

Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis - ANP
SUPERINTENDÊNCIA DE BIOCOMBUSTÍVEIS E DE QUALIDADE DE PRODUTOS - SBQ
Coordenação de Gestão do Renovabio

RELATÓRIO DE ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO Nº 1/2022/SBQ-CGR/SBQ/ANP-RJ

Rio de Janeiro, 08 de abril de 2022.

Assunto: Relatório de Análise de Impacto Regulatório sobre alterações da Resolução ANP nº 791, de 2019, que trata da individualização das metas compulsórias anuais de redução de emissões de gases causadores do efeito estufa para a comercialização de combustíveis, no âmbito da Política Nacional de Biocombustíveis (RenovaBio), para inclusão de previsão de abatimento das metas em decorrência da comprovação de aquisição de biocombustíveis por meio de contratos de fornecimento de longo prazo.

IDENTIFICAÇÃO TEMÁTICA

Tema Principal	3. Produção de derivados de petróleo e biocombustíveis e processamento de gás natural
Tema Secundário	3.6. Outros assuntos referentes à produção de derivados de petróleo e biocombustíveis e processamento de gás natural
Nº e Título da Ação Regulatória	III.7 Individualização das metas compulsórias anuais de redução de emissões de gases causadores do efeito estufa para a comercialização de combustíveis, no âmbito da Política Nacional de Biocombustíveis (RenovaBio) (SBQ)

SUMÁRIO

- I. INTRODUÇÃO
- II. ESTUDO DO PROBLEMA
 - II.1 - Histórico*
 - II.2 - Descrição do problema*
 - II.3 - Identificação dos atores ou grupos afetados pelo problema*
- III. IDENTIFICAÇÃO DA BASE LEGAL
- IV. DEFINIÇÃO DOS OBJETIVOS
- V. PARTICIPAÇÃO SOCIAL
- VI. IDENTIFICAÇÃO DAS ALTERNATIVAS
 - VI.1 - Opção por não regulamentar e premissas fundamentais*
 - VI.2 - Opção por manutenção do status quo dos contratos atuais*
 - VI.3 - Quanto aos prazos contratuais*
 - VI.4 - Quanto ao envio de informações e sistema de controle*
- VII. AVALIAÇÃO DAS ALTERNATIVAS REGULATÓRIAS
 - VII.1 – Definição dos critérios de análise*
 - VII.2 – Aplicação da Matriz de Desempenho*
 - VII.3 – Estabelecimento de pesos aos critérios*
 - VII.4 – Ranqueamento das alternativas*
 - VII.5 – Opção escolhida e proposta regulatória*
- VIII. CONCLUSÃO E ESTRATÉGIA DE IMPLEMENTAÇÃO, FISCALIZAÇÃO E MONITORAMENTO
- IX. ALTERAÇÃO DA CLASSIFICAÇÃO DE RISCO DAS ATIVIDADES REGULADAS
- X. REFERÊNCIAS

I. INTRODUÇÃO

Em 14 de junho de 2019, com base no Decreto nº 9888, de 2019, a ANP editou a Resolução ANP nº 791, regulamentando a individualização das metas compulsórias anuais de redução de emissões de gases causadores do efeito estufa para a comercialização de combustíveis e a forma de comprovação de atendimento.

As metas compulsórias são instrumentos fundamentais da Política Nacional de Biocombustíveis (RenovaBio) junto com os Créditos de Descarbonização (CBIO) e a Certificação de Biocombustíveis, nos termos do art. 4º da Lei 13.576, de 2017.

A citada lei determina que as metas deverão considerar a melhoria da intensidade de carbono da matriz brasileira de combustíveis ao longo do tempo, para um período mínimo de dez anos. Estabelece, ainda, que as metas anuais devem ser desdobradas em metas individuais aplicadas a todos os distribuidores de combustíveis, proporcionais à respectiva participação de mercado na comercialização de combustíveis fósseis no ano anterior. Por fim, prevê em seu art. 8º a possibilidade de redução da meta individual do distribuidor de combustíveis mediante a comprovação da aquisição de biocombustíveis por meio de contratos de fornecimento de longo prazo.

"Art. 6º As metas compulsórias anuais de redução de emissões de gases causadores do efeito estufa para a comercialização de combustíveis serão definidas em regulamento, considerada a melhoria da intensidade de carbono da matriz brasileira de combustíveis ao longo do tempo, para um período mínimo de dez anos, observados: (Vigência)

I - a proteção dos interesses do consumidor quanto a preço, qualidade e oferta de combustíveis;

- II - a disponibilidade de oferta de biocombustíveis por produtores e por importadores detentores do Certificado da Produção Eficiente de Biocombustíveis;
- III - (VETADO);
- IV - a valorização dos recursos energéticos;
- V - a evolução do consumo nacional de combustíveis e das importações;
- VI - os compromissos internacionais de redução de emissões de gases causadores do efeito estufa assumidos pelo Brasil e ações setoriais no âmbito desses compromissos; e
- VII - o impacto de preços de combustíveis em índices de inflação.

Art. 7º A meta compulsória anual de que trata o art. 6º desta Lei será desdobrada, para cada ano corrente, em metas individuais, aplicadas a todos os distribuidores de combustíveis, proporcionalmente à respectiva participação de mercado na comercialização de combustíveis fósseis no ano anterior.

§ 1º As metas individuais de cada distribuidor de combustíveis deverão ser tornadas públicas, preferencialmente por meio eletrônico.

§ 2º A comprovação de atendimento à meta individual por cada distribuidor de combustíveis será realizada a partir da quantidade de Créditos de Descarbonização em sua propriedade, na data definida em regulamento.

§ 3º Cada distribuidor de combustíveis comprovará ter alcançado sua meta individual de acordo com sua estratégia, sem prejuízo às adições volumétricas previstas em lei específica, como de etanol à gasolina e de biodiesel ao óleo diesel.

§ 4º Até 15% (quinze por cento) da meta individual de um ano poderá ser comprovada pelo distribuidor de combustíveis no ano subsequente, desde que tenha comprovado cumprimento integral da meta no ano anterior.

Art. 8º O regulamento poderá autorizar a redução da meta individual do distribuidor de combustíveis nos seguintes casos:

I - aquisição de biocombustíveis mediante:

a) contratos de fornecimento com prazo superior a um ano, firmados com produtor de biocombustível detentor do Certificado da Produção Eficiente de Biocombustíveis;

b) (VETADO);

II - (VETADO)."

O Decreto nº 9.888, de 27 de junho de 2019, regulamentou a Lei nº 13.576, de 2017, e deu competência à ANP para regulamentar e fiscalizar a individualização das metas anuais compulsórias aplicáveis aos distribuidores de combustíveis. Contudo, o Decreto determinou que caberia ao CNPE autorizar a redução da meta individual quando comprovada a aquisição de biocombustíveis por meio de contrato de fornecimento de longo prazo.

"Art. 4º A meta compulsória de que trata o art. 1º será detalhada pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis - ANP, para cada ano corrente, em metas individuais, aplicadas aos distribuidores de combustíveis, proporcionalmente à sua participação de mercado na comercialização de combustíveis fósseis no ano anterior.

Art. 5º O distribuidor de combustíveis comprovará anualmente o atendimento de sua meta individual, nos termos estabelecidos pela ANP.

(...)

Art. 7º O CNPE poderá autorizar a redução da meta individual do distribuidor de combustíveis, prevista no [art. 8º da Lei nº 13.576, de 2017](#), mediante a comprovação da aquisição de biocombustíveis por meio de contrato de fornecimento de longo prazo.

Parágrafo único. A redução a que se refere o caput não poderá ser superior a vinte por cento.

Art. 8º A ANP publicará anualmente o percentual de atendimento à meta individual por cada distribuidor de combustíveis e as respectivas sanções administrativas e pecuniárias aplicadas."

2019: Com base na Lei nº 13.576, de 2017, e no Decreto nº 9.888, de 2019, a ANP publicou, então a Resolução ANP nº 791, de 12 de junho de

"Art. 2º A meta anual individual de redução de gases geradores de efeito estufa do distribuidor de combustíveis será um número inteiro maior do que zero, calculado a partir da multiplicação da participação de mercado do distribuidor nas emissões totais oriundas de combustíveis fósseis (em fração percentual) pela meta anual estabelecida pelo Conselho Nacional de Política Energética - CNPE. (Redação dada pela Resolução nº [843/2021](#))

Parágrafo único. A meta anual individual:

~~I - será estabelecida em unidades de Crédito de Descarbonização (CBIO), a partir das metas compulsórias anuais definidas pela Resolução CNPE nº [5](#), de 5 de junho de 2018, ou outra que venha a substituí-la;~~

I - será estabelecida em unidades de Crédito de Descarbonização (CBIO), a partir das metas compulsórias anuais definidas pelo CNPE; (Redação dada pela Resolução nº [843/2021](#))

~~II - poderá ser revisada nos termos do art. 4º da Resolução CNPE nº [5](#), de 2018, e art. 8º do Decreto nº [9.308](#), de 15 de março de 2018;~~

II - considerará o disposto nos arts. 2º e 3º da Resolução CNPE nº 8, de 18 de agosto de 2020, e no art. 7º do Decreto nº 9.888, de 27 de junho de 2019; (Redação dada pela Resolução nº [843/2021](#))

III - vigorará até 31 de dezembro de cada ano; e

IV - será publicada na página da ANP na internet (www.anp.gov.br)."

Em 10 de setembro de 2020, foi publicada a Resolução CNPE nº 08, de 18 de agosto de 2020, que em seu art. 2º trata dos contratos de longo prazo previstos no art. 8º da Lei nº 13.576, de 2017 e art. 7º do Decreto nº 9.888, de 2019.

"Art. 2º Autorizar a redução da meta individual do distribuidor de combustíveis prevista no art. 8º da Lei nº 13.576, de 26 de dezembro de 2017, nos termos do art. 7º do Decreto nº 9.888, de 27 de junho de 2019, e do regulamento da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis - ANP."

Em decorrência da necessidade de regulamentação do art. 2º da Resolução CNPE nº 08, de 2020, a ANP incluiu em sua agenda regulatória a revisão da Resolução ANP nº 791, de 2019.

O objetivo do presente documento é apresentar o resultado da Análise de Impacto Regulatório realizado para a proposição de alteração da Resolução ANP nº 791, de 2019, devido à necessidade de regulamentação do abatimento das metas dos distribuidores de combustíveis fósseis em decorrência de contratos de longo prazo de aquisição de biocombustíveis, nos termos previstos pelo art. 2º da Resolução CNPE nº 08, de 2020.

Ressalta-se que, no escopo de suas competências, cabe à Agência implementar a política nacional de petróleo, gás natural e biocombustíveis, contida na política energética nacional, e, não, propor alterações na política em si ou realizar a proposição de novas políticas.

Desse modo, não é realizada identificação de problemas que levaram ao estabelecimento de regras contidas na Lei nº 13.576, de 2017, Decreto nº 9.888, de 2019, e na Resolução CNPE nº 8, de 2020, ou analisar alternativas de ações a tais regras. Buscou-se aqui, pois, avaliar a melhor forma de regulamentar o abatimento das metas individuais dos distribuidores que realizarem contratação de longo prazo, previsão estabelecida em ato normativo superior.

II. ESTUDO DO PROBLEMA

II.1 Histórico

Conforme apresentado na Introdução, a Lei nº 13.576, de 2017, já trouxe no art. 8º hipótese de redução da meta individual do distribuidor de combustíveis devido à aquisição de biocombustíveis mediante contratos de fornecimento com prazo superior a um ano firmados com produtor de biocombustível detentor do Certificado da Produção Eficiente de Biocombustíveis.

Adicionalmente, o Decreto nº 9.888, de 2019, atribuiu ao CNPE a competência para autorizar tal redução e limitaram o desconto a vinte por cento.

Em 10 de setembro de 2020, foi publicada a Resolução CNPE nº 08 que autorizou a ANP a regulamentar a redução da meta individual do distribuidor nos termos do art. 8º da Lei nº 13.576, de 2017, e do art. 7º do Decreto nº 9.888, de 2019.

O modelo atual de contratação de biocombustíveis varia consideravelmente de acordo com o produto.

Para comercialização de etanol anidro combustível, os contratos, normalmente, são celebrados atendendo ao disposto na Resolução ANP nº 67, de 9 de dezembro de 2011. Assim, temos algumas características importantes a serem mencionadas:

- Os contratos devem ser homologados na ANP (pela Superintendência de Distribuição e Logística – SDL);
- O distribuidor de combustíveis líquidos automotivos protocoliza na ANP cópias autenticadas dos extratos de contratos, firmados com fornecedores de etanol até 02 de maio de cada ano (ano Y), para prévia homologação pela Agência;
- O período de contratação deve ser de 1º de julho de cada ano a 31 de maio do ano subsequente (ano-safra);
- Como regra geral, o volume total do(s) contrato(s) de etanol anidro combustível, protocolizado(s) na ANP devem ser compatíveis, no mínimo, com 90% da comercialização de gasolina C no ano civil anterior (ano Y-1), considerando o percentual de mistura obrigatória vigente;
- Há prazo especial para saneamento das informações até julho de cada ano.

Destaca-se que até 2020 (Resolução ANP nº 819/2020) os contratos de etanol anidro deveriam possuir duração mínima de um ano. Atualmente, esse prazo é de no mínimo 11 onze meses.

Adicionalmente, a Resolução ANP nº 67, de 2011, prevê que o contrato pode ser firmado com a matriz de fornecedor autorizado pela Agência. Reuniões realizadas com associações de produtores de etanol e associações de distribuidores de combustíveis indicaram que a prática atual do mercado é a celebração dos contratos com a matriz do fornecedor de etanol (produtor).

A referida resolução não obriga a celebração de contratos anuais, senão que os contratos tenham vigência periódica mínima de um ano fixada de 1º de junho do ano vigente a 31 de maio do ano subsequente. Nos casos de contratos com vigência superior a um ano, deve-se protocolizar na ANP, anualmente, cópia autenticada do extrato do contrato. Entretanto, segundo informações obtidas, é extremamente rara a existência de contratos com vigência superior a um ano.

De acordo com estimativas da ESALQ/USP, na safra 2016/2017 e na 2017/2018, houve uma comercialização efetiva de 92% em volume de etanol anidro por meio de contratos. Já na safra 2018/2019, o percentual foi de 91% e, na safra 2019/2020, o percentual foi de 89%.

A comercialização de etanol hidratado ocorre essencialmente no mercado *spot* sendo raríssimos os contratos formais firmados para fornecimento desse biocombustível. É comum a existência de compromissos informais de retirada de produtos entre fornecedores de etanol e distribuidores. Usualmente, os produtores de etanol (em sua grande maioria também são produtores de açúcar) fazem previsão do mix açúcar/etanol para a safra seguinte de acordo com diversos indicadores, tais como déficit de açúcar no mercado internacional, cotação do dólar, entre outros. Ao longo da moagem da safra, é possível realizar alguns ajustes nos rendimentos do mix açúcar/etanol. Isso faz com que a contratação de etanol hidratado em prazo superior ao de uma safra não seja prática de mercado atual.

Até dezembro de 2021, o biodiesel era negociado bimestralmente por meio de leilão, para fins de atendimento ao percentual obrigatório de que trata a Lei nº 13.033, de 2014. Pela Resolução ANP nº 857, de 2021, que implementou o novo modelo de comercialização de biodiesel, desde 1º de janeiro de 2022, o biodiesel passou a ser comercializado por contratos de fornecimento validados pela ANP, com prazo mínimo de dois meses, ou por meio de transações por mercado à vista (*spot market*). Quanto à Resolução temos algumas características importantes que devem ser mencionadas em relação ao fornecimento de biodiesel:

- O contrato de fornecimento de biodiesel deverá ter vigência de, no mínimo, dois meses devendo encerrar sua vigência no último dia de um bimestre civil;
- Os contratos devem ser realizados por bimestre civil iniciados em mês ímpar e encerrados em mês par;
- Os contratos devem ser informados para a ANP para prévia análise da Agência até o dia 25 do mês anterior ao início de sua vigência. Após o registro do contrato por uma das partes contratantes, a contraparte contratual deverá confirmá-lo até o último dia útil do mês anterior ao mês de início de vigência;
- O distribuidor de combustíveis líquidos deverá ter, antes de cada bimestre civil, volume contratado de biodiesel igual ou superior ao volume equivalente a 80% da sua comercialização de óleo diesel B no bimestre civil correspondente do ano civil anterior, considerando o percentual de mistura obrigatória vigente e descontando o volume de óleo diesel B adquirido de outros distribuidores;
- O produtor de biodiesel deverá ter, antes de cada bimestre civil, volume contratado de biodiesel igual ou superior ao volume equivalente a 80% da sua comercialização de biodiesel com distribuidores de combustíveis líquidos no bimestre civil correspondente do ano civil anterior, ajustado para o percentual de mistura obrigatória vigente.

Importante destacar que os primeiros contratos de biodiesel realizados a partir da implantação do novo modelo foram contratos com o prazo de vigência de dois meses, ou seja, o mínimo estabelecido pela Resolução ANP nº 857/2021.

Quanto ao biometano, atualmente a Resolução ANP nº 734, de 28 de junho de 2018, prevê que o produtor somente pode comercializar biometano com concessionária estadual de gás natural canalizado, distribuidor de gás natural comprimido (GNC) a granel e distribuidor de gás natural

liquefeito a granel (GNL) autorizados pela ANP; comercializador de gás natural registrado na ANP, ou consumidor final de gás natural nos termos da legislação vigente. Na Resolução ANP nº 791, de 2019, o gás natural não foi considerado como combustível fóssil que possui biocombustível substituto de modo que aos distribuidores de GNC e distribuidores de GNL não são atribuídas metas de redução de emissões de gases causadores do efeito estufa. Assim, o biometano não será considerado nas análises posteriores, uma vez que os distribuidores de combustíveis que possuem metas são os que comercializaram gasolina e diesel no ano anterior ao de competência.

A possibilidade de redução das metas individuais dos distribuidores de combustíveis em decorrência da celebração de contratos de fornecimento de longo prazo possui como intenção aumentar a segurança no fornecimento de biocombustíveis e a previsibilidade do mercado, tanto em relação à produção quanto em relação ao mercado de CBIOs.

Além disso, poderá haver incentivo a novos investimentos e ao aumento da eficiência dos produtores, pois serão economicamente mais interessantes para os distribuidores os contratos com produtores com maior Nota de Eficiência Energético-Ambiental. Consequentemente, esse processo acarretará também a redução da intensidade de carbono dos produtos e da matriz de combustíveis.

Atualmente, não se constitui prática de mercado a celebração de contratos de fornecimento com prazo superior ao de um ano, como estabelecido pela Lei nº 13.576, de 2017, sendo os contratos de etanol anidro os que mais se assemelham aos que poderão ser aceitos.

II.2 Descrição

Foi aplicada uma análise SWOT, isto é, foram avaliadas as forças, fraquezas, oportunidades e ameaças da definição de regras para o abatimento das metas individuais dos distribuidores de combustíveis em decorrência da comprovação de aquisição de biocombustíveis por meio de contratos de fornecimento de longo prazo.

Destaca-se que na análise SWOT, as forças e fraquezas são os impactos positivos e negativos da ação no ambiente interno (nesse estudo de caso, a ANP), e as oportunidades e ameaças são os impactos positivos e negativos da ação no ambiente externo (sociedade, cadeia de produção e distribuição, meio ambiente etc.). No âmbito da sociedade, não foram consideradas as oportunidades referentes à melhoria do produto pois esta é uma questão inerente à atuação da agência.

- Forças:
 - Obrigação legal: lei e resolução CNPE obrigam a ANP a definir regras para o abatimento das metas individuais dos distribuidores de combustíveis em decorrência da comprovação de aquisição de biocombustíveis por meio de contratos de fornecimento de longo prazo.

- Oportunidades:
 - Aumento da eficiência dos produtores de biocombustíveis: os contratos preferencialmente serão celebrados com produtores mais eficientes (melhores NEEA e melhores fatores de geração de CBIOs). Logo, espera-se que o estabelecimento dos contratos de longo prazo estimule o investimento na melhoria da eficiência por parte dos produtores.
 - Aumento da capacidade instalada: os contratos de longo prazo podem estimular o investimento na construção de novas unidades de produção e ampliação das atuais, aumentando a produção de biocombustíveis.
 - Segurança para os produtores de biocombustíveis: garantia de mercado pelos contratos de longo prazo.
 - Aumentar a previsibilidade do mercado de CBIOs: devido ao aumento da segurança dos produtores, que poderão prever melhor sua oferta e investimentos.
 - Aumentar número de CBIOs na B3: garantia da oferta de CBIOs para cumprimento da meta compulsória.

- Fraquezas:
 - Mais uma atribuição para a ANP: acompanhamento dos contratos.

- Ameaças:
 - Alterar a forma de comercialização dos biocombustíveis: introdução de um novo modelo de comercialização, que é a contratação de longo prazo (contratos com prazos maiores dos que os praticados hoje).
 - Não cumprimento dos contratos: poderá ocasionar impactos da demanda de CBIOs e na oferta de biocombustíveis.
 - Redução na demanda de CBIOs na B3: o aumento do número de contratos pode gerar uma queda na demanda na B3, visto que os distribuidores terão abatido parte da meta de CBIOs.
 - Impacto nos preços dos CBIOs: devido ao impacto na demanda e oferta de CBIOs na B3
 - Dificuldades para cumprimento da meta compulsória anual estabelecidas pelo CNPE: o abatimento de até 20% da meta individual pode fazer com que fique difícil cumprir a meta global total anual.

O problema regulatório a ser enfrentado é a definição de regras para o abatimento das metas individuais dos distribuidores de combustíveis em decorrência da comprovação de aquisição de biocombustíveis por meio de contratos de fornecimento de longo prazo.

A Figura 1 expõe as relações causais necessárias para o entendimento do problema, na forma de Árvore de Problemas onde o tronco é composto pelo diagnóstico do problema, as raízes são a origem e os galhos e folhas representam os possíveis impactos.

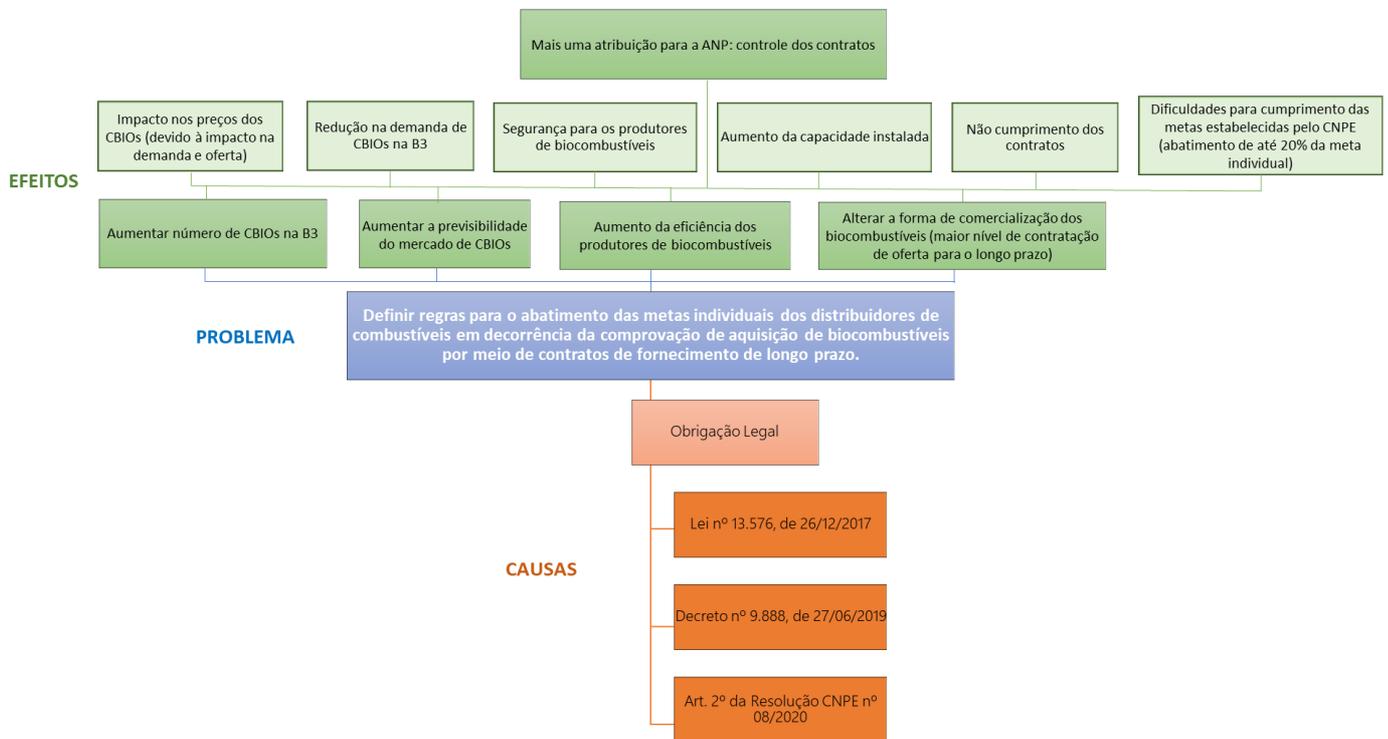


Figura 1: Árvore de Problemas

II.3 Identificação dos atores ou grupos afetados pelo problema

Diversos grupos são direta ou indiretamente impactados pelos problemas, suas causas e consequências, conforme elencados nesta Nota Técnica.

Em primeiro lugar, poderá ocorrer impacto nos preços dos CBIOS (devido à impacto na demanda e oferta). Assim, o consumidor de combustíveis poderá ser impactado indiretamente pelos preços caso ocorram distorções no mercado.

Indiretamente também podem ser considerados afetados os agentes que atuam no mercado organizado e nas instituições financeiras devido às possíveis oscilações do mercado de CBIOS.

Ainda indiretamente, podem ser considerados impactados os órgãos que acompanham a implementação da Política Nacional de Biocombustíveis, especialmente o Ministério de Minas e Energia, mas também todos os ministérios que integram o Comitê RenovaBio, a saber: Casa Civil da Presidência da República, Ministério de Economia, Ministério de Infraestrutura, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Ministério de Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações e Ministério do Meio Ambiente.

Por fim, a sociedade como um todo pode ser considerada indiretamente afetada, visto que se trata aqui do sucesso na implementação de Política de Estado para promoção do uso de biocombustíveis com implicações na qualidade do ar, nas políticas de mudanças climáticas e na saúde da população.

Além desses, os agentes econômicos diretamente impactados pela possibilidade de mudança na forma de comercialização dos biocombustíveis, através dos contratos de longo prazo, são os seguintes:

- Produtores nacionais de biocombustível;
- Distribuidores de combustíveis;
- Firms inspetoras; e
- Importadores de biocombustível.

Atualmente (fevereiro/2022), existem 358 produtores de etanol autorizados, dos quais 268 são certificados no RenovaBio; 53 produtores autorizados de biodiesel, dos quais 31 são certificados; e 4 produtores de biometano autorizados pela ANP, dos quais 3 certificados.

Desse modo, os 164 distribuidores de combustíveis autorizados ((fevereiro/2022)), também serão afetados pela possibilidade de mudança na forma de comercialização dos biocombustíveis. O Despacho nº 790, de 20 de julho de 2021, que tornou públicas novas metas individuais compulsórias de redução de emissões de gases causadores do efeito estufa para 2021, aplicáveis a todos os distribuidores que comercializaram combustíveis fósseis em 2020, lista 136 distribuidores que possuem metas a serem cumpridas em 2021. Considerando também os distribuidores que deixaram de cumprir suas metas em 2020 e devem cumpri-las em 2021, chega-se a 142 distribuidores. Esses serão os mais impactados pela regulamentação.

Quanto aos importadores de biocombustíveis, cabe ressaltar que atualmente é permitida apenas a importação de etanol podendo ser realizada por distribuidores autorizados, por produtores autorizados ou por empresas comercializadoras.

III. IDENTIFICAÇÃO DA BASE LEGAL

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

“Art. 8º (...)

I - implementar, em sua esfera de atribuições, a política nacional de petróleo, gás natural e biocombustíveis, contida na política energética nacional, nos termos do Capítulo I desta Lei, com ênfase na garantia do suprimento de derivados de petróleo, gás natural e seus derivados, e de biocombustíveis, em todo o território nacional, e na proteção dos interesses dos consumidores quanto a preço, qualidade e oferta dos produtos.”

A Lei nº 13.576, de 26 de dezembro de 2017, instituiu a Política Nacional de Biocombustíveis (RenovaBio), definindo-a como parte integrante da política energética nacional. Em seu art. 8º, estabelece que poderão ser regulamentados contratos de fornecimento de longo prazo para redução da meta individual do distribuidor.

“Art. 8. O regulamento poderá autorizar a redução da meta individual do distribuidor de combustíveis nos seguintes casos:

I - aquisição de biocombustíveis mediante:

1. contratos de fornecimento com prazo superior a um ano, firmados com produtor de biocombustível detentor do Certificado da Produção Eficiente de Biocombustíveis;”

O art. 10 do Decreto nº 9.308, de 15 de março de 2018, estabeleceu, entre outras, as atribuições da ANP que diziam respeito à individualização das metas anuais compulsórias de redução de emissão de gases causadores do efeito estufa aplicáveis a todos os distribuidores de combustíveis.

Posteriormente, o Decreto nº 9.888, de 27 de junho de 2019, revogou o Decreto nº 9.308, de 2018, mas manteve as responsabilidades anteriormente definidas à ANP tendo sido acrescentadas outras atribuições.

“Art. 4º A meta compulsória de que trata o art. 1º será detalhada pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis - ANP, para cada ano corrente, em metas individuais, aplicadas aos distribuidores de combustíveis, proporcionalmente à sua participação de mercado na comercialização de combustíveis fósseis no ano anterior.

Art. 5º O distribuidor de combustíveis comprovará anualmente o atendimento de sua meta individual, nos termos estabelecidos pela ANP.

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

Art. 7º O CNPE poderá autorizar a redução da meta individual do distribuidor de combustíveis prevista no art. 8º da Lei nº 13.576, de 2017, mediante a comprovação da aquisição de biocombustíveis por meio de contrato de fornecimento de longo prazo.

Parágrafo único. A redução a que se refere o caput não poderá ser superior a vinte por cento.

Art. 8º A ANP publicará anualmente o percentual de atendimento à meta individual por cada distribuidor de combustíveis e as sanções administrativas e pecuniárias aplicadas.

Art. 9º A ANP estabelecerá os critérios, os procedimentos e as responsabilidades para regulação e fiscalização da Certificação de Biocombustíveis e do lastro do Crédito de Descarbonização, que abrangerão, dentre outros: (Redação dada pelo Decreto nº 9.964, de 2019)

I - credenciamento, suspensão e cancelamento do registro de firma inspetora; (Redação dada pelo Decreto nº 9.964, de 2019)

II - concessão, renovação, suspensão e cancelamento do Certificado da Produção Eficiente de Biocombustíveis; (Redação dada pelo Decreto nº 9.964, de 2019)

III - emissão da Nota de Eficiência Energético-Ambiental; e (Redação dada pelo Decreto nº 9.964, de 2019)

IV - definição, registro e controle das operações de venda de biocombustíveis que possam servir de lastro à emissão primária dos Créditos de Descarbonização. (Incluído pelo Decreto nº 9.964, de 2019)

§ 1º O lastro de que trata o inciso IV do caput refere-se ao conjunto de informações necessárias à garantia da fiel emissão dos Créditos de Descarbonização relativo aos volumes comercializados de biocombustíveis produzidos ou importados e notas fiscais correspondentes e aos Certificados da Produção Eficiente de Biocombustíveis concedidos, renovados, suspensos, cancelados ou expirados, com dados do produtor ou do importador de biocombustíveis, da Nota de Eficiência Energético-Ambiental, da validade do certificado, dentre outros. (Incluído pelo Decreto nº 9.964, de 2019)

§ 2º A ANP poderá contratar fornecedor especializado para a elaboração e a gestão de sistema informatizado para registro e controle das operações a que se refere o inciso IV do caput. (Incluído pelo Decreto nº 9.964, de 2019)

§ 3º Observadas as definições previstas na legislação aplicável, a ANP, além de biodiesel, etanol, biometano e bioquerosene, regulamentará outros combustíveis renováveis, em estado líquido, sólido ou gasoso, que possam ser empregados em motores a combustão interna ou para outro tipo de geração de energia, com vistas à substituição parcial ou total de combustíveis de origem fóssil. (Incluído pelo Decreto nº 9.964, de 2019)” (grifos nossos)

A execução das responsabilidades da ANP no âmbito do RenovaBio foi, regimentalmente, responsabilizada à Superintendência de Biocombustíveis e Qualidade de Produtos - SBQ. Desse modo, é de competência da ANP, o desdobramento da meta anual de redução de emissões de gases de efeito estufa, aplicando-a a todos os distribuidores de combustíveis; o credenciamento de firmas inspetoras; a regulamentação para concessão do Certificado da Produção Eficiente de Biocombustíveis e emissão da Nota de Eficiência Energético-Ambiental, bem como a definição de procedimentos e geração de lastro para emissão dos créditos de descarbonização.

Em decorrência disto, a ANP editou a Resolução ANP nº 791, de 12 de junho de 2019, regulamentando a individualização das metas compulsórias anuais de redução de emissões de gases causadores do efeito estufa para a comercialização de combustíveis, no âmbito da Política Nacional de Biocombustíveis (RenovaBio).

Conforme já destacado na introdução, em setembro de 2020, o CNPE publicou a Resolução CNPE nº 08 que, em seu art. 2º, autoriza a redução da meta individual do distribuidor de combustíveis prevista no art. 8º da Lei nº 13.576, de 2017, e art. 7º do Decreto nº 9.888, de 2019.

“Art. 2º Autorizar a redução da meta individual do distribuidor de combustíveis prevista no art. 8º da Lei nº 13.576, de 26 de dezembro de 2017, nos termos do art. 7º do Decreto nº 9.888, de 27 de junho de 2019, e do regulamento da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis - ANP.”

IV. DEFINIÇÃO DOS OBJETIVOS

Em qualquer proposta regulatória que a ANP realize, deverão ser seguidos os princípios norteadores estabelecidos pela Lei nº 13.576, de 2017.

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

I - previsibilidade para a participação dos biocombustíveis, com ênfase na sustentabilidade da indústria de biocombustíveis e na segurança do abastecimento;

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

III - eficácia dos biocombustíveis em contribuir para a mitigação efetiva de emissões de gases causadores do efeito estufa e de poluentes locais;

IV - potencial de contribuição do mercado de biocombustíveis para a geração de emprego e de renda e para o desenvolvimento regional, bem como para a promoção de cadeias de valor relacionadas à bioeconomia sustentável;

V - avanço da eficiência energética, com o uso de biocombustíveis em veículos, em máquinas e em equipamentos; e

VI - impulso ao desenvolvimento tecnológico e à inovação, visando a consolidar a base tecnológica, a aumentar a competitividade dos biocombustíveis na matriz energética nacional e a acelerar o desenvolvimento e a inserção comercial de biocombustíveis avançados e de novos biocombustíveis.”

Considerando o problema apontado anteriormente, espera-se atingir os seguintes objetivos:

1. Criar estímulos para alterar a forma de comercialização dos biocombustíveis, gerando maior nível de contratação de oferta para o longo prazo;
2. Criar incentivos para contratos com produtores com maior Nota de Eficiência Energético-Ambiental;
3. Criar incentivos ao aumento da eficiência dos produtores (redução da intensidade de carbono);
4. Incentivar os produtores de biocombustíveis, aumentando a produção e a segurança do abastecimento; e
5. Aumentar a previsibilidade do mercado de CBIOS.

V. PARTICIPAÇÃO SOCIAL

As interações com os agentes afetados incluíram eventos, reuniões associações de produtores de etanol, reuniões com associações de distribuidores de combustíveis, *webinars* e reuniões com os maiores distribuidores de combustíveis.

Foram realizadas reuniões com representantes dos principais agentes do mercado:

- União da Indústria de Cana-de-Açúcar (UNICA);
- Centro de Estudos Avançados em Economia Aplicada da Escola Superior de Agricultura "Luiz de Queiroz" - Universidade de São Paulo (CEPEA/Esalq/USP);
- Cooperativa de Produtores de Cana-de-Açúcar, Açúcar e Álcool do Estado de São Paulo (Copersucar);
- Federação Nacional das Distribuidoras de Combustíveis, Gás Natural e Biocombustíveis (Federação Brasilcom);
- Instituto Brasileiro de Petróleo e Gás (IBP);
- VIBRA Energia (antiga BR Distribuidora);
- Raízen Combustíveis S.A.;
- Ipiranga Produtos de Petróleo S.A.

Foram, também, discutidos aspectos iniciais sobre a regulamentação no Seminário Nacional de Biocombustíveis e Qualidade de Produtos promovido pela ANP.

VI. IDENTIFICAÇÃO DAS ALTERNATIVAS

VI.1 - Opção por não regulamentar e premissas fundamentais

Inicialmente buscou-se definir a alternativa de "não ação" e avaliar. Entretanto, não promover nenhuma alteração na Resolução ANP nº 791, de 2019 não caracteriza uma opção, dada a existência de obrigação definida em norma hierarquicamente superior de regulamentar a redução da meta individual do distribuidor de combustíveis mediante a comprovação da aquisição de biocombustíveis por meio de contrato de fornecimento de longo prazo.

A ANP deve definir regras para o abatimento das metas individuais dos distribuidores de combustíveis em decorrência da comprovação de aquisição de biocombustíveis por meio de contratos de fornecimento de longo prazo.

Para a definição de tais regras, qualquer proposta regulatória deve considerar o disposto na Lei nº 13.576, de 2017, e no Decreto nº 9.888, de 2019.

Assim, temos a primeira premissa fundamental advinda do art. 8º da Lei nº 13.576, de 2017, que estabelece que os contratos tenham prazo superior a um ano.

A segunda premissa também é proveniente do mesmo dispositivo que estabelece que os contratos sejam firmados com produtor de biocombustível detentor do Certificado da Produção Eficiente de Biocombustíveis. Assim, a proposta regulatória não poderá contemplar a homologação de contratos firmados entre o distribuidor e a matriz do fornecedor de biocombustíveis (tais como a Resolução ANP nº 67, de 2011, aceita) visto que cada unidade produtora de biocombustível possui Nota de Eficiência Energética-Ambiental e Certificado próprios. Também não poderão ser aceitos contratos firmados com Cooperativas de Produção ou Empresas Comercializadoras, uma vez que a Lei explicita a assinatura do contrato com o produtor de biocombustível detentor do Certificado.

“Art. 8º O regulamento poderá autorizar a redução da meta individual do distribuidor de combustíveis nos seguintes casos:

I - aquisição de biocombustíveis mediante:

a) contratos de fornecimento com prazo superior a um ano, firmados com produtor de biocombustível detentor do Certificado da Produção Eficiente de Biocombustíveis.” (grifos nossos)

Além de a Lei nº 13.576, de 2017, permitir o abatimento apenas para contratos firmados com produtores de biocombustíveis detentores do Certificado da Produção Eficiente de Biocombustíveis, cooperativas não possuem controle do produto, não sendo possível rastrear qual foi a unidade produtora que vendeu para o distribuidor, pois a comercialização dessas cooperativas é feita através de empresa comercializadora.

Atualmente, a Resolução ANP nº 802, de 2019, prevê a possibilidade de geração de lastro para emissão de CBIOS em notas fiscais submetidas por cooperativas na Plataforma C BIO. Para tal, a nota fiscal deve possuir identificação da unidade produtora que originou o produto comercializado. Entretanto, a comercialização se dá entre a cooperativa e a empresa comercializadora. A nota fiscal de comercialização entre a empresa comercializadora e o distribuidor de combustíveis não é submetida na Plataforma C BIO, pois não é passível de geração de lastro para emissão de CBIOS.

A terceira premissa vem do Decreto nº 9.888, de 2019, que, em seu art. 7º, diz que a redução da meta individual do distribuidor de combustíveis, mediante a comprovação da aquisição de biocombustíveis por meio de contrato de fornecimento de longo prazo, prevista no art. 8º da Lei nº 13.576, de 2017, não poderá ser superior a vinte por cento.

VI.2 - Opção por manutenção do *status quo* dos contratos atuais

Uma vez que a opção "não regulamentar" não é possível, buscou-se verificar se seria viável uma alternativa de "manutenção do *status quo*" dos contratos atuais de biocombustíveis que já são firmados com distribuidores e/ou se as exigências de informações enviadas pelos distribuidores sobre tais contratos (para a Superintendência de Distribuição e Logística) seriam satisfatórias para cumprir o que se pretende com a regulamentação.

As seguintes perguntas nortearam as reuniões que a SBQ efetuou com os agentes a respeito do tema e da elaboração da proposta.

1. Quais são os prazos contratuais comuns atualmente e quais prazos serão estabelecidos na proposta regulatória?
2. Quem são as partes dos contratos? É possível firmar contratos com a matriz do fornecedor de biocombustíveis? É possível firmar contratos com cooperativas? É possível firmar contratos com empresas comercializadoras de etanol?
3. Será necessário estabelecer regras distintas para os diferentes produtos?
4. Quais regras podem ser estabelecidas em casos de rescisão e descumprimento dos contratos?
5. Será permitido apenas a homologação de um contrato ou poderão ser firmados contratos com diferentes fornecedores de biocombustíveis?
6. Como será feito o cálculo do abatimento considerando a existência de diferentes contratos, com prazos de vigência diferentes?
7. Como será feito o controle e homologação de contratos pela ANP?
8. Como será feito o acompanhamento e controle do contrato?
9. Como será feito o cálculo do abatimento das metas?

Como apresentado na seção de estudo do problema, até 2021 o biodiesel era negociado bimestralmente através de leilões e, a partir de janeiro de 2022, o biodiesel passou a ser comercializado por contratos de fornecimento validados pela ANP, com prazo mínimo de dois meses, ou por meio de transações por mercado à vista (*spot market*), conforme o novo modelo de comercialização de biodiesel implementado pela Resolução ANP nº 857, de 2021.

Para comercialização de etanol, atualmente, os contratos existentes são de etanol anidro, para cumprir a Resolução ANP nº 67, de 2011, com duração de 11 meses (ano safra - 1º de julho de cada ano a 31 de maio do ano subsequente). Verificou-se, ainda, que quando o produtor de biocombustíveis possui mais de uma planta de produção, na grande maioria dos contratos eles são firmados com a matriz ou grupo econômico do produtor de biocombustíveis e, apenas, em raras ocasiões um distribuidor firma um contrato específico com uma unidade produtora de biocombustíveis específica.

A comercialização de biometano atualmente não ocorre para distribuidores de combustíveis líquidos e distribuidores de GNC e GNL não possuem metas compulsórias de redução de emissões de gases causadores do efeito estufa.

Concluimos, então, que para atender à primeira premissa fundamental elencada anteriormente (que os contratos tenham prazo superior a um ano) serão necessários firmar contratos diferentes dos existentes hoje. As regras atuais de comercialização permitem este tipo de contratação, porém tais prazos não acontecem na prática.

Em relação à segunda premissa fundamental, chegamos à mesma conclusão de que as regras de comercialização permitem que o distribuidor firme contratos específicos com a unidade produtora de biocombustível, porém, na prática, quando o produtor possui mais de uma planta de produção de biocombustível, o contrato é firmado com a matriz da empresa sem indicação da unidade específica de produção. Adicionalmente há muitos contratos atuais firmados com cooperativa de produção de biocombustíveis, o que não poderá ser considerado para fins de abatimento das metas dos distribuidores de combustíveis.

Assim verificou-se que devem ser definidos contratos de fornecimento de biocombustíveis diferentes dos existentes hoje, incentivando a contratação de longo prazo e a celebração de contratos diferentes dos que são feitos atualmente.

VI.3 - Quanto aos prazos contratuais

Quanto aos prazos contratuais, partindo da premissa de que os contratos sejam superiores a um ano, foram consideradas as seguintes opções:

1. estipular um prazo mínimo superior ao período de um ano e um prazo máximo inferior ao período de 10 anos;
2. fazer uma escala de bonificação anual, com prazo máximo de 10 anos, de tal modo que só seria possível atingir o valor máximo de abatimento da meta (20%) quando o contrato fosse firmado por dez anos; e
3. estipular somente o prazo mínimo de que os contratos deveriam ser superiores a um ano.

VI.4 - Quanto ao envio de informações e sistema de controle

Quanto às regras para envio de informações, foram consideradas as seguintes opções:

1. utilizar as informações já enviadas atualmente pelos distribuidores para a Superintendência de Distribuição e Logística (SDL);
2. estabelecer um sistema próprio para envio de informações e controle específico para o RenovaBio; e
3. não fazer nenhuma exigência de envio de informações adicionais.

VII. AVALIAÇÃO DAS ALTERNATIVAS REGULATÓRIAS

No art. 7º do Decreto nº 10.411/2020, que regulamento a análise de impacto regulatório de que trata o art. 6º da Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019.(Lei das Agências Reguladoras) são elencadas as metodologias para a aferição da razoabilidade do impacto econômico.

“Art. 7º Na elaboração da AIR, será adotada uma das seguintes metodologias específicas para aferição da razoabilidade do impacto econômico, de que trata o art. 5º da Lei nº 13.874, de 2019:

I - análise multicritério;

II - análise de custo-benefício;

III - análise de custo-efetividade;

IV - análise de custo;

V - análise de risco; ou

VI - análise risco-risco.”

Assim, dentre as metodologias disponíveis na literatura para avaliar o impacto regulatório e as elencadas no art. 7º do Decreto 10.411/2020, para esta AIR, optou-se pela utilização de uma abordagem semi qualitativa através da metodologia de análise multicritério.

A escolha da metodologia se deu devido à maior familiaridade da equipe que elaborou a AIR com esse tipo de análise e a experiência da ANP na utilização desta metodologia. Uma das principais limitações encontradas pela Coordenação de Gestão do RenovaBio para a utilização de metodologias quantitativas como análise custo-benefício ou custo-efetividade foi a dificuldade da correta mensuração dos custos das alternativas.

Utilizou-se como referência para a realização da análise multicritério, os relatórios de análise de impacto regulatório já realizados na ANP, em especial o relatório “Requalificação de Recipientes Transportáveis de Aço para Gás Liquefeito de Petróleo (GLP)”, bem como guias metodológicos de outras agências reguladoras nacionais e internacionais.

Os conceitos básicos da análise multicritério estão presentes em diversas referências, principalmente, quando utilizada como ferramenta gerencial de apoio à tomada de decisões. Resumidamente, a metodologia sempre consiste na identificação e avaliação de opções por meio de um conjunto de critérios pré estabelecidos. A medição do impacto das opções, considerando cada critério, pode ser feita por diferentes tipos de técnicas. Para a aplicação da metodologia nesta AIR foram realizadas algumas adaptações de diferentes técnicas da análise multicritério.

Para a aplicação do método, estão disponíveis alguns softwares específicos de análise multicritério como ferramenta gerencial de apoio à tomada de decisões.

A medição do impacto das opções se deu pela construção de uma matriz de desempenho onde as opções regulatórias foram ordenadas nas linhas e foi atribuída uma escala de valoração dos critérios (dispostos em colunas).

A escala de valoração dos critérios utilizada foi uma escala numérica de pontuação e foram atribuídos pesos para cada um dos critérios de maneira a refletir sua importância relativa para a decisão.

Foi feita uma média ponderada da pontuação de todos os critérios pelos seus pesos e comparados os valores totais obtidos por cada alternativa. As alternativas com maior pontuação são favoráveis para serem implementadas.

VII.1 – Definição dos critérios de análise

Uma vez que as alternativas regulatórias já haviam sido definidas, a etapa seguinte da análise multicritério compreende a elaboração dos critérios utilizados.

A seguir serão apresentados os critérios utilizados na análise e a escala de avaliação de cada critério.

Uma vez que o critério de efetividade e satisfação podem ser considerados atributos positivos a escala deles foi elaborada de modo que quanto maior a nota atribuída, melhor a opção se apresenta. Os demais critérios possuem propriedades negativas para a resolução do problema, de modo que a escala reflete que quanto menor a nota, pior é a valoração da opção concernente ao alcance dos objetivos da presente AIR.

A. EFETIVIDADE

Para avaliar o critério “Efetividade”, cada opção regulatória foi ponderada pelo seu potencial em solucionar o problema e atingir os objetivos. A escala de avaliação do critério apresentada foi a seguinte:

5	A opção regulatória isoladamente resolve o problema
4	A opção regulatória apresenta muito potencial para auxiliar na resolução do problema.
3	A opção regulatória apresenta moderado potencial para auxiliar na resolução do problema.
2	A opção regulatória apresenta pouco potencial para auxiliar na resolução do problema.
1	A opção regulatória não apresenta potencial para auxiliar na resolução do problema.

B. COMPLEXIDADE

Pelo critério "Complexidade", procurou-se avaliar o quão complexa seria a implementação da opção regulatória.

Foram considerados como condicionantes os seguintes itens:

- necessidade de elaboração de projeto específico;
- necessidade de contratação de serviços e/ou pessoal;
- necessidade de licitação;
- necessidade de desenvolvimento tecnológico; e
- necessidade de treinamento.

A escala de avaliação do critério apresentada foi a seguinte:

1	A opção regulatória é inviável devido à complexidade de implementação.
2	A opção regulatória apresenta alta complexidade de implementação.
3	A opção regulatória apresenta moderada complexidade de implementação
4	A opção regulatória apresenta baixa complexidade de implementação.

5 | A opção regulatória não apresenta complexidade de implementação.

C. SATISFAÇÃO

Pelo critério "Satisfação", procurou-se avaliar parcialmente os custos diretos em relação à obrigações de informação e custos de aborrecimento, buscando verificar a satisfação dos agentes regulados e da sociedade em relação às regras estabelecidas.

Na avaliação foram sopesados os seguintes condicionantes:

- encaminhamento de e-mails, cartas e Ofícios solicitando alteração de requisitos;
- solicitações de reuniões para discussão de itens a serem alterados;

A escala de avaliação do critério apresentada foi a seguinte:

1	A opção regulatória envolve impactos inaceitáveis ao mercado.
2	A opção regulatória apresenta muito potencial para impactar o mercado.
3	A opção regulatória apresenta moderado potencial para impactar o mercado.
4	A opção regulatória apresenta pouco potencial para impactar o mercado.
5	A opção regulatória não impacta a dinâmica do mercado.

D. IMPACTO NA DINÂMICA DO MERCADO

Pelo critério "Impacto na Dinâmica do Mercado", procurou-se avaliar parcialmente os custos indiretos com o impacto que as regras teriam em alterar a dinâmica atual do mercado.

A escala de avaliação do critério apresentada foi a seguinte:

1	A opção regulatória apresenta críticas negativas pela sociedade.
2	A opção regulatória é indiferente.
3	A opção regulatória possui baixo grau de satisfação da sociedade.
4	A opção regulatória possui grau moderado de satisfação da sociedade.
5	A opção regulatória possui alto grau de satisfação da sociedade.

Quanto a custos de aplicação, onde procura-se avaliar os custos para a administração em termos de capacitação de pessoal, necessidade de contratação de pessoal ou serviços, aumento de carga de trabalho, aumento de volume de fiscalizações necessárias etc, não julgou-se que as alternativas identificadas se comportariam de forma distinta em relação a este critério, de tal modo que ele não foi avaliado.

Quanto a custos de conformidade, onde procura-se avaliar os custos para os agentes regulados em termos de capacitação de pessoal, contratação de serviços, contratação de pessoal etc, também não se julgou que as alternativas identificadas se comportariam de forma distinta.

VII.2 – Aplicação da Matriz de Desempenho

A construção da matriz de desempenho foi feita pela equipe técnica da Coordenação de Gestão do RenovaBio que aferiu as opções regulatórias por meio de uma escala de 1 a 5 (um cenário por vez, considerando todos os quatro critérios) com base nas impressões coletadas nos diversos âmbitos de participação social.

A análise das opções relativas ao prazo é apresentada na Tabela 1.

Tabela 1: Avaliação de impactos – Quanto aos prazos contratuais

Identificação de alternativas	Efetividade	Complexidade	Satisfação	Impacto na dinâmica do mercado
a) Estipular um prazo mínimo superior ao período de um ano e um prazo máximo inferior ao período de 10 anos	4	3	4	2
b) Fazer uma escala de bonificação anual, com prazo máximo de 10 anos	2	2	1	2
c) Estipular somente o prazo mínimo de que os contratos deveriam ser superiores a um ano	1	4	4	3

A partir das diversas interações com os agentes do mercado e da análise da equipe técnica da Coordenação de Gestão do RenovaBio, entendeu-se que estipular somente o prazo mínimo para contratos superiores a um ano não promoverá indução da aquisição de biocombustíveis por meio de contratos de longo prazo e não serão cumpridos os objetivos elencados no item IV. Por outro lado, estabelecer horizonte de 10 anos para que seja possível o abatimento máximo das metas consistiria proposta inadequada frente ao atual cenário de contratação de biocombustíveis no qual o biodiesel é contratado bimestralmente, o etanol hidratado não possui contrato firme e o etanol anidro é contratado anualmente. Não se espera que a mera existência de regras para o abatimento seja capaz de induzir alteração tão grande no mercado de modo que os distribuidores passem a contratar para período de 10 anos. Consulta realizada com os produtores de biocombustíveis indicou que esse cenário poderia ser desfavorável também aos produtores.

A análise das opções relativas ao envio de informações é apresentada na Tabela 2.

Tabela 2: Avaliação de impactos – Quanto ao envio de informações e sistema de controle

Identificação de alternativas	Efetividade	Complexidade	Satisfação	Impacto na dinâmica do mercado
a) Utilizar as informações já enviadas atualmente pelos distribuidores para a Superintendência de Distribuição e Logística (SDL)	2	3	5	4
b) Estabelecer um sistema próprio para envio de informações e controle específico para o RenovaBio	5	2	3	3
c) Não fazer nenhuma exigência de envio de informações adicionais	1	1	5	5

VII.3 – Estabelecimento de pesos aos critérios

Para o estabelecimento dos pesos dos critérios, foi utilizada o método de análise hierárquica - AHP (Analytic Hierarchy Process) no qual as prioridades são definidas a partir de comparações par a par dos critérios.

A Tabela 3 exibe a associação entre a escala de intensidade de importância utilizada e julgamentos verbais. Destaca-se que o inverso dos valores apresentados são atribuídos uma vez que se o critério i recebe um determinado valor quando comparado com o critério j, então j tem o valor inverso quando comparado com i.

Tabela 3 - Escala de importância fundamental, proposta por Saaty (1995)

Valor da intensidade de importância	Definição
1	Igualmente importante
3	Importância pequena de um critério sobre o outro.
5	Importância grande ou essencial.
7	Importância muito grande ou demonstrada na prática.
9	Importância absoluta.

A Tabela 4 apresenta a comparação par a par dos critérios efetuada pela equipe da Coordenação de Gestão do RenovaBio.

Tabela 4 - Matriz de comparação paritária dos critérios

Critério	Efetividade	Impacto na dinâmica do mercado	Satisfação	Complexidade
Efetividade	1	3	7	7
Impacto na dinâmica do mercado	1/3	1	5	7
Satisfação	1/7	1/5	1	3
Complexidade	1/7	1/7	1/3	1

Após o preenchimento da matriz de comparações paritárias obtém-se o vetor peso, o qual indica a importância relativa de cada critério em relação aos demais. O cálculo de consistência (autovalor) e prioridades (autovetor) foi realizado com o auxílio do software BPMSG (Business Performance Management Singapore).

Tabela 5 - Resultado dos pesos dos critérios

Critério	Efetividade
Efetividade	0,568
Impacto na dinâmica do mercado	0,297
Satisfação	0,088
Complexidade	0,047

O grau de consistência da matriz de comparação paritária foi feito através do cálculo do Razão de Consistência — RC. Quando o valor do RC é inferior a 0,1 o grau de consistência é satisfatório, enquanto se RC for superior a 0,1 podem existir problemas de inconsistência e o método AHP não deverá ser utilizado. O autovalor encontrado para a matriz indicada na Tabela 4 foi de CR=0,084, o que indica que as respostas dadas pela equipe da Coordenação de Gestão do RenovaBio apresentaram consistência satisfatória.

VII.4 – Ranqueamento das alternativas

Uma vez que cada alternativa já foi pontuada segundo cada um dos critérios e os pesos relativos dos critérios já foram definidos, o ranqueamento das alternativas se dá pelo cálculo da média ponderada das notas em cada critério. As alternativas com maior pontuação são favoráveis para serem implementadas.

Tabela 6: Ranqueamento das alternativas – Quanto aos prazos contratuais

Alternativas	Total
a) Estipular um prazo mínimo superior ao período de um ano e um prazo máximo inferior ao período de 10 anos	3,359
b) Fazer uma escala de bonificação anual, com prazo máximo de 10 anos	1,912
c) Estipular somente o prazo mínimo de que os contratos deveriam ser superiores a um ano	1,999

Tabela 7: Ranqueamento das alternativas – Quanto ao envio de informações e sistema de controle

Alternativas	Total
a) Utilizar as informações já enviadas atualmente pelos distribuidores para a Superintendência de Distribuição e Logística (SDL)	2,905
b) Estabelecer um sistema próprio para envio de informações e controle específico para o RenovaBio	4,089
c) Não fazer nenhuma exigência de envio de informações adicionais	2,540

VII.5 – Opção escolhida e proposta regulatória

A partir dos resultados de ranqueamento apresentados nas Tabelas 6 e 7 foi elaborada uma proposta regulatória.

Entendeu-se que definindo contratos com prazo mínimo diferenciado para os diferentes produtos em face de os mercados serem distintos seria a opção que apresentaria melhor potencial para atingir aos objetivos elencados.

Para o biodiesel, cujo modelo atual é de aquisição por meio de contratos de fornecimento validados pela ANP, com prazo mínimo de dois meses, ou por meio de transações por mercado à vista (*spot market*), acredita-se que o estabelecimento de prazo mínimo para vigência de contratos superior a um ano (mínimo estabelecido pela Lei nº 13.576, de 2017) já irá induzir alteração no mercado e na forma atual de contratação. Isso porque os contratos realizados a partir da implantação do novo modelo foram contratos com o prazo de vigência mínimo de dois meses. O prazo de vigência para alcançar o máximo de abatimento possível foi fixado em um período de três anos. Não é esperado que muitos produtores/distribuidores façam a adesão a esse tipo de contratação, principalmente nos primeiros anos de vigência da nova resolução, uma vez que as regras de contratação de biodiesel também estão sendo revistas para 2022.

Já para o etanol ainda que atualmente não existam contratos formais de aquisição do tipo hidratado, a negociação do etanol combustível é feita para o período de uma safra. Assim, optou-se por regras iguais para o etanol anidro e hidratado, propondo-se prazo mínimo de 3 anos para induzir a contratação desse biocombustível por meio de contratos de fornecimento de longo prazo, alcançando o máximo de abatimento possível para contratos com vigência mínima de cinco anos.

Como forma de incentivar contratações com prazos maiores, foi criada escala de valor para os diferentes prazos dos contratos. Poderão ser abatidos das metas dos distribuidores 50% dos CBIOS gerados a partir de volumes de biocombustível contratados e retirados em contratos com prazo mínimo; 75% dos CBIOS gerados a partir de volumes de biocombustível contratados e retirados em contratos com prazo de um ano superior ao mínimo; e 100% dos CBIOS gerados a partir de volumes de biocombustível contratados e retirados em contratos com prazo de dois anos superior ao mínimo.

Uma vez que os contratos que serão aceitos para fins de abatimento das metas individuais dos distribuidores possuem regras diferentes daquelas previstas para a comercialização em geral de biocombustíveis, a homologação dos contratos deverá ser realizada em ambiente específico para esse fim, não sendo necessário envolver a Superintendência de Distribuição e Logística (SDL).

A ANP já dispõe de sistema informatizado específico para o RenovaBio para a geração de lastro para emissão de CBIOS pelo qual os produtores de biocombustíveis certificados enviam as notas fiscais de comercialização de biocombustíveis para serem validadas. A Plataforma CBIO também permite atualmente aos distribuidores o acesso para o acompanhamento das metas individuais compulsórias e realiza automaticamente a apuração do cumprimento das metas. Pretende-se criar módulo na Plataforma para que sejam informados dados essenciais dos contratos que serão homologados por ambas as partes (distribuidor e produtor).

A apuração do cumprimento do contrato para que seja feito o abatimento da meta será anual, de acordo com a data das notas fiscais eletrônicas enviadas na Plataforma CBIO no período de contrato, de modo que os distribuidores poderão usufruir do abatimento das metas anualmente, ainda que o contrato tenha duração de múltiplos anos.

Considerando o período de vigência atual dos contratos de etanol anidro iniciados em 1º de junho de cada ano (Y) e encerrados em 31 de maio do ano subsequente (Y+1), sugere-se que a apuração do cumprimento do contrato seja realizada anualmente em agosto do ano Y+1, uma vez que os emissores primários possuem prazo de 60 dias para submissão de notas fiscais na Plataforma CBIO para a geração de lastro para emissão de CBIOS. A publicação do abatimento que cada distribuidor tem direito será realizada em setembro de cada ano.

Contratos cuja vigência anual se encerrem em 31 de maio de cada ano poderão ser validados para abatimento nas metas do mesmo ano. Assim, serão aceitas as notas fiscais validadas pela Plataforma CBIO até o dia 31 de julho de cada ano para fins de comprovação do cumprimento do contrato. Contratos com vigência anual encerrada após 31 de maio serão considerados para o abatimento das metas do ano subsequente.

O distribuidor poderá adquirir volume maior do que o contratado. Porém, o volume que contará para validar o contrato e para cálculo do abatimento será o volume especificado no contrato e homologado por ambas as partes. Ao mesmo tempo, o volume indicado para retirada anual deverá ser cumprido em sua integralidade para fazer jus ao abatimento da meta. Dessa forma, busca-se evitar “contratos de gaveta” celebrados somente para reduzirem a meta e que não serão cumpridos posteriormente. Para isso, foi criada hipótese de descumprimento e rescisão contratual na qual os CBIOS já abatidos na apuração anual serão acrescidos à meta do distribuidor de combustíveis.

Não foi estabelecido limite para o número de contratos que podem ser firmados. Entretanto, seguindo o previsto na terceira premissa fundamental descrita no item VIII.1 a soma dos abatimentos anuais não poderá ser maior que 20% da meta do ano de abatimento.

As Tabelas 8 e 9 mostram os principais itens dos contratos de biodiesel e etanol.

Tabela 8: Contratos de biodiesel

Prazo (mínimo)	Abatimento	Apuração anual
Maior que 1 ano	50% do volume contratado	Apuração do cumprimento anual em agosto do ano x+1 CBIOS validados na Plataforma até 31 julho do ano x+1 Publicação dos descontos para quem tem o direito em setembro do ano x+1
2 anos	75% do volume contratado	
3 anos	100% do volume contratado	

Tabela 9: Contratos de etanol anidro ou hidratado

Prazo (mínimo)	Abatimento	Apuração anual
3 anos	50% do volume contratado	Apuração do cumprimento anual em agosto do ano x+1 CBIOS validados na Plataforma até 31 julho do ano x+1 Publicação dos descontos para quem tem o direito em setembro do ano x+1
4 anos	75% do volume contratado	
5 anos	100% do volume contratado	

VIII. CONCLUSÃO E ESTRATÉGIA DE IMPLEMENTAÇÃO, FISCALIZAÇÃO E MONITORAMENTO

Recomenda-se a alteração da Resolução ANP nº 791, de 2019, a fim de incluir regras para o abatimento das metas individuais dos distribuidores de combustíveis em decorrência da comprovação da aquisição de biocombustíveis por meio de contratos de fornecimento de longo prazo.

Ressalta-se que foram definidos prazos diferentes dos existentes nos contratos de hoje, pois a intenção é incentivar a contratação de longo prazo e a celebração de contratos distintos dos que são feitos atualmente.

Sugere-se que se leve à deliberação da Diretoria Colegiada a aprovação deste relatório de análise de impacto regulatório e recomendação para realização de Avaliação de Resultado Regulatório (ARR) posteriormente, após no mínimo quatro anos da publicação da alteração da resolução para avaliação dos impactos decorrentes de sua publicação e alteração da dinâmica do mercado e cumprimento dos objetivos desejados.

As propostas de alteração da Resolução ANP nº 791, de 2019, formuladas pela SBQ, encontram-se consubstanciadas na minuta de resolução anexa que sugerimos seja levada à deliberação da Diretoria Colegiada, precedida de análises da SGE e PRG, com vistas a sua aprovação para encaminhamento à Consulta, pelo prazo de 45 dias, e Audiência Públicas.

IX. ALTERAÇÃO DA CLASSIFICAÇÃO DE RISCO DAS ATIVIDADES REGULADAS

Não há alteração na classificação de risco das atividades reguladas.

X. REFERENCIAS

Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis - ANP. *Relatório de Análise de Impacto Regulatório. Requalificação de Recipientes Transportáveis de Aço para Gás Liquefeito de Petróleo (GLP)*. Rio de Janeiro, 2015.

Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis - ANP e Laboratório de Regulação Econômica da Universidade do Estado do Rio de Janeiro - UERJ-Reg. *Manual de Boas Práticas Regulatórias*. Rio de Janeiro, 2020.

Agência Nacional de Vigilância Sanitária - ANVISA. Guia de Análise de Impacto Regulatório, 2019. Disponível em <http://portal.anvisa.gov.br/documents/10181/3564250/AIR+v2.pdf/9dad3e57-4163-452e-adc4-0d41bc57beab>.

Comissão Europeia. Better Regulation Guidelines. Bruxelas, 2021a. Disponível em: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/swd2021_305_en.pdf.

Comissão Europeia. Better Regulation Toolbox. Bruxelas, 2021b. Disponível https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/br_toolbox-nov_2021_en_0.pdf

Department for Communities and Local Government (2009), *Multi-criteria analysis: a manual*. Londres, 2009. Disponível em: <http://www.communities.gov.uk/documents/corporate/pdf/1132618.pdf>. ISBN: 978-1-4098-1023-0

Goepel, K.D. (2018). Implementation of an Online Software Tool for the Analytic Hierarchy Process (AHP-OS). *International Journal of the Analytic Hierarchy Process*, Vol. 10 Issue 3 2018, pp 469-487, <https://doi.org/10.13033/ijahp.v10i3.590>

SAATY, Thomas L. Decision Making for Leaders – The analytic Hierarchy Process for Decisions in a Complex World. Pittsburg: University of Pittsburg, 1995

Ministério da Economia. Guia para Elaboração de Análise de Impacto Regulatório. Ministério da Economia, Secretaria Especial de Produtividade, Emprego e Competitividade – Brasília, 2021. Disponível em: https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/noticias/2021/abril/arquivo/af_min_gui_a_tecnico_plano_plurianual_alta.pdf/view

Elaborada por:

RAFAELA COELHO GUERRANTE GOMES SIQUEIRA

Especialista em Regulação

JOANA BORGES DA ROSA

Especialista em Regulação

Revisado por:

De acordo:



Documento assinado eletronicamente por **DANIELLE MACHADO E SILVA CONDE**, **Superintendente Adjunta**, em 14/04/2022, às 17:11, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 4º, § 3º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **RAFAELA COELHO GUERRANTE GOMES SIQUEIRA MOREIRA**, **Coordenadora III**, em 14/04/2022, às 17:56, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 4º, § 3º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **MARIA AUXILIADORA DE ARRUDA NOBRE**, **Assessora Técnica do RENOVABIO**, em 14/04/2022, às 18:27, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 4º, § 3º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **JOANA BORGES DA ROSA**, **Especialista em Regulação**, em 18/04/2022, às 14:10, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 4º, § 3º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



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 **1966002** e o código CRC **C4BDD6F7**.