizadas na Figura 4, a seguir:

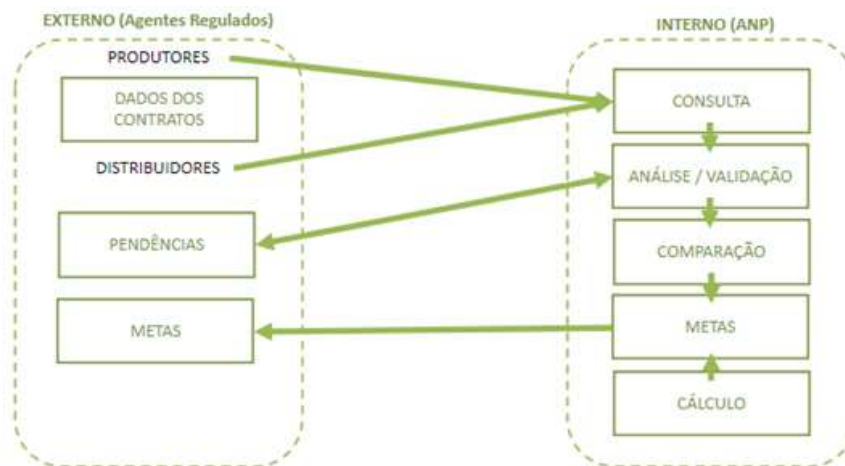


Figura 4 - Diagrama esquemático de um sistema completo para o gerenciamento de informações sobre contratos de biodiesel na sistemática de metas de contratação.

5.17.49. Todavia, entendendo da necessidade de que o modelo esteja funcional no início de 2022, é possível iniciar a sistemática com um sistema não tão completo, e o seu desenvolvimento pode se dar de modo incremental, sem prejuízo para o bom funcionamento da sistemática e do mercado propriamente dito.

5.17.50. Periodicidade

5.17.51. A fim de manter algum paralelismo com a sistemática atualmente vigente, a frequência deveria ser bimestral. Assim, as metas seriam estabelecidas para cada bimestre do calendário civil, sendo atualizadas a cada bimestre.

5.17.52. Da mesma forma, os contratos firmados com o objetivo de cumprir as metas individuais deveriam ser firmados com prazo que coincida com o calendário bimestral, ou seja, inicie no início de um bimestre e termine no final do mesmo bimestre, ou ao final de qualquer outro bimestre do calendário. Assim, os contratos deveriam ter duração no mínimo bimestral, e poderiam ter duração de 2 meses, 4 meses, 6 meses etc. sem limite máximo.

5.17.53. Tendo em vista a necessidade administrativa de prazo para análise, validação e consolidação das informações, os agentes econômicos deverão enviar as informações referentes aos contratos de fornecimento, para fins de cumprimento da meta de contratação, com antecedência mínima de 5 dias para início do bimestre.

5.17.54. Selo Biocombustível Social

"O art. 2º da Resolução CNPE 14/2020 estabelece o seguinte quanto à aquisição de combustíveis de unidades produtoras detentoras de "Selo Biocombustível Social" (Selo), in fine:

Art. 2º **O modelo de comercialização a ser regulado deverá prever que até oitenta por cento do volume de biodiesel total comercializado seja proveniente de unidades produtoras de biodiesel detentoras do "Selo Biocombustível Social"**, instituído pelo Decreto nº 10.527, de 22 de outubro de 2020.

§ 1º O percentual de que trata o caput será estabelecido em Portaria Conjunta dos Ministérios de Minas e Energia e da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.

§ 2º O percentual do volume de biodiesel comercializado complementar ao definido de acordo com o § 1º também poderá ser oriundo de unidades produtoras de biodiesel detentoras do "Selo Biocombustível Social".

§ 3º A regra de que trata o caput será objeto de estudo do Comitê Técnico Integrado para o Desenvolvimento do Mercado de Combustíveis, demais Derivados de Petróleo e Biocombustíveis - CT-CB, instituído pelo Decreto nº 9.928, de 22 de julho de 2019."

[grifos apostos]

5.17.55. Fato é que, na atual sistemática de leilões, não há percentual definido do mercado, seja mínimo ou máximo, para exclusividade do produto proveniente de unidades com Selo. Há, tão somente, uma fase especial no leilão onde apenas as unidades detentoras de Selo podem participar, antes da negociação geral em que se incluem também as unidades sem Selo.

5.17.56. No ano de 2020, 99,06% do volume negociado nos leilões de biodiesel foi proveniente de unidades produtoras detentoras de Selo. Dessa forma, atualmente há capacidade produtiva disponível para fornecer esse percentual do mercado a partir de usinas com Selo, sem que fosse necessário estabelecer percentual fixo de exclusividade – bastou um incentivo no modelo de comercialização.

5.17.57. Importante ressaltar que, independentemente do cumprimento de meta de contratação individual, todos os distribuidores estarão sujeitos ao cumprimento da meta de 80% de aquisição de biodiesel proveniente de produtores portadores do Selo Biocombustível Social, em consonância com o disposto no artigo 2º da Resolução CNPE nº 14/2021.

5.17.58. Por outro lado, a fim de manter o funcionamento da Política Pública e dar cumprimento à diretriz emanada pelo CNPE, só seriam válidos, para a comprovação de atendimento da meta mínima de contratação pelos distribuidores, aqueles contratos firmados com unidades produtoras detentoras do Selo Biocombustível Social.

5.17.59. Uma vez cumprido o volume mínimo contratado junto às unidades produtoras detentoras de Selo, o restante da demanda do distribuidor poderia ser complementado por meio de aquisições junto a importadores (a partir do ano de 2023), unidades produtoras sem selo e mesmo junto a unidades com Selo, seja por meio de contratos ou no mercado à vista (*spot*).

5.17.60. Importadores

5.17.61. Os importadores são importantes para a contestação de preço no mercado nacional e atuam de forma complementar a oferta nacional, internalizando produto em janelas de oportunidade. Sendo assim, entendeu-se que não faria sentido haver meta de contratação para esses agentes.

5.17.62. **Cumprimento da mistura mínima**

5.17.63. Dada a dificuldade de se verificar, de modo não oneroso, rápido e confiável, o percentual de mistura do biodiesel no óleo diesel em uma amostra física e, principalmente, tendo em vista o estímulo econômico para a redução da proporção de biodiesel, é muito importante que a ANP tenha ferramentas efetivas para certificar que o percentual foi cumprido por cada distribuidor.

5.17.64. Nesse sentido, para garantir o cumprimento da mistura mínima, será proposto um reforço na realização do controle via balanço volumétrico, com base nos dados declarados pelos agentes no SIMP.

5.17.65. De maneira periódica, a ANP fará auditorias para verificar quanto cada distribuidor comprou de óleo diesel A, a quantidade de biodiesel adquirida e o volume do produto que foi utilizado na mistura. Isso só é possível porque a Agência possui controle rígido de toda movimentação do distribuidor e dos produtores de biodiesel, podendo ir no nível de cada nota fiscal. Atualmente os distribuidores informam a quantidade de óleo diesel A e de biodiesel comprados, a quantidade de óleo diesel B vendido e o quanto foi gasto de biodiesel e óleo diesel A para a formação do óleo diesel B, além de todo o óleo diesel B comercializado. Com base nessas informações, a ANP é capaz de sinalizar o cumprimento ou não da mistura obrigatória, por cada estabelecimento do distribuidor.

5.17.66. **Penalidades**

5.17.67. Para que qualquer modelo de comercialização determinado pela ANP seja efetivo, necessário contar com sistemática de aplicação de sanções, em caso de descumprimento, sob risco de o desenho de mercado não ser seguido pelos agentes econômicos e, portanto, tornar-se inócuo.

5.17.68. Um dos efeitos esperados do mecanismo de penalidade é a dissuasão, que consiste na punição exercida pela fiscalização administrativa. O efeito de dissuasão busca repercutir no indivíduo que praticou a infração, para que não volte a ter a mesma conduta. Também busca repercutir em outros indivíduos, que podem ter condutas análogas, visto que estariam sujeitos às mesmas punições.

5.17.69. Outra consequência esperada é que, sob uma ótica racional e adotando o modelo econômico proposto por BECKER (1968), o benefício auferido pelo cometimento da infração não supere os custos incorridos ao cometer essa infração, ponderado pela probabilidade de ser punido[10].

5.17.70. Dessa forma, tão mais efetiva será a aplicação de um modelo de “comando e controle”, quanto maiores forem os custos ao se cometer a infração e a probabilidade de ser punido (comparados ao benefício de se cometer a infração) e quanto mais amplo for o efeito de dissuasão.

5.17.71. Um agente teria benefício econômico em descumprir a sistemática de contratos, caso pudesse negociar, a qualquer tempo sem o mesmo contrato, o mesmo produto em condições mais vantajosas. Quando tratamos do comércio de biodiesel no elo do suprimento primário e da distribuição, estamos falando de negociações da ordem de milhares de metros cúbicos por ano, em que o benefício de um centavo por litro traduz-se em montante da ordem de milhões de reais por ano.

5.17.72. Dessa forma, a sanção a ser aplicada em caso de descumprimento precisa ser minimamente compatível. A mera aplicação de multa ao infrator, nos montantes previstos pelo art. 3º da Lei nº 9.847, de 1999, na maioria dos casos não seria suficiente para dissuadir o descumprimento da sistemática proposta.

5.17.73. Assim, o mecanismo proposto é ampliar o efeito de dissuasão. Uma vez constatado o descumprimento, aqueles agentes que não cumprissem a meta de contratação ficariam impedidos de comercializar até que firmassem e informassem à ANP os contratos válidos, necessários para assegurar o alcance da meta mínima de contratação.

5.17.74. De um lado, o distribuidor que não cumprir sua meta de contratação terá sua aquisição de óleo diesel A impedida com importadores e refinadores de derivados de petróleo. De outro, o produtor de biodiesel que não cumprir sua meta de contratação terá sua comercialização de biodiesel com distribuidores bloqueada. Caso os agentes econômicos não cumpram a medida cautelar de interdição, estariam sujeitos à aplicação das penalidades previstas na Lei de Penalidades da ANP.

5.17.75. Seria ainda dada publicidade às penalidades aplicadas, em virtude do descumprimento do regramento proposto, e encaminhamento para conhecimento dos ministérios correlatos ao PNPB, quais sejam, Ministério de Minas e Energia (MME) e Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA).

6. **CONCLUSÕES**

6.1. O presente relatório teve como objetivo a proposição de novo modelo de comercialização de biodiesel, em substituição ao atual modelo de leilões públicos, conforme diretriz emanada pela Resolução CNPE nº 14 de 09/12/2020.

6.2. Para atender a este objetivo, por meio da Portaria ANP nº 292, de 29/12/2020, foi constituído Grupo de Trabalho (GT) para apresentar à Diretoria Colegiada da Agência a proposta do novo modelo de comercialização do biodiesel.

6.3. Na seção 2 deste relatório, está contextualizada a atual sistemática de comercialização de biodiesel e a motivação para sua alteração.

6.4. Na Seção 3, estão elencadas a metodologia e as premissas adotadas pelo GT para a elaboração do relatório.

6.5. Na Seção 4, está descrito o atual modelo de leilões públicos para a comercialização de biodiesel, abordando aspectos como duração, adquirentes, percentual mínimo de mistura, plataforma eletrônica dos leilões, preço máximo de referência e

modalidades de leilões, bem como aspectos sobre o mercado, a estrutura tributária, os custos regulatórios, a garantia do abastecimento e as penalidades.

6.6. Na Seção 5, é detalhada e avaliada a aplicabilidade, em face da diretriz emanada pela Resolução CNPE nº 14/2020, de dois modelos de comercialização de biodiesel: i) leilão privado; e ii) contratação direta.

6.7. O modelo de leilão privado se mostra inadequado em função da inviabilidade de sua disponibilidade temporal, uma vez que a implementação da plataforma deste leilão, abrangendo a revisão regulatória e a licitação, homologação e desenvolvimento do sistema eletrônico, demandaria tempo incondizente com o prazo de até 01/01/2022, determinado pela Resolução CNPE nº 14/2020, para vigência do novo modelo de comercialização de biodiesel.

6.8. Adicionalmente, o modelo de leilão privado não afasta o risco atualmente apresentado pelos leilões públicos, cujos recorrentes contratempos durante os certames restringe a capacidade de resposta tempestiva da Agência em sua solução. Além do mais, neste modelo, continuariam presentes os custos regulatórios da ANP para auditar e supervisionar os certames.

6.9. Por sua vez, o modelo de comercialização por contratação direta, cuja implementação se apresenta exequível para vigor até 01/01/2022, torna flexível a aquisição de biodiesel, que poderia ser complementada no mercado *spot* ou por meio de outros integrantes do setor produtivo.

6.10. Outra vantagem do modelo de contratação direta é a simplificação na forma de aquisição de biodiesel, quando comparada à atual aquisição via leilões, pois suprime um terceiro intermediário na relação entre compradores e vendedores, conferindo celeridade e monitoramento mais simples da comercialização, além da redução dos custos regulatórios da ANP.

6.11. Por fim, a contratação direta entre ofertantes e demandantes concorre para um mercado de biodiesel mais eficiente, na medida em que se tornam viáveis mais operações mutuamente vantajosas para as partes.

6.12. Em face do exposto, o GT, por meio deste relatório, recomenda a adoção do modelo de contratação direta do biodiesel entre produtores desse produto e distribuidores de combustíveis líquidos, que atende as diretrizes emanadas pela Resolução CNPE nº 14/2020 e aprimora a política energética nacional, fortalecendo a garantia do suprimento de combustíveis e de biocombustíveis em todo o território nacional, conforme estabelece a Lei nº 9.478/1997 (Lei do Petróleo), além de reduzir o ônus regulatório para o mercado de biodiesel, em linha com as diretrizes da Lei nº 13.874/2019 (Lei de Liberdade Econômica).

7. REFERÊNCIAS

[1] https://www.gov.br/casacivil/pt-br/centrais-de-conteudo/downloads/diretrizes-gerais-e-guia-orientativo_final_27-09-2018.pdf/view

[2] Esse valor é elaborado pela Coordenação de Biocombustíveis da Secretaria Especial de Agricultura Familiar e Desenvolvimento Agrário e enviado, via Ofício, à Superintendência de Distribuição e Logística da ANP (SDL/ANP). Esse documento explica, por meio de Nota Técnica, o custo médio adicional do SCS no preço final do biodiesel.

[3] De acordo com o parágrafo 1º, artigo 6º da Resolução ANP nº 33/2007 os adquirentes com participações médias no mercado nacional de óleo diesel inferiores a 1% poderão a critério da ANP, ser desobrigados de participar dos leilões para aquisição de biodiesel, sendo-lhes, neste caso, facultada a participação por decisão própria, abrangendo, no parágrafo 2º do mesmo artigo, os produtores e importadores.

[4] Em caso de volume adicional, é adicionada a taxa de R\$ 150,00 ao preço do metro cúbico de B100.

[5] Retirado do Relatório Abastece Brasil.

[6] Selo Combustível Social: Os editais dos leilões contemplam a agricultura familiar, por meio da inclusão do Selo Combustível Social (SCS) como um dos critérios, como previsto no art. 2º, § 4º, da Lei nº 11.097/2005 e no Decreto nº 5.297/2004. Assim, para reforçar a sua importância, foi estabelecido, complementarmente, que a formação dos estoques reguladores fosse realizada por biodiesel oriundo de produtores detentores do SCS, nos termos do art. 2º da Resolução CNPE nº 7/2007.

[7] Nota técnica 37/2018/DEE/CADE

[8] Nos leilões, a disputa ocorre apenas por preço, sendo que a diferenciação entre as condições de oferta se dá quase que exclusivamente pela usina ofertante (e todas as condições subjacentes que esse atributo carrega, como localização geográfica, modos de transporte possíveis de entrega, histórico de nível de serviço na entrega e de qualidade do produto oferecido, por exemplo) e pelo parâmetro de qualidade ponto de entupimento de filtro a frio (CFPP).

[9] Não há um teste de campo para mensuração do teor de biodiesel em uma amostra de óleo diesel B. Para a detecção do teor de etanol na gasolina C, por exemplo, é amplamente aplicado o teste da proveta, por exemplo.

[10] BECKER, G.S. Crime and punishment: an economic approach. The Journal of Political Economy, v. 76, n. 2, p. 169-217, 1968.



Documento assinado eletronicamente por **PATRICIA HUGUENIN BARAN**, Superintendente Adjunta, em 14/04/2021, às 17:09, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **RENATA BONA MALLEMONT REBELLO**, Assessora de Diretoria, em 14/04/2021, às 17:10, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).

Documento assinado eletronicamente por **ADRIANA NICKEL LOURENÇO**, Assessora de Diretoria, em 14/04/2021, às 17:10,



conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **CRISTIANE ZULIVIA DE ANDRADE MONTEIRO, Assessora Técnica V**, em 14/04/2021, às 17:11, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **JACKSON DA SILVA ALBUQUERQUE, Coordenador IV**, em 14/04/2021, às 17:17, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Fabio Nuno Marques da Vinha, Técnico Administrativo**, em 14/04/2021, às 17:19, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **RODRIGO MILAO DE PAIVA, Especialista em Regulação**, em 14/04/2021, às 17:21, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **RAFAEL DE CARVALHO LINS, Coordenador V**, em 14/04/2021, às 17:32, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **JARDEL FARIAS DUQUE, Especialista em Regulação**, em 14/04/2021, às 17:59, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **DIOGO VALERIO, Coordenador de Acesso a Transporte de Líquidos**, em 14/04/2021, às 18:03, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **RUBENS CERQUEIRA FREITAS, Assessor de Diretoria**, em 14/04/2021, às 18:33, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **THYAGO GROTTI VIEIRA, Superintendente**, em 14/04/2021, às 19:41, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Rafael Andrade da Cruz, Técnico em Regulação**, em 15/04/2021, às 09:34, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **CEZAR CARAM ISSA, Superintendente**, em 15/04/2021, às 09:43, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **RITA DE CASSIA CAMPOS PEREIRA TORRES, Coordenadora V**, em 15/04/2021, às 09:59, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.anp.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **1256822** e o código CRC **97E84F99**.