



MINISTÉRIO DA ECONOMIA
Secretaria Especial de Produtividade e Competitividade
Secretaria de Advocacia da Concorrência e Competitividade
Subsecretaria de Competitividade e Melhorias Regulatórias
Coordenação-Geral de Desregulamentação e Competitividades

Nota Técnica SEI nº 48245/2021/ME

Assunto: Consulta Pública nº 12/2021, da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), sobre as regras de comercialização de biodiesel.

1 SUMÁRIO EXECUTIVO

1. A Secretaria de Advocacia da Concorrência e Competitividade do Ministério da Economia (SEAE/ME) apresenta, por meio desta Nota Técnica, considerações sobre a proposta objeto da Consulta e Audiência Públicas nº 12/2021, da Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP).

2. O objetivo da Consulta e Audiência Públicas nº 12/2021 da ANP é obter contribuições de distribuidores de combustíveis líquidos, produtores de biodiesel, consumidores e demais interessados, sobre a minuta de resolução que dispõe sobre o novo modelo de comercialização de biodiesel ao atendimento do percentual de mistura obrigatória determinada pela Lei nº 13.033/2014, em substituição aos leilões públicos.

3. Trata-se de iniciativa meritória da ANP e aderente às determinações da Resolução do Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) nº 14/2020 que estabeleceu a entrada em vigor do novo modelo de comercialização de biodiesel até 1º de janeiro de 2022, subsidiada pelas conclusões do Relatório do Subcomitê Novo Cenário *Downstream* "Comercialização de Biodiesel"^[1].

4. Com esse objetivo, a Minuta de Resolução ANP^[2] apresenta as novas regras de comercialização de biodiesel entre os produtores e distribuidores de combustíveis líquidos por meio de duas formas de contratação: contrato de fornecimento de biodiesel e de transações por mercado à vista (*spot market*).

5. A Minuta de Resolução ANP determina que, para compor o volume contratado de biodiesel do distribuidor de combustíveis líquidos, será considerado somente o contrato assinado com produtor de biodiesel com Selo Biocombustível Social (SBS).

6. Com o propósito de analisar a Minuta de regulação em apreço, esta Nota Técnica foca a análise nas questões de concorrência e outras afetas ao bem-estar do consumidor. De modo geral, são propostas as seguintes contribuições para o aperfeiçoamento da proposta:

- **Contribuição 1:** flexibilizar a forma de contratação dos distribuidores de combustíveis, conferindo liberdade sobre proporcionalidade da forma contratual de biodiesel.
- **Contribuição 2:** não estabelecer reserva de mercado para os produtores com Selo Biocombustível Social, além do mínimo necessário para atender ao disposto na Resolução CNPE nº 14/2020, ou a outra norma desse conselho.
- **Contribuição 3:** avaliar e implementar ações que possam reduzir barreiras à entrada e favorecer outros incentivos à eficiência econômica no mercado de biodiesel (ex. flexibilização das tecnologias de produção de biodiesel).

7. As considerações contidas nesta Nota Técnica visam contribuir com a regulamentação do tema objeto de Consulta Pública, sob as óticas regulatória e concorrencial, em vista de restrição à competição identificada na Minuta de Resolução em apreço. São contribuições decorrentes das atribuições citadas da SEAE/ME e que não deixam de levar em conta as próprias competências legais da agência reguladora, que tem autonomia institucional para regulamentar o setor de combustíveis.

8. A presente manifestação está consoante com a atribuição de promoção da concorrência nos mercados de bens e serviços, constante na Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011, e no Decreto nº 9.745, de 08 de abril de 2019, que definem as atribuições legais e regulamentares desta SEAE.

2 INTRODUÇÃO

9. A Consulta e Audiência Públicas nº 12/2021 da ANP tem o propósito de obter contribuições sobre as regras de comercialização de biodiesel para atendimento da adição obrigatória de biodiesel ao óleo diesel comercializado com o consumidor final, estabelecido na Lei 13.033, de 24 de setembro de 2014.

10. Trata-se de iniciativa aderente às diretrizes à Resolução CNPE nº 14/2020 que estabeleceu a substituição dos Leilões Públicos por um novo modelo de comercialização de biodiesel para atendimento do teor de mistura obrigatório, previsto na Lei nº 13.033, de 24 de setembro de 2014, como segue:

Art. 1º Estabelecer que todo biodiesel necessário para atendimento ao percentual obrigatório de que trata a Lei nº 13.033, de 24 de setembro de 2014, seja contratado mediante modelo de comercialização em substituição aos Leilões Públicos.

11. A referida Resolução também previu que a nova forma de comercialização de biodiesel deverá vigorar até 1º de janeiro de 2022, devendo prever, inclusive, percentual de aquisição das plantas produtoras do "Selo Biocombustível Social", instituído pelo Decreto nº 10.527, de 22 de outubro de 2020, conforme transcrição a seguir:

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.

12. O SBS é um certificado concedido pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) aos produtores de biodiesel que cumprem os critérios descritos na Portaria nº 144/2019, como adquirir percentuais mínimos de matéria-prima de agricultores familiares, celebrar contratos com os agricultores familiares ou suas cooperativas, estabelecendo prazos e condições de entrega da matéria-prima, e prestar assistência técnica e extensão rural para a produção de matérias-primas a todos os agricultores familiares com os quais firmar contrato.

13. Registra-se que a recomendação da substituição dos Leilões Públicos por um novo modelo de comercialização foi uma das orientações do Relatório do Subcomitê Novo Cenário *Downstream* "Comercialização de Biodiesel". Isso porque a sistemática do leilão gera custos de transação que oneram tanto o poder público quanto o consumidor final. Da parte do poder público, a ANP disponibiliza recursos humanos e financeiros para a preparação e publicação do edital, habilitação de fornecedores e cálculo do preço máximo de referência. Estes recursos poderiam ser aplicados para melhorar outras funcionalidades da agência, tendo em vista que os recursos são escassos. Concomitantemente, para a realização do leilão, a Petrobras disponibiliza recursos humanos, financeiros e tecnológicos, em contrapartida, cobra uma remuneração para a realização dessas atividades que, ao final, é arcada pelo consumidor final.

14. Segundo o relatório supra, o mercado de biodiesel não apresenta falhas de mercado, como ocorre nos mercados com características de monopólio natural, que justifiquem a concorrência pelo mercado, como é o caso dos leilões públicos de comercialização. Segue a transcrição do referido estudo:

O exposto também sugere que a atual configuração do mercado de biodiesel não apresenta características de monopólio natural ou restrições competitivas severas, o que representariam falhas de mercado que poderiam justificar determinada racionalidade econômica para a implementação de mecanismos de concorrência pelo mercado (ex ante). Pelo contrário, a análise histórica supracitada aponta que o mercado de biodiesel tem condições de se aproximar de uma estrutura de mercado competitiva. (p. 101).

15. Seguindo as diretrizes da Resolução CNPE nº 14/2020, a ANP previu ações regulatórias possíveis para o novo modelo de comercialização[3]. Uma delas é o **modelo de comercialização de biodiesel por Leilões Públicos** (modelo vigente) que corresponde à aquisição de biodiesel para o cumprimento do percentual mínimo obrigatório e o de uso voluntário, acima do percentual obrigatório, promovido pela ANP. Este modelo não foi indicado para continuidade devido ao comando expresso de novo modelo de comercialização para o biodiesel pela Resolução CNPE nº 14/2020.

16. Outra opção regulatória analisa foi o modelo de comercialização de biodiesel por **Leilões e vendas por contrato em bolsa**. O diferencial do sistema seria a negociação em bolsa, aumento do número de corretoras na comercialização, e disponibilidade de câmara arbitral, para dirimir controvérsias. Este modelo não foi considerado possível pelo exíguo prazo e pela necessidade de maior aprofundamento em relação ao sistema de comercialização de contratos em balcão.

17. Por sua vez, o modelo de comercialização de biodiesel por **Leilões Privados** é caracterizado pela oferta e aquisição do biodiesel por meio de plataforma de leilão eletrônica operada por empresa privada. Este reproduz o modelo atual sem a intermediação da Petrobras, ou de qualquer outro produtor de diesel A. Este modelo foi considerado de alto grau de incerteza e necessidade de elevados recursos financeiros para o custeio do sistema pelas empresas participantes.

18. Buscou-se então outra alternativa com soluções regulatórias mais eficientes e menos onerosas à cadeia do diesel B. Dessa forma, o modelo de comercialização de biodiesel por contratação direta foi a opção escolhida pela ANP. Segundo a Agência, o modelo consiste na fixação, por via regulatória, por meta volumétrica compulsória de contratação prévia de biodiesel a ser comercializado entre ofertantes e demandantes para um determinado período. Caso a contratação de volume igual ou superior à meta não ocorra, há a penalização dos inadimplentes, como medida coercitiva.

19. Para tanto, estão previstas duas formas de contratação: contratos de fornecimento de biodiesel, com duração mínima de dois meses, e transações por mercados à vista. As definições para cada uma dessas modalidades estão previstas nos incisos II e IV do art. Art. 2º, como segue:

Art. 2º Para os fins desta Resolução adotam-se as seguintes definições:

II - contrato de fornecimento de biodiesel: contrato de compra e venda de

IV - transações por mercado à vista (spot market): modalidade de comercialização de biodiesel para fins de habilitação para a aquisição de óleo diesel A, sem prévia análise por parte da ANP, para aquisição de volumes adicionais aos previstos nos regimes de

contrato de fornecimento, nos termos desta Resolução.

20. A única forma de contratação prevista de homologação prévia da ANP é o contrato de fornecimento. Para essa modalidade contratual, a proposta de resolução prevê como uma das partes obrigatória do contrato os produtores de biodiesel com Selo Biocombustível Social. Dessa forma, configuram como partes dos contratos de fornecimento de biodiesel, os produtores com SBS e os distribuidores de combustíveis § 2º do Art. 1º:

Art. 1º (...)

*§ 2º Para compor o **volume contratado de biodiesel** do distribuidor de combustíveis líquidos, será considerado somente o contrato assinado com produtor de biodiesel com "**Selo Combustível Social**". (grifo nosso)*

21. Portanto, apenas para as transações por mercado à vista podem ser firmadas relações comerciais entre distribuidores de combustíveis, importadores, produtores sem SBS, além dos produtores que apresentam essa certificação. Não obstante, a norma não é clara quanto a possibilidade de aquisição do biocombustível por meio de importadores, embora a Análise do Impacto Regulatório (AIR) os reconheça como uma das partes contratantes possíveis.

22. Os contratos de fornecimento são parâmetros para o cumprimento das metas de contratação, sendo um dos requisitos obrigatórios para os distribuidores e produtores de biodiesel. Para a minuta de resolução, a referida meta equivale a no mínimo 80% da comercialização de biodiesel. A norma ainda prevê dispensa do cumprimento das referidas metas para as situações de comercialização inferior a 2.000 m³ no bimestre civil, Art. 7º e Art. 8º:

*Art. 7º O **distribuidor de combustíveis líquidos** deverá ter, antes de cada bimestre civil, **volume contratado de biodiesel igual ou superior ao volume equivalente a oitenta por cento** 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.*

Parágrafo único. Os distribuidores de combustíveis líquidos que não tiverem comercializado pelo menos 2.000m³ no bimestre civil correspondente do ano civil anterior estarão isentos da aplicação do disposto no caput.

*Art. 8º O **produtor de biodiesel** deverá ter, antes de cada bimestre civil, **volume contratado de biodiesel igual ou superior ao volume equivalente a oitenta por cento** 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.*

Parágrafo único. Os produtores de biodiesel que não tiverem comercializado pelo menos 2.000 m³ no bimestre civil correspondente do ano civil anterior estarão isentos da aplicação do disposto no caput. (grifo nosso)

23. A presente Nota Técnica objetiva contribuir com a regulamentação do tema objeto de Consulta Pública Consulta e Audiência Públicas nº 12/2021, sob as óticas regulatória e concorrencial. São contribuições decorrentes das atribuições citadas da SEAE/ME e que não deixam de levar em conta as próprias competências legais da agência reguladora, que tem autonomia institucional para regulamentar o setor de combustíveis.

3 ANÁLISE ECONÔMICA

3.1 QUESTÕES DE CONCORRÊNCIA

24. Conforme abordado na seção anterior, a ANP estabelecerá metas de contratação que serão controlados *ex post*, por meio de contratos de fornecimento entre produtores com SBS e distribuidores, para, no mínimo, 80% do volume do biodiesel comercializado.

25. Contextualizando, registra-se que, do total de 51 (cinquenta e uma) empresas autorizadas pela ANP para produzirem biodiesel^[4], 45 (quarenta e cinco) delas possuem o Selo Biocombustível Social^[5].

26. No modelo de comercialização vigente, por Leilões Públicos, os detentores do SBS possuem a exclusividade de participação na primeira etapa dos leilões de biodiesel, representando, no máximo, 80% do volume total comercializado pelos distribuidores, assim definido pelo CNPE. Essa reserva de mercado é mantida para o modelo de comercialização de biodiesel, até que ocorra avaliação pelo Comitê Técnico Integrado para o Desenvolvimento do Mercado de Combustíveis, demais Derivados de Petróleo e Biocombustíveis - CT-CB, conforme diretriz da Resolução CNPE nº 14/2020, como segue.

*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.*

(...)

*§ 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.*

27. Dessa forma, a proposta de Resolução da ANP amplia a reserva de mercado dos produtores com SBS, que passa a ser de, no mínimo, 80%, conforme a minuta da Consulta e Audiência Públicas nº 12/2021.

28. De acordo com a Agência, essa regra facilitaria a fiscalização do cumprimento do volume de contratação estabelecido pelo CNPE, além de não impactar, de forma negativa, o mercado de biodiesel, uma vez que, em 2020, quase a totalidade do biodiesel comercializado foram proveniente dos produtores com essa certificação. *In verbis*:

8.88. Importante ressaltar que só serão válidos contratos celebrados por produtores detentores de Selo Biocombustível Social. O dispositivo se amolda à atender ao art. 2º da Resolução CNPE nº 14/2020, que estabelece que "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."

8.89 Uma vez que no ano de 2020, 99,06% do volume negociado nos leilões de biodiesel foi proveniente de unidades produtoras detentoras do Selo, o requisito não se mostra capaz de impactar de forma negativa no modelo proposto, além de perpetuar o incentivo. Além do mais, como benefício adicional de tal sistemática, destaca-se a facilidade administrativa de garantir o cumprimento de tal requisito imposto pelo CNPE.

29. Todavia, ressalta-se o Selo Biocombustível Social pode afetar negativamente o bem-estar do consumidor pelas suas consequências sobre a concorrência e o incentivo a ganhos de eficiência econômica, o que pode ser agravado pela proposta em apreço. Isso porque a proposta limita ainda mais a concorrência entre produtores de biodiesel e importadores. Quanto maior for o volume de biodiesel dos contratos de fornecimento, menor será a participação de unidades produtivas sem SBS e importadores.

30. Os impactos concorrenciais da referida política foram anteriormente analisados por essa Secretaria de Advocacia da Concorrência, por meio da Nota Técnica SEI nº 36442/2020/ME. A avaliação anterior dessa Secretaria apontava que o percentual de aquisição, de até 80% do volume do biodiesel comercializado proveniente dos produtores com SBS, constitui uma barreira à entrada para outras unidades produtivas que não apresentam essa certificação, incluindo os importadores. Além disso, pode ser um mecanismo que garanta a participação de empresas com menor competitividade, onerando ainda mais o consumidor. Segue a transcrição de trecho da Nota.

