



UNIÃO DA INDÚSTRIA DE CANA-DE-AÇÚCAR

ETANOL · AÇÚCAR · ENERGIA SÃO PAULO · BRASIL

São Paulo, 20 de maio de 2018

Aos membros do
Comitê RenovaBio (CRBio)

Cc

Márcio Félix Carvalho Bezerra

Secretário-Executivo, Ministério de Minas e Energia (MME)

secex@mme.gov.br

João Vicente de Carvalho Vieira

Secretário de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis

spg@mme.gov.br

Miguel Ivan Lacerda de Oliveira

Diretor, Departamento de Biocombustíveis

miguel.oliveira@mme.gov.br

Ref.: Posicionamento Consulta Pública nº 46, de 04 de maio de 2018, que trata das metas compulsórias anuais de redução de emissões de gases causadores do efeito estufa no âmbito do RenovaBio

Excelentíssimos(as) Senhores(as),

A União da Indústria de Cana-de-Açúcar (UNICA) - associação que representa 121 companhias responsáveis por mais de 50% da produção brasileira de etanol, açúcar e bioeletricidade - vem, respeitosamente, manifestar as suas contribuições acerca da Consulta Pública nº 46, de 04 de maio de 2018, referente à definição do primeiro ciclo de metas de descarbonização do Programa RenovaBio.

Inicialmente, cumprimentamos o Ministério de Minas e Energia (MME), o Departamento de Biocombustíveis deste Ministério e os representantes do Comitê RenovaBio pela salutar manutenção da transparência e do diálogo neste o início de regulamentação do Programa.

Oportuno mencionar a importância da realização desta Consulta Pública em tempo hábil para a publicação das metas decenais, de acordo com o cronograma fixado pela Lei 13.576, de 26 de dezembro de 2017, a qual instituiu a Política Nacional de Biocombustíveis. A definição destas metas é essencial para garantir a previsibilidade e consolidar a confiança de todos os agentes envolvidos no processo ora em curso.

A UNICA reconhece e destaca o mérito associado ao RenovaBio quanto iniciativa fundamental para o atendimento dos compromissos assumidos internacionalmente pelo

Brasil no âmbito do Acordo de Paris¹, bem como para promover a adequada expansão da produção e do uso de biocombustíveis no País. Constitui um arcabouço legal imprescindível à maior previsibilidade para a cadeia nacional de renováveis e ao efetivo reconhecimento dos benefícios ambientais destes combustíveis. Adicionalmente, o crescimento da produção nacional destas fontes resultará em efeitos positivos à criação de empregos, à geração de renda, à redução da poluição local e à regularidade do abastecimento doméstico.

Inclusive, os elementos supracitados estão explicitamente previstos nos objetivos e princípios da Lei 13.576/2017, nos seus Artigos 1º e 3º. Dessa forma, entendemos que as diretrizes estabelecidas na Lei do RenovaBio e no Decreto nº 9.308, de 15 de março de 2018, devem necessariamente nortear toda a regulamentação do Programa.

No que tange especificamente às metas decenais, ambos os instrumentos legais referenciados determinam a proposição de níveis compulsórios de redução da intensidade de carbono da matriz brasileira de combustíveis.

Esta intensidade é mensurada a partir da emissão de gases causadores do efeito estufa (GEE) no ciclo de vida do produto, por unidade de energia (gramas de CO_{2eq} por megajoule - gCO_{2eq}/MJ), para um período mínimo de dez anos. Ademais, deve ser pautada: *(i)* pelos compromissos internacionais de redução de GEE; *(ii)* pela disponibilidade de biocombustíveis; *(iii)* pela valorização dos recursos energéticos; *(iv)* pela evolução do consumo nacional de combustíveis; e, *(v)* pela proteção dos interesses dos consumidores e impacto dos preços de combustíveis nos índices de inflação.

Isso posto, a manifestação a seguir será direcionada particularmente à curva de intensidade de carbono proposta nesta Consulta Pública nº 46, de 04 de maio 05 de 2018, e a sua aderência aos objetivos do Programa.

Para tanto, nossas sugestões e considerações abordam três temas principais: *(i)* proposição relacionada à meta de longo prazo; *(ii)* proposição para a meta durante os primeiros anos de vigência do Programa (curto prazo); *(iii)* proposições associadas aos mecanismos de ajustes para as metas recomendadas.

¹Articulado durante 21ª Conferência das Partes (COP-21) da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC), realizada em 2015 em Paris, visa combater o aquecimento global. Ratificado por 195 países, incluindo o Brasil, que se comprometeram a reduzir suas emissões - <https://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/eng/109r01.pdf>

PROPOSIÇÃO 1 - META DE REDUÇÃO DE EMISSÕES PARA 2028

Entendemos que a meta sugerida de redução de intensidade de carbono de 10,1% para 2028 - passando de 74,25 gCO_{2eq}/MJ em 2017 para 66,75 gCO_{2eq}/MJ em 2028 - é **muito conservadora** diante do potencial de ampliação sustentável da oferta de biocombustíveis no Brasil, das perspectivas de ganhos de eficiência do setor produtivo e da necessidade de redução das emissões de GEE para atendimento do Acordo do Clima de Paris.

Nesse sentido, registramos as seguintes considerações a respeito desses três aspectos:

- i) Redução de emissões de GEE e o compromisso assumido pelo Brasil na COP-21

A redução da intensidade de carbono de 10,1% sugerida pelo Comitê RenovaBio para 2028 não deve diminuir as emissões totais de GEE no setor de transportes. Conforme Anexo da Nota Técnica² disponibilizado na presente Consulta Pública, mesmo com a redução de intensidade proposta, as emissões totais de GEE nesse setor devem crescer 16% até 2028, saltando de 289 milhões de toneladas de CO_{2eq} em 2018 para 335 milhões de toneladas de CO_{2eq} em 2028.

Esse crescimento é ainda mais intenso quando se considera o ano de referência do Acordo Climático, 2005. Com efeito, se utilizarmos os mesmos parâmetros adotados no modelo disponibilizado nesta Consulta Pública, verifica-se que as emissões de GEE previstas para 2028 com a meta de descarbonização de 10,1% devem representar um aumento de 73% em relação às emissões do setor de transporte registradas em 2005.

Esse incremento das emissões de 73% até 2028 contrasta drasticamente com a Contribuição Nacionalmente Determinada (NDC, na sigla em inglês) ratificada pelo Brasil na COP-21 (2015) e aprovada pelo Congresso Nacional em 2016. Isso porque, a NDC brasileira determina a redução de 37% das emissões de GEE em 2025, tendo como ano base 2005. Para 2030, a contribuição indicativa remete a uma retração de 43% comparativamente ao montante observado em 2005.

Considerando que o subsetor de transportes representa 48% das emissões de GEE do setor energético e 10% das emissões totais do País³, o aumento de emissões previsto na atual proposta do RenovaBio deve exigir um esforço adicional dos demais setores

² Anexo da Nota Técnica nº 12/2018/DBIO/SPG, página 21.

³ Valores calculados para o ano de 2016 tomando-se os dados de emissões publicados pelo Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTI) - <http://seeg.eco.br/>

da economia para o cumprimento das metas para 2025 e 2030 assumidas pelo Brasil no âmbito do Acordo de Paris.

Cabe ressaltar que o potencial de expansão da produção de etanol e a contribuição do setor sucroenergético para a mitigação das emissões no Brasil é reconhecida no cenário que foi utilizado como base para a elaboração da NDC (na ocasião iNDC, sigla em inglês para Pretendida Contribuição Nacionalmente Determinada) em 2015. Conforme registrado em documento público⁴ disponível no sítio do Ministério de Meio-Ambiente, as bases para a elaboração da NDC brasileira contemplaram uma oferta de etanol de 45 bilhões de litros em 2025 e 54 bilhões de litros em 2030.

Importante ainda mencionar, que as metas apresentadas pelos países signatários do Acordo de Paris são consideradas como piso para a consecução das respectivas políticas nacionais de combate às mudanças climáticas, visto serem insuficientes para restringir o aumento da temperatura média global em 1,5°C⁵.

ii) Potencial de ampliação sustentável da oferta de biocombustíveis

O volume de combustíveis estimado pelo Comitê RenovaBio para o atendimento da meta proposta indica a necessidade de oferta de etanol de 47,1 bilhões de litros em 2028⁶. Ainda de acordo com o documento disponibilizado, esse valor representaria um aumento próximo a 75% sobre o volume produzido atualmente no Brasil.

Nesse contexto, cabe mencionar que parte significativa dessa expansão exigida para o cumprimento da meta deverá ser atendida pela atual capacidade já instalada. O crescimento previsto pode ser considerado tímido se comparado à capacidade ociosa das plantas em operação no País e ao histórico de resposta de oferta do setor sucroenergético em períodos com estímulos de mercado na direção correta.

A saber, a capacidade nominal de fabricação de etanol atualmente registrada na Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) é de 218 mil m³ por dia⁷. Trata-se de um volume 41% superior à produção diária verificada no Brasil no último ano, que atingiu 154 mil m³ de etanol.

⁴ http://www.mma.gov.br/images/arquivos/clima/convencao/indc/Bases_elaboracao_iNDC.pdf

⁵ Objetivo do Acordo é “manter o aumento da temperatura média global a menos de 2 ° acima dos níveis industriais e promover esforços para limitar o aumento da temperatura a 1,5 °C acima dos níveis pré-industriais”.

⁶ Anexo da Nota Técnica nº 12/2018/DBIO/SPG, página 25.

⁷ <http://www.anp.gov.br/publicacoes/boletins-anp/2385-boletim-do-etanol>

Portanto, seria possível alcançar uma produção efetiva estimada próxima a 36 bilhões de litros de etanol apenas utilizando de forma plena a capacidade de produção já disponível, por meio da ampliação do esmagamento de cana-de-açúcar ou da mudança no mix de produção das usinas (isto é, da proporção de matéria-prima direcionada à fabricação de etanol ou de açúcar).

Os volumes supracitados não contemplam ainda o crescimento previsto para a produção de etanol de milho - inclusive com ampliações e construção de novas plantas já autorizadas pela ANP-, tampouco a possibilidade de reativação de parte das mais de 100 plantas desativadas ou hibernadas nos últimos anos.

Especificamente em relação a esse último item, análise conduzida e publicada pela Empresa de Pesquisa Energética (EPE) vinculada ao MME, indica a possibilidade de reativação de pelo menos 12 usinas produtoras de etanol no Brasil até 2030⁸.

Adicionalmente, o histórico superior a quatro décadas mostra que o setor sucroenergético pode responder de forma efetiva à estímulos para a ampliação da produção. No seu último ciclo de expansão, a moagem de cana-de-açúcar praticamente dobrou, passando de 358,8 milhões de toneladas em 2003 - ano de lançamento dos veículos flex - para 620,4 milhões de toneladas em 2010.

Nesse mesmo período, a ampliação da capacidade da indústria de etanol permitiu que a produção saltasse de 14,7 bilhões de litros em 2003 para 27,4 bilhões de litros em 2010, totalizando um crescimento superior a 85% em menos de oito anos.

Por fim, cabe mencionar que o volume de etanol calculado por este Ministério para o atendimento das metas propostas em 2028 considera um crescimento de 24% no mercado de ciclo Otto, quase 30% no ciclo Diesel e uma ampliação superior a 30% no mercado de combustíveis de aviação. Caso essas perspectivas de crescimento não se concretizem, o volume de etanol exigido para suprir a meta de longo prazo fixada poderá ser substancialmente reduzido.

Esses números reforçam a necessidade de adoção de metas mais ambiciosas para 2028 diante do potencial de avanço da oferta de etanol a partir da capacidade atualmente instalada, bem como da possibilidade de rápida ampliação das plantas em operação e de construção de novas unidades nesse período.

⁸ Projeções de Oferta e Demanda de Etanol, Gasolina, Biodiesel e Diesel. José Mauro Coelho - diretor de Estudos do Petróleo, Gás e Biocombustíveis da EPE. Apresentação realizada no seminário "O Planejamento Energético da Matriz Veicular do Brasil até 2030" promovido pelo Sindaçúcar-PE. Recife. 26 de março de 2018.

iii) Ganhos de eficiência do setor produtivo

O mecanismo de indução à maior eficiência energético-ambiental é elemento central da dinâmica definida pelo Comitê RenovaBio. Nesse sentido, ressaltamos que o ganho de eficiência na produção poderá ser substancialmente superior aos 2% ao ano estabelecidos no cenário utilizado para delineamento da meta proposta.

No caso do etanol, a política de controle de preço dos combustíveis e a consequente crise vivenciada pela indústria e pelos quase 70 mil produtores rurais de cana-de-açúcar prejudicaram sobremaneira os investimentos para a renovação da lavoura e o emprego adequado da tecnologia disponível. Por exemplo, a produtividade agrícola registrada na última safra atingiu apenas 76 toneladas de cana-de-açúcar por hectare na região Centro-Sul, ante uma média histórica de 83 toneladas por hectare (Figura 1).

Utilizando a versão preliminar da RenovaCalc, disