

AO SUBCOMITÊ NOVO CENÁRIO DO *DOWNSTREAM*: BIODIESEL
MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA – MME
Departamento de Combustíveis e Derivados de Petróleo - DCDP
Secretaria de Petróleo, Gás Natural e biocombustíveis – SPG

Prezados,

MIDAS DISTRIBUIDORA DE COMBUSTÍVEIS LTDA, sociedade empresária limitada, inscrita no CNPJ/MF sob o número 19.700.983/0001-05, com sede na Rodovia SP-328 (Alexandre Balbo) km 327 + 940m, salas 10/11/12, Sítio Gelotti, Glebas “2” e “3”, CEP 140057-800, Ribeirão Preto/SP, vem, através desta, apresentar contribuições para os estudos sobre o formato de comercialização do biodiesel.

CONTRIBUIÇÕES PARA A MUDANÇA DO MODELO DE COMERCIALIZAÇÃO DO BIODIESEL

De acordo com o Ministério de Minas e Energia (MME)¹, a comercialização do biodiesel, no Brasil, vem sendo realizada por meio de leilões públicos, promovidos pela ANP e a partir de diretrizes estabelecidas pelo MME. Os Leilões de Biodiesel tem por objetivo conferir suporte econômico à cadeia produtiva do biodiesel e contribuir para o atendimento das diretrizes do PNPB (Programa Nacional de Produção e uso do Biodiesel), **além de criar condições para a gradativa consolidação do setor até este que possa inserir-se em mercados mais livres, competitivos e com menor risco de comprometer os objetivos estabelecidos**, sobretudo nos campos da inclusão social e da redução de disparidades regionais.

Com isso, pela regulação vigente no Brasil, todo o biodiesel adicionado ao óleo diesel fóssil deve ser adquirido via leilões públicos bimestrais, que hoje são operados pela Petrobras e organizados pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP). **É vedada a participação do produto importado nesses certames**, seja de forma direta (com o importador participando), seja com uma importação por uma produtora de biodiesel (usina de biodiesel participando do certame com produto importado). **Do mesmo modo que também é vedada a comercialização direta do biodiesel entre produtor e distribuidor.**

Hoje, a mistura de biodiesel ao óleo diesel é permitida no limite de até 15% (quinze por cento), de acordo com o Despacho ANP 621/2019, sendo o percentual de mistura mínimo obrigatório de 12% (doze por cento), conforme cronograma da RNCPE 16/2018. Nem esse intervalo entre o percentual mínimo obrigatório e os 15% (quinze por cento) do limite máximo permitido a ANP se manifestou positivamente quanto a aquisição de produto por outras fontes que não sejam o leilão (compra direta, importação, etc), informando que “esse uso ‘voluntário’ autorizado é encarado nos mesmos moldes do percentual mínimo para fins de aquisição”,

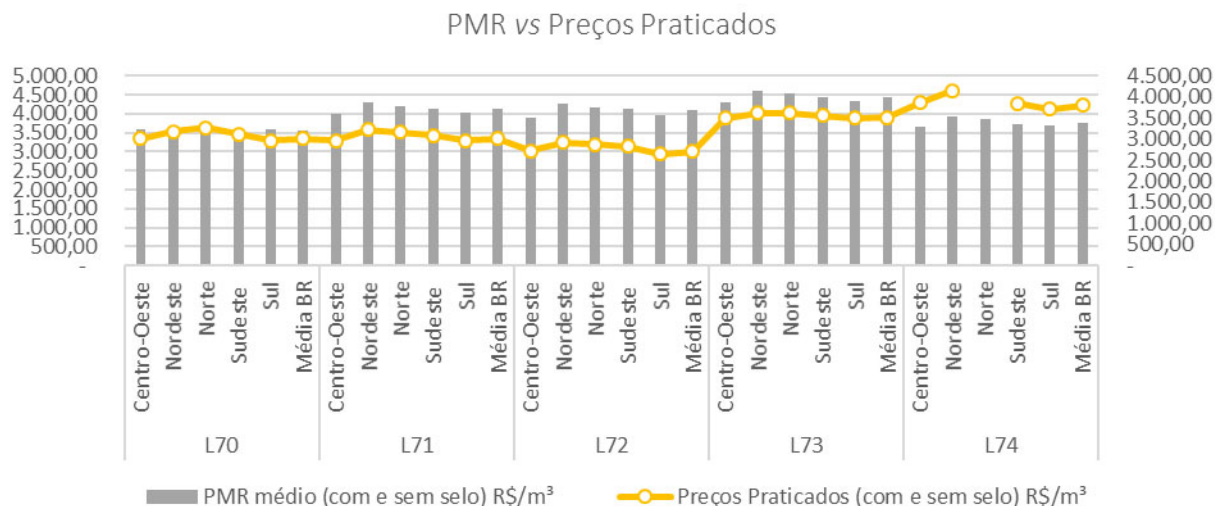
¹ <http://www.mme.gov.br/web/guest/secretarias/petroleo-gas-natural-e-biocombustiveis/acoes-e-programas/programas/biodiesel/sobre-o-pnpb>

mesmo o referido Despacho citando que o percentual mínimo deve obedecer ao cronograma previsto no art. 2º da Resolução CNPE 16/2018.

Datas de início do incremento percentual da adição do volume de biodiesel	A partir de 1º/6/2019 ou no mínimo 3 meses contados da conclusão dos testes e ensaios previstos no art. 1º, adotando-se o prazo que for maior	1º/3/2020	1º/3/2021	1º/3/2022	1º/3/2023
Percentuais mínimos de adição obrigatória de biodiesel.	11%	12%	13%	14%	15%

Ocorre que a sistemática atual indica estar esgotada no sentido de promover maior concorrência. O preço no leilão precisa ser mais aderente ao custo de produção, bem como as práticas internacionais, caso contrário será difícil evoluir para percentuais maiores de mistura sem impactar negativamente o bem-estar social. Com o fim do leilão, inicialmente, já teríamos uma redução de custo no biodiesel em R\$ 25/m³ (vinte e cinco reais por metro cúbico) – margem cobrada atualmente pela Petrobras.

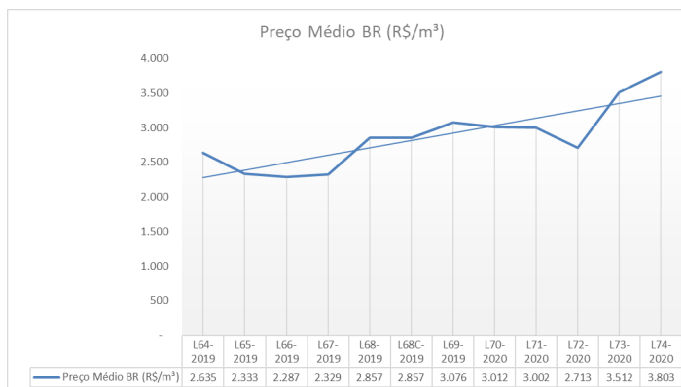
Com o modelo atual (leilão – mercado fechado), apesar da existência de um limite máximo de preços (PMR – Preço Máximo de Referência), cada vez mais, os preços praticados vêm se aproximando desse limite, em alguns casos até superando-o, como pudemos observar no L70 e L74.



Fonte: ANP, Resumo dos Leilões e editais

Além disso, existe uma aparente tendência de aumento de preços na média Brasil, que também se repete quando analisamos as médias regionalizadas dos preços. Do L72 para o L73, por exemplo, houve um aumento de 29% (vinte e nove por cento) nos preços médios praticados, seguido de mais um aumento de 8% (oito por cento) do L73 para o L74, bem como também não há qualquer possibilidade de contestação ou confirmação dos preços praticados pelos produtores locais.

Leilão	Preço Médio BR (R\$/m³)	Variação (%)
L64-2019	2.635	>><<
L65-2019	2.333	-11%
L66-2019	2.287	-2%
L67-2019	2.329	2%
L68-2019	2.857	23%
L68C-2019	2.857	0%
L69-2019	3.076	8%
L70-2020	3.012	-2%
L71-2020	3.002	0%
L72-2020	2.713	-10%
L73-2020	3.512	29%
L74-2020	3.803	8%



Fonte: ANP, Resumo dos Leilões

Isso porque o mercado brasileiro de biodiesel ainda é altamente concentrado, mesmo depois de 15 (quinze) anos de existência do programa, com 58 produtores de biodiesel para uma demanda aproximada de 7.000m³/ano (sete mil metros cúbicos por ano), sendo que 20 (vinte) produtores concentram 88% (oitenta e oito por cento) da capacidade de produção do país.

PRODUTOR	Capacidade Produção Biodiesel (m³/d)	%
GRANOL INDUSTRIA COMERCIO E EXPORTACAO SA	3.283,33	12%
BSBIOS INDUSTRIA E COMERCIO DE BODIESEL SUL BRASIL S/A	2.300,00	8%
ADM DO BRASIL LTDA	1.862,00	7%
OLFAR S/A - ALIMENTO E ENERGIA	1.650,00	6%
CARAMURU ALIMENTOS S/A.	1.535,00	6%
PETROBRAS BIOCOMBUSTIVEL S/A	1.309,10	5%
OLEOPLAN S.A. OLEOS VEGETAIS PLANALTO	1.300,00	5%
BIANCHINI SA INDUSTRIA COMERCIO E AGRICULTURA	1.150,00	4%
POTENCIAL BODIESEL LTDA	1.127,00	4%
COFCO INTERNATIONAL GRAINS LTDA.	1.030,00	4%
DELTA CUIABA PRODUTORA DE BIOCOMBUSTIVEIS LTDA.	1.000,00	4%
JBS S/A	860,23	3%
TRES TENTOS AGROINDUSTRIAL SA	850,00	3%
OLEOPLAN NORDESTE INDUSTRIA DE BIOCOMBUSTIVEL LTDA.	800,00	3%
CARGILL AGRICOLA S A	700,00	3%
CAMERA AGROALIMENTOS S.A	650,00	2%
DELTA BIOCOMBUSTIVEIS INDUSTRIA E COMERCIO LTDA	600,00	2%
FIAGRIL LTDA	563,00	2%
FUGA COUROS SA	500,00	2%
BUNGE ALIMENTOS S/A	497,00	2%
BINATURAL INDUSTRIA E COMERCIO DE OLEOS VEGETAIS LTDA - EPP	450,00	2%

Capacidade nominal de produção de biodiesel em mil m³/d, por produtor, dados de maio/2020.

Fonte: ANP

Cerca de 41% (quarenta e um por cento) da produção brasileira de biodiesel é concentrada na Região Centro-Oeste e outros 40% (quarenta por cento) na Região Sul do país, logo as regiões largamente consumidoras estão mais distantes das regiões produtoras.

Estado	Capacidade Produção Biodiesel (m³/d)	Região	Capacidade de Produção Biodiesel (m³/d)	%
Rio Grande do Sul	8.033,33	Norte	971,00	4%
Mato Grosso	6.263,46	Nordeste	1.945,46	7%
Goiás	3.500,00	Centro-Oeste	11.063,46	41%
Paraná	2.277,00	Sudeste	2.402,01	9%
Bahia	1.645,46	Sul	10.820,33	40%
São Paulo	1.321,67	Total Geral	27.202,26	100%
Mato Grosso do Sul	1.300,00			
Tocantins	881,00			
Rio de Janeiro	616,70			
Santa Catarina	510,00			
Minas Gerais	463,64			
Piauí	250,00			
Rondônia	90,00			
Ceará	50,00			
Total Geral	27.202,26			

Capacidade nominal de produção de biodiesel em mil m³/d, dados de maio/2020.

Fonte: ANP

Tabela 8-2 - Capacidade de processamento de biodiesel e consumo obrigatório em 2019 e 2029

Região	2019			2029		
	Capacidade Instalada	Consumo Obrigatório	Balanço	Capacidade Instalada	Consumo Obrigatório	Balanço
milhões de litros						
Norte	350	652	(302)	678	1.472	(794)
Nordeste	614	878	(264)	861	1.817	(956)
Sul	3.403	1.121	2.282	4.664	2.170	2.494
Sudeste	850	2.367	(1.517)	1.251	4.278	(3.027)
Centro-Oeste	3.815	847	2.968	6.224	1.661	4.563
Brasil	9.032	5.865	3.167	13.678	11.398	2.280

Nota: (1) Consumo estimado para 2019, com base em outubro/2019.

(2) Considerando uma sobre capacidade de 20% em 2029.

Fonte: EPE com base em ANP (2019e).

Fonte: EPE, Análise da Conjuntura dos Biocombustíveis, 2018

Apesar da capacidade nominal demonstrar possibilidade de excedente do ponto de vista da oferta, nos leilões de biodiesel o volume ofertado cresce em ritmo menor do que tem sido arrematado pelas distribuidoras. Tal fato fica claro na necessidade de realização de edição complementar do 68º Leilão de Biodiesel. Este foi o primeiro leilão após a alteração de mistura obrigatória de 10% para 11%, em que o choque de oferta culminou também no preço médio recorde desde o início do programa, superando os R\$3 mil/ m³

Logo, a abertura do mercado e a consequente promoção da competitividade contribuirá para a otimização dos custos logísticos atuais (com a redução dos fretes), bem como também contribuirá para o desenvolvimento de novos fluxos e alternativas de suprimento, reduzirá a circulação de caminhões nas ruas (contribuindo para uma menor emissão de carbono), além de ser a única maneira de atestar que o preço praticado ao consumidor final num determinado mercado é o menor possível. A diversificação na etapa de fornecimento impacta diretamente na etapa de distribuição e esse benefício também é repassado ao consumidor final, pois a presença de novos agentes contestando os preços locais vai estimular o produtor nacional na busca por eficiência.

O próprio MME e ME se manifestaram recentemente nesse sentido², ao falar sobre o plano de desinvestimento das refinarias da Petrobras, numa nota conjunta, que como consequência da abertura do mercado de refino “há expectativa de maior concorrência no fornecimento primário de combustíveis, garantindo que o mercado continuará sendo capaz de atender o consumidor brasileiro, com melhores condições de oferta, preço e qualidade de produtos”. O mesmo entendimento aplica-se ao mercado dos biocombustíveis.

A ANP também já se manifestou em sentido parecido ao CADE, através da Nota Técnica Conjunta 3/2019/SDR/ANP-RJ (versão pública da Nota Técnica Conjunta 2/2019/SDR/ANP-RJ), no Procedimento Preparatório 08700.003471/2019-11, quando questionada se o consórcio de distribuidoras para o arrendamento de áreas portuárias destinadas a movimentação e armazenagem de granéis líquidos combustíveis tem o condão de prejudicar a livre concorrência:

Destaca-se que as importações realizadas por terceiros são a principal forma de contestação comercial das decisões empresariais da Petrobras e, ao propiciar o surgimento de novos pontos de fornecimento, favorecem a atuação de distribuidores regionais.

(...)

Esse movimento no volume importado foi acompanhado de alterações na concentração do mercado distribuidor. Entre 2014 e 2018, a participação dos quatro maiores distribuidores no mercado de gasolina, a nível nacional, foi reduzida de 71,67% para 64,89%. No mercado de óleo diesel, entre 2014 e 2018, a participação dos mesmos distribuidores foi reduzida de 79,14% para 72,67%. (grifo nosso)

Como bem lembrado pela ANP, a diversificação da oferta favorece a atuação das distribuidoras regionais, na qual a MIDAS se enquadra, e aumentou a participação de mercado dessas distribuidoras na comercialização de derivados de petróleo (gasolina e diesel), tendo o potencial de fazer o mesmo no mercado de biocombustíveis, beneficiando ainda mais o consumidor. Vale lembrar que mercados livres amadurecem com o tempo, e que mercados controlados só provocam distorções que beneficiam seus principais atores.

Também é importante citar que a Petrobras já manifestou ao MME “impossibilidade técnica e legal” de “manter a aquisição de todo o biodiesel após o término do projeto de desinvestimento em refino, bem com a complexidade de se manter o modelo atual com múltiplos atores no refino e o grau de maturidade já alcançado pela indústria de biodiesel no Brasil”, sugerindo uma “alteração do arcabouço regulatório, com a adoção de práticas típicas de mercados livres e competitivos”.

Adicionalmente, a Constituição brasileira prevê a livre iniciativa como um dos fundamentos da República, assim como em seu Art. 170 também diz que deve ser observado o princípio da livre concorrência, o que vai de encontro a manutenção do sistema de leilão do biodiesel.

² http://www.mme.gov.br/todas-as-noticias/-/asset_publisher/pdAS9lCdBICN/content/nota-conjunta-do-ministerio-de-minas-e-energia-mme-e-do-ministerio-da-economia-me-

Notem que o modelo atual de comercialização do biodiesel caracteriza-se como uma reserva de mercado, com empecilhos, hoje injustificáveis, que impedem a abertura do mercado de biodiesel e, mais uma vez, vai de encontro a outras disposições legais em vigor, que devem ser tão respeitadas quanto o princípio constitucional da livre iniciativa:

- Lei 9.478/1997, que dispõe sobre a política energética nacional e instituiu a ANP:

Art. 1º As políticas nacionais para o aproveitamento racional das fontes de energia visarão aos seguintes objetivos:

I - preservar o interesse nacional;

II - promover o desenvolvimento, ampliar o mercado de trabalho e valorizar os recursos energéticos;

III - proteger os interesses do consumidor quanto a preço, qualidade e oferta dos produtos;

IV - proteger o meio ambiente e promover a conservação de energia;

V - garantir o fornecimento de derivados de petróleo em todo o território nacional, nos termos do § 2º do art. 177 da Constituição Federal;

VI - incrementar, em bases econômicas, a utilização do gás natural;

VII - identificar as soluções mais adequadas para o suprimento de energia elétrica nas diversas regiões do País;

VIII - utilizar fontes alternativas de energia, mediante o aproveitamento econômico dos insumos disponíveis e das tecnologias aplicáveis;

IX - promover a livre concorrência;

X - atrair investimentos na produção de energia;

XI - ampliar a competitividade do País no mercado internacional.

XII - incrementar, em bases econômicas, sociais e ambientais, a participação dos biocombustíveis na matriz energética nacional;

XIII - garantir o fornecimento de biocombustíveis em todo o território nacional;

XIV - incentivar a geração de energia elétrica a partir da biomassa e de subprodutos da produção de biocombustíveis, em razão do seu caráter limpo, renovável e complementar à fonte hidráulica;

XV - promover a competitividade do País no mercado internacional de biocombustíveis;

XVI - atrair investimentos em infraestrutura para transporte e estocagem de biocombustíveis;

XVII - fomentar a pesquisa e o desenvolvimento relacionados à energia renovável;

XVIII - mitigar as emissões de gases causadores de efeito estufa e de poluentes nos setores de energia e de transportes, inclusive com o uso de biocombustíveis.

(...)

Art. 8º A ANP terá como finalidade promover a regulação, a contratação e a fiscalização das atividades econômicas integrantes da indústria do petróleo, do gás natural e dos biocombustíveis, cabendo-lhe:

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; (grifo nosso)

- Lei 13.033/2014, que dispõe sobre a adição obrigatória do biodiesel ao óleo diesel comercializado com o consumidor final:

Art. 3º O biodiesel necessário à adição obrigatória ao óleo diesel deverá ser fabricado preferencialmente a partir de matérias-primas produzidas pela agricultura familiar, e caberá ao Poder Executivo federal estabelecer mecanismos para assegurar sua participação prioritária na comercialização no mercado interno. (grifo nosso)

Inclusive, eventual abertura de mercado não seria prejudicial a agricultura familiar, já que estes continuariam com tratamento preferencial previsto em Lei, ou aos demais agentes já participantes desse mercado, uma vez que eles não seriam excluídos, apenas ganhariam concorrentes.

- Lei 13.874/2019, Lei da liberdade econômica:

Art. 2º São princípios que norteiam o disposto nesta Lei:

I - a liberdade como uma garantia no exercício de atividades econômicas;

II - a boa-fé do particular perante o poder público;

III - a intervenção subsidiária e excepcional do Estado sobre o exercício de atividades econômicas; e

IV - o reconhecimento da vulnerabilidade do particular perante o Estado.

(...)

Art. 4º É dever da administração pública e das demais entidades que se vinculam a esta Lei, no exercício de regulamentação de norma pública pertencente à legislação sobre a qual esta Lei versa, exceto se em estrito cumprimento a previsão explícita em lei, evitar o abuso do poder regulatório de maneira a, indevidamente:

I - criar reserva de mercado ao favorecer, na regulação, grupo econômico, ou profissional, em prejuízo dos demais concorrentes;

II - redigir enunciados que impeçam a entrada de novos competidores nacionais ou estrangeiros no mercado;

III - exigir especificação técnica que não seja necessária para atingir o fim desejado;

IV - redigir enunciados que impeçam ou retardem a inovação e a adoção de novas tecnologias, processos ou modelos de negócios, ressalvadas as situações consideradas em regulamento como de alto risco;

Além de todas essas normas de observação obrigatória, a reavaliação das normas por parte do MME, CNPE e ANP é imperativa para atender às demandas da sociedade diante de um cenário de mudanças e, inclusive, alinha-se à diretriz nº 2³ da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) para qualidade e performance regulatória, segundo a qual é preciso avaliar os impactos e revisar sistematicamente as normas regulatórias para assegurar que elas cumprem os seus objetivos de modo eficiente e efetivo em um contexto econômico e social complexo e em modificação.

Diante de todo o contexto, há uma latente necessidade de alteração da regulamentação atual para adequação, principalmente, ao novo cenário com a venda das refinarias da Petrobras, que tem previsão de conclusão para 2º semestre de 2021.

Os problemas com a não abertura do mercado são maiores do que com sua liberação, e é necessário um arcabouço regulatório que estimule a competitividade para garantir ao consumidor a transição para uma matriz de mais baixo carbono com o menor ônus possível, garantindo que o país está adquirindo combustível renovável pelo menor preço.

As distribuidoras devem poder adquirir biodiesel diretamente das usinas por meio de contratos particulares, e/ou no mercado internacional, através da importação, descontinuando a negociação exclusivamente por leilão, seguindo, inclusive, a experiência internacional dos principais mercados consumidores de biodiesel (França, Alemanha, Indonésia, Malásia, Argentina e Colômbia). Nenhum desses países organiza leilões públicos para colocar biodiesel no mercado e todos possuem regras de livre mercado para o fornecimento e distribuição do produto.

Cordialmente,

São Paulo, 01 de julho de 2020.



Ronaldo Araújo
Gerente de Operações

³ <https://www.oecd.org/regreform/regulatory-policy/recommendations-guidelines.htm>