*"47. Os percentuais mínimos de aquisição de **produtores com SCS** nos leilões de comercialização de biodiesel configuram uma reserva de mercado, que como qualquer outra **constitui uma barreira à entrada**. Trata-se, então, de uma restrição à concorrência cujo efeito esperado é prejudicial ao consumidor. Há o risco de que a participação mínima obrigatória mantenha no mercado usinas de biodiesel que não teriam competitividade para estarem caso tivessem de competir em igualdade de condições com os demais produtores. Assim, a restrição à concorrência ocasionada pela reserva de mercado pode onerar o consumidor ao incluir na composição da oferta agentes de produção com maior custo de produção. **Face ao exposto, o SCS mostra-se como mais uma instituição do mercado do biodiesel criada pela regulação que limita a concorrência, amparando consequências adversas sobre o bem-estar**".*

31. Um aspecto agravante é que a política em epígrafe também apresenta problemas de focalização e de eficiência econômica que também foram analisados pelo Subcomitê Novo Cenário *Downstream* "Comercialização de Biodiesel". Isso porque os incentivos às usinas não variam de acordo com a participação da agricultura familiar nas aquisições de biodiesel do produtor certificado, do investimento em capacitação técnica, produtividade agrícola e eficiência energético-ambiental. Dessa forma, há o recebimento dos mesmos benefícios, a despeito de possíveis diferenças nos custos de obtenção e manutenção do mencionado Selo. Soma-se o fato de os incentivos do programa serem permanentes no tempo, reduzindo-se os esforços para a busca de eficiência dos agentes beneficiados. Com isso, reduzem-se

os incentivos para os agentes beneficiados buscarem ganhos de eficiência que podem reduzir custos para o consumidor.

“Nota-se que os incentivos concedidos pelo SCS não variam de acordo com a participação da agricultura familiar nas aquisições de biodiesel do produtor certificado, do montante investido em capacitação técnica, produtividade agrícola e eficiência energético-ambiental. Assim, existem agentes com diferentes custos para obtenção e manutenção do SCS recebem os mesmos benefícios.” (p. 107).

32. Trata-se, então, de uma restrição à concorrência cujo efeito esperado é prejudicial ao consumidor. Há o risco de que a participação obrigatória mantenha no mercado usinas de biodiesel que não teriam competitividade para estarem caso tivessem de competir em igualdade de condições com os demais produtores. Assim, a restrição à concorrência ocasionada pela reserva de mercado pode onerar o consumidor ao incluir na composição da oferta agentes de produção com maior custo de produção. Face ao exposto, o SBS mostra-se como mais uma instituição do mercado do biodiesel criada pela regulação que limita a concorrência, amparando consequências adversas sobre o bem-estar.

33. Pelos motivos expostos, a SEAE se manifesta contrariamente à proposta de exclusividade dos contratos de fornecimento com unidades produtivas com SBS, bem como à regra de, no mínimo, 80% do volume contratado de biodiesel do distribuidor de combustíveis ser ofertado pelos produtores com essa certificação, por ampliar o limite definido pelo CNPE.

3.2 QUESTÃO DE EFICIÊNCIA ECONÔMICA

34. A definição *ex-ante* da forma de contratação de biodiesel pela regulação também impõem consequências para o mercado de biodiesel. Dessa forma, restringe-se a livre iniciativa do mercado para a escolha da melhor forma de contratação, distanciando a proposta em apreço de orientação normativa mais próxima da regulação por incentivos, com maior proximidade da adoção de mecanismos tradicionais de comando e controle ^[6].

35. De modo geral, a regulação do mercado de combustíveis é mais aderente à regulação de incentivos do que da adoção de mecanismos tradicionais da regulação de comando e controle, os quais atribuem ao poder público maior protagonismo na organização industrial do setor. O problema desse protagonismo é que a regulação tende a se ajustar com mais dificuldade às inovações institucionais e tecnológicas.

36. Cabe citar, inclusive, as diretrizes da Lei de Liberdade Econômica^[7] que estabelece normas de proteção à livre iniciativa e ao livre exercício de atividade econômica e disposições sobre a atuação do Estado como agente normativo e regulador. Entre os princípios estabelecidos pela Lei, destacam-se a liberdade como uma garantia no exercício de atividades econômicas, a intervenção subsidiária e excepcional do Estado sobre o exercício de atividades econômicas e o reconhecimento da vulnerabilidade do particular perante o Estado

37. Outro aspecto é que, dada a assimetria de informações entre o mercado e o regulador, é possível que a regra de proporcionalidade sobre a forma de contratação gere tipos de contratos que não captem condições mais vantajosas de preço e de menores custos de transação.

38. Portanto, a SEAE também se manifesta contrariamente à regra de proporcionalidade entre contratos de fornecimento e transações a spot. Isso porque a restrição da livre iniciativa pode gerar problemas quando considerados os seguintes fatores: i) o agente possui maiores informações sobre todo o processo de comercialização, ocorrendo uma assimetria de informação entre o mercado e o regulador; e ii) o agente possui maior incentivo de redução de custos, pois é estratégico para a sua atuação no mercado, e lucratividade.

3.3 QUESTÃO DO ABASTECIMENTO

39. Cabe também ressaltar que a meta de contratação de 80% ou mais do biodiesel comercializado é uma forma de previsibilidade e garantia do abastecimento na visão da ANP, conforme apontado na Análise de Impacto Regulatório (Nota técnica Nº 3/2021/SDL-CREG/SDL/ANP-RJ)[8].

6.52 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 mais engessada. (p. 9).

40. Apesar do mérito da proposta regulatória, podem existir outros instrumentos regulatórios que podem garantir abastecimento e, de forma concomitante, favorecer o bem-estar do consumidor. Como exemplo, pode-se citar a possibilidade de concorrência entre tecnologias de produção de biocombustíveis substitutos, como forma a incentivar a competição no mercado de biocombustíveis e a inovação. Essa última tende a reduzir os custos de produção, elevar a oferta do produto e reduzir o preço para o consumidor final. Assim, o mercado terá opções de escolher o produto renovável mais eficiente, sopesando questões como custo de produção, qualidade do produto, aderência ambiental, logística, preço final ao consumidor, entre outros aspectos[9].

3.4 CONTEXTO REGULATÓRIO

41. Os problemas concorrenciais e o problema de eficiência econômica da proposta agravam problemas já existentes no mercado de biodiesel.

42. A reserva de mercado em comento e as conseqüentes barreiras à importação podem criar dificuldades adicionais para a garantia do abastecimento nacional. Nesse quesito, ressalta-se que, apesar de os importadores serem reconhecidos como uma das partes contratantes possíveis no modelo de comercialização de combustível, apenas há previsão dessa forma de contestação do mercado doméstico, após um ano da entrada em vigor do novo modelo, ou seja, a partir de 2023.

43. No entanto, cabe ressaltar, conforme a Resolução CNPE Nº 14/2021, que a ANP poderá autorizar, de forma excepcional, a importação de biodiesel. Porém, esse quesito não é considerado no AIR, bem como na proposta em apreço. *In verbis*:

Art. 1º (...)

§ 4º Fica estabelecido um período de transição de doze meses a contar da entrada em vigor do modelo de comercialização a ser regulado, no qual todo o biodiesel comercializado de que trata o caput deverá ser exclusivamente oriundo de unidades produtoras autorizadas pela ANP.

§ 5º Durante o período de que trata o § 4º, a ANP poderá autorizar, em caráter excepcional, a

comercialização de biodiesel importado. (grifo nosso)

44. Isso significa que a exclusividade dos contratos de fornecimento com unidades produtoras com SBS implica que a única forma de contestação do mercado são agentes sem a referida certificação, os quais representam a minoria dos incumbentes.

45. Ocorre que, na possibilidade de queda da produção interna, a inexistência de outros agentes que poderiam suprir essa lacuna de disponibilidade, pode engendrar um grave problema de reposição do produto.

46. Por vezes, o Governo Federal precisou flexibilizar o teor de mistura do biodiesel por restrições da produção interna que ocasionaram escassez do produto. Medidas de redução do teor de biodiesel no óleo diesel fóssil foram adotadas recentemente:

- redução do teor de mistura de 13 para 10% nos 79º e 80º Leilões de Biodiesel;
- redução do teor de mistura de 13 para 12% no 81º Leilão de Biodiesel; e
- redução do teor de mistura de 13 para 10% no 82º Leilão de Biodiesel.

47. As reduções do teor de mistura indicam problemas de abastecimento e dificuldade para a manutenção dos percentuais obrigatórios de mistura, o que tende a se agravar, tendo em vista os problemas concorrenciais e de eficiência citados.

3.5 METODOLOGIA OCDE

48. Para avaliar os problemas concorrenciais no mercado do biodiesel, também é importante observar o disposto na metodologia de análise dos impactos concorrenciais desenvolvida pela Organização Para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)[10]. A metodologia da OCDE consiste de um conjunto de questões a serem verificadas na análise do impacto de políticas públicas sobre a concorrência. O impacto competitivo poderia ocorrer por meio de quatro efeitos:

1º efeito - limitação no número ou variedade de fornecedores, provável no caso de a política proposta:

- i) Conceder direitos exclusivos a um único fornecedor de bens ou de serviços;
- ii) Estabelecer regimes de licenças, permissões ou autorizações como requisitos de funcionamento;
- iii) Limitar a alguns tipos de fornecedores a capacidade para a prestação de bens ou serviços;
- iv) Aumentar significativamente os custos de entrada ou saída no mercado; e,
- v) Criar uma barreira geográfica à aptidão das empresas para fornecerem bens ou serviços, mão-de-obra ou realizarem investimentos.

2º efeito - limitação da concorrência entre empresas, provável no caso de a política proposta:

- i) Limitar a capacidade dos vendedores de fixar os preços de bens ou serviços;
- ii) Limitar a liberdade dos fornecedores de fazerem publicidade ou marketing dos seus bens ou serviços;
- iii) Fixar padrões de qualidade do produto que beneficiem apenas alguns fornecedores ou que excedam o nível escolhido por determinados consumidores bem informados; e,

iv) Aumentar significativamente o custo de produção para apenas alguns fornecedores (especialmente dando tratamento diferente aos operadores históricos e aos concorrentes novos).

3º efeito - diminuir o incentivo para as empresas competirem, prováveis no caso de a política proposta:

- i) Estabelecer um regime de autorregulamentação ou de correção;
- ii) Exigir ou estimular a publicação de dados sobre níveis de produção, preços, vendas ou custos das empresas; e,
- iii) Isentar um determinado setor industrial ou grupo de fornecedores da aplicação da legislação geral da concorrência;

4º efeito - Limitação das opções dos clientes e da informação disponível, provável no caso de a política proposta:

- i) Limitar a capacidade dos consumidores para escolherem o fornecedor;
- ii) Reduzir a mobilidade dos clientes entre fornecedores de bens ou serviços por meio do aumento dos custos, explícitos ou implícitos, da mudança de fornecedores; e,
- iii) Alterar substancialmente a informação necessária aos consumidores para poderem comprar com eficiência.

49. Assim, segundo a metodologia acima, o impacto sobre a concorrência poderia ocorrer por meio de: (i) limitação no número ou variedade de fornecedores; (ii) limitação na concorrência entre empresas; (iii) diminuição do incentivo às empresas competirem; e (iv) limitação das opções dos clientes e da informação disponível.

50. O fato de os contratos de fornecimento serem firmados exclusivamente com produtores com Selo Biocombustível Social e na proporção mínima de 80% do biodiesel comercializado pode limitar o número ou variedade de fornecedores (1º efeito) e não estimular a eficiência, tendo em vista que cria uma reserva de mercado para determinados produtores de biodiesel, constituindo-se uma barreira à entrada para novos entrantes na atividade de comercialização junto aos distribuidores de óleo diesel B, que é ampliada na proposta em apreço.

51. Por sua vez, a regra também pode limitar as opções dos clientes (4º efeito), pois limita a capacidade dos clientes (distribuidores de combustíveis) de escolherem o fornecedor, considerando-se diferentes níveis de custo e qualidade.

3.6 INSTRUÇÃO NORMATIVA SEAE Nº 111/2020

52. A Instrução Normativa SEAE nº 111, de 5 de novembro de 2020, prevê a análise de cinco itens, com foco na redução da onerosidade regulatória ^[11]:

1) obrigações regulatórias;

Padrão pró-concorrência: a obrigação não deve provocar distorção concorrencial entre agentes econômicos; onerosidade da obrigação não deve representar barreira econômica ou prejudicar agentes econômicos de menor porte ou potenciais entrantes; deve haver acessibilidade e isonomia aos meios de cumprimento da obrigação.

2) requerimentos técnicos;

Padrão pró-concorrência: a exigência de requerimento técnico não deve onerar mercado a ponto de limitar a concorrência; o requerimento técnico não deve inviabilizar produto ou serviço de oferta

ampla e global; o requerimento técnico não deve submeter os produtores brasileiros a ambiente mais oneroso que concorrentes que produzam em solo estrangeiro; e o requerimento técnico não deve inviabilizar o desenvolvimento de tecnologias ou modelos disruptivos que possam potencialmente ocorrer na margem da regulação.

3) restrições e proibições;

Padrão pró-concorrência: a regulação não deve limitar o uso de técnicas, meios ou resultados úteis ao mercado que não apresentem comprovado risco a terceiros ou caráter sistêmico; a regulação não deve inviabilizar o livre desenvolvimento tecnológico de diferentes alternativas concorrentes; a regulação não deve inviabilizar a oferta de produtos ou serviços de livre e amplo acesso em mercados desenvolvidos.

4) licenciamento; e

Padrão pró-concorrência: a regulação deve garantir isonomia, transparência e previsibilidade entre agentes econômicos estabelecidos e potenciais entrantes, inclusive para o desenvolvimento de modelos econômicos disruptivos; onerosidade do cumprimento do licenciamento, incluindo custos diretos e indiretos, não deve representar barreira de entrada ou distorção concorrencial; Licenciamento não deve sujeitar o produtor brasileiro a ambiente menos competitivo que seus concorrentes estrangeiros.

5) complexidade normativa.

Padrão pró-concorrência: a regulação deve ser clara, objetiva, previsível e isonômica, a fim de garantir simetria de informação regulatória entre os agentes econômicos do setor; a regulação deve ser consolidada, harmonizada e íntegra, a fim de garantir ampla acessibilidade a potenciais novos entrantes, incluindo de origem estrangeira.

53. Com base no critério **1) obrigações regulatórias** elencado acima, a SEAE indica pontos de onerosidade regulatória que retiram a flexibilidade dos distribuidores para escolha do tipo de arranjo comercial mais eficiente, a saber:

- i. obrigatoriedade da participação do produtor de biodiesel com Selo Combustível Social para a composição do volume contratado de biodiesel do distribuidor de combustíveis; e
- ii. obrigatoriedade de, no mínimo, 80% do volume comercializado ocorrer na forma de contratos de fornecimento, não conferindo escolhas contratuais mais flexíveis.

3.7 RECOMENDAÇÕES DE APRIMORAMENTO REGULATÓRIO

54. O mercado de biodiesel cerca-se de barreiras à entrada e de eficiência econômica, que, pelos motivos expostos, podem ser agravados pela minuta de Resolução objeto da Consulta e Audiência Públicas nº 12/2021. Por esse motivo, a SEAE apresenta as seguintes contribuições de aprimoramento para a proposta em epígrafe:

- **Contribuição 1:** flexibilização da forma de contratação dos distribuidores de combustíveis, conferindo liberdade sobre proporcionalidade da forma contratual de biodiesel. Assim, são sugeridas as seguintes alterações de redação:

De:

Art. 7º O distribuidor de combustíveis líquidos deverá ter, antes de cada bimestre civil, volume contratado de biodiesel igual ou superior ao volume equivalente a oitenta por cento 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.

Para:

Art. 7º O distribuidor de combustíveis líquidos deverá ter volume contratado de biodiesel ou transações por mercado à vista, considerando o percentual de mistura obrigatória vigente e descontando o volume de óleo diesel B adquirido de outros distribuidores.

De:

Art. 8º O produtor de biodiesel deverá ter, antes de cada bimestre civil, volume contratado de biodiesel igual ou superior ao volume equivalente a oitenta por cento 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.

Para:

Art. 8º O produtor de biodiesel deverá ter volume contratado de biodiesel ou transações por mercado à vista, com distribuidores de combustíveis líquidos, ajustado para o percentual de mistura obrigatória vigente.

Tendo em vista as alterações propostas no Art. 7º e Art. 8º, com a possibilidade das transações por mercado à vista serem utilizadas para comprovação das metas de contratação, recomenda-se a revogação do disposto no Art. 12º:

Art. 12º Se atingida a meta disposta nos Arts. 7º e 8º, o volume excedente, necessário para o cumprimento da mistura obrigatória, poderá ser comercializado em contratos de fornecimento adicionais, de que trata o art. 15, ou por meio de transações por mercado à vista (*spot market*).

- **Contribuição 2:** não estabelecimento de reserva de mercado para os produtores com Selo Biocombustível Social, além do mínimo necessário para atender ao disposto na Resolução CNPE nº 14/2020, ou a outra norma desse conselho.

De:

Art. 1º (...)

§ 2º Para compor o volume contratado de biodiesel do distribuidor de combustíveis líquidos, será considerado somente o contrato assinado com produtor de biodiesel com “Selo Combustível Social”.

Para:

Art. 1º (...)

§ 2º Para compor o volume contratado de biodiesel do distribuidor de combustíveis líquidos, será considerado o contrato assinado com produtor de biodiesel com “Selo Biocombustível Social”, demais produtores de biodiesel e importadores.

- **Contribuição 3:** estudar ações que possam reduzir barreiras à entrada e favorecer outros incentivos à eficiência econômica no mercado de biodiesel (ex. flexibilização das tecnologias de produção de biodiesel).

De:

Art. 2º (...)

II - contrato de fornecimento de biodiesel: contrato de compra e venda de biodiesel B100 celebrado entre o produtor de biodiesel, como vendedor, e o distribuidor de combustíveis líquidos, como comprador, ambos autorizados pela ANP, com período de vigência e volume total determinados;

III - regime de contrato de fornecimento: modalidade de comercialização de biodiesel para fins de habilitação para a aquisição de óleo diesel A, condicionada à prévia análise por parte da ANP, através da contratação de biodiesel entre o produtor de biodiesel e o distribuidor de combustíveis líquidos, nos termos desta Resolução;

Para:

Art. 2º (...)

II - contrato de fornecimento de biodiesel: contrato de compra e venda de biodiesel B100 celebrado entre o produtor ou importador de biodiesel ou, como vendedor, e o distribuidor de combustíveis líquidos, como comprador, ambos autorizados pela ANP, com período de vigência e volume total determinados;

III - regime de contrato de fornecimento: modalidade de comercialização de biodiesel para fins de habilitação para a aquisição de óleo diesel A, condicionada à prévia análise por parte da ANP, através da contratação de biodiesel entre o produtor ou importador de biodiesel e o distribuidor de combustíveis líquidos, nos termos desta Resolução;

De:

Art. 4º Os produtores de biodiesel e os distribuidores de combustíveis líquidos deverão informar imediatamente para a ANP os casos de rescisão contratual ou de alteração referente à redução do volume contratado de biodiesel.

Para:

Art. 4º Os produtores de biodiesel, importadores de biodiesel e os distribuidores de combustíveis líquidos deverão informar imediatamente para a ANP os casos

de rescisão contratual ou de alteração referente à redução do volume contratado de biodiesel.

4 CONCLUSÃO

55. Esta Nota técnica analisou a proposta objeto da Consulta e Audiência Públicas nº 12/2021, da Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP). Ambas visam obter subsídios e informações adicionais sobre a Minuta de Resolução com as regras de comercialização de biodiesel entre produtores de biodiesel e distribuidores de combustíveis líquidos, para atendimento do percentual de mistura obrigatória nos termos da Lei nº 13.033, de 24 de setembro de 2014.

56. Apesar do mérito da proposta de regular o novo modelo de comercialização de biodiesel, em substituição aos leilões públicos, o atual mercado de biodiesel apresenta limites à concorrência e outros incentivos à eficiência econômica que são agravados pela proposta em apreço.

57. A proposta de um novo modelo de comercialização de biodiesel é uma oportunidade de reduzir as barreiras à entrada elencadas, bem como os demais empecilhos à eficiência econômica. Por isso, cabe avaliar risco de não se aprofundarem essas barreiras e obstáculos que prejudicam o bem-estar do consumidor.

58. Sob o enfoque concorrencial e outras afetas ao bem-estar do consumidor, de modo geral, são propostas as seguintes contribuições para o aperfeiçoamento da proposta:

- **Contribuição 1:** flexibilizar a forma de contratação dos distribuidores de combustíveis, conferindo liberdade sobre proporcionalidade da forma contratual de biodiesel
- **Contribuição 2:** não estabelecer reserva de mercado para os produtores com Selo Biocombustível Social, além do mínimo necessário para atender ao disposto na Resolução CNPE nº 14/2020, ou a outra norma desse conselho; e
- **Contribuição 3:** estudar ações que possam reduzir barreiras à entrada e favorecer outros incentivos à eficiência econômica no mercado de biodiesel (ex. flexibilização das tecnologias de produção de biodiesel).

59. A análise decorre da competência da SEAE na promoção da competição e de outros incentivos à eficiência econômica dos mercados de bens e serviços, conforme a Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011, e o Decreto nº 9.745, de 08 de abril de 2019. Trata-se de posicionamento com base nas informações disponíveis até a presente data.

Brasília, 07/10/2021.

[1] Relatório do Subcomitê Novo Cenário Downstream “Comercialização de Biodiesel”. 2020. Disponível em: https://www.gov.br/mme/pt-br/assuntos/secretarias/petroleo-gas-natural-e-biocombustiveis/abastece-brasil/subcomites/RelatorioNCDComercializaodeBiodieselvfinalsite15_09_2020.pdf . Acesso em: 06 set. 2021.

[2] Disponível em: <https://www.gov.br/anp/pt-br/assuntos/consultas-e-audiencias-publicas/consulta-audiencia-publica/2021/cp-12-2021/minuta-ranp-biodiesel-16ago21.pdf> . Acesso em: 03 set. 2021.

[3] Nota Técnica nº 10/2021 ANP. Disponível em: <https://www.gov.br/anp/pt-br/assuntos/consultas-e-audiencias-publicas/consulta-audiencia-publica/2021/cp-12-2021/ntc-10-2021.pdf> . Acesso em: 08 set. 2021.

[4] <https://www.gov.br/anp/pt-br/assuntos/producao-e-fornecimento-de-biocombustiveis/autorizacao-para-producao-de-biocombustiveis/autorizacao-para-producao-de-biocombustiveis>

[5] Informações atualizadas até 31 de agosto de 2021. <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/agricultura-familiar/biodiesel/selo-biocombustivel-social>

- [6] Relatório de Estudos do Art. 2º da Resolução CNPE nº 12/2019. Disponível em: <http://antigo.mme.gov.br/documents/36220/895361/Relat%C3%B3rio+RCNPE+12-2019+v12.pdf/641a1bf0-b53d-3d36-c273-ae773b53557e>. Acesso em: 20 set. 2021.
- [7] Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13874.htm. Acesso em: 20 set. 2021.
- [8] <https://www.gov.br/anp/pt-br/assuntos/consultas-e-audiencias-publicas/consulta-audiencia-publica/2021/cp-12-2021/ntc-10-2021.pdf>
- [9] Para maiores informações ver Nota Técnica SEI nº 36442/2020/ME.
- [10] OCDE. Guia para Avaliação da Concorrência. 2017. Disponível em: <https://www.oecd.org/daf/competition/49418818.pdf>. Acesso em: 06 set. 2021.
- [11] Instrução Normativa nº 111, de 05 de novembro de 2020. **Estabelece os quesitos de referência para análises referentes a melhoria regulatória relacionada à diminuição dos custos de negócios.** Secretaria Especial de Produtividade, Emprego e Competividade do Ministério da Economia. Secretaria de Advocacia da Concorrência e Competitividade – SEAE. Publicada no DOU em 06/11/2020. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-seae-n-111-de-5-de-novembro-de-2020-286706982>. Acesso em: 06 set. 2021.

À consideração superior.

Documento assinado eletronicamente

LUCIANA MACHADO RODRIGUES

Analista

De acordo.

Documento assinado eletronicamente

PATRÍCIA DA SILVA PEREIRA

Coordenadora

De acordo.

Documento assinado eletronicamente

MAURICIO MARINS MACHADO

Coordenador-Geral de Desregulamentação e Competitividade

De acordo.

Documento assinado eletronicamente

ANDREY VILAS BOAS DE FREITAS

Subsecretário de Advocacia da Concorrência

De acordo.

Documento assinado eletronicamente

ALEXANDRE MESSA PEIXOTO DA SILVA

Secretário-Adjunto de Advocacia da Concorrência e Competitividade

Documento assinado eletronicamente por **Alexandre Messa Peixoto da Silva, Secretário(a)**



Adjunto(a), em 07/10/2021, às 18:14, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Andrey Vilas Boas de Freitas, Subsecretário de Advocacia da Concorrência**, em 07/10/2021, às 21:18, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Maurício Marins Machado, Coordenador(a)-Geral**, em 08/10/2021, às 09:06, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Patrícia da Silva Pereira, Coordenador(a)**, em 08/10/2021, às 09:12, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Luciana Machado Rodrigues, Analista de Infraestrutura**, em 08/10/2021, às 09:14, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.economia.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **19265667** e o código CRC **5B6CB2C1**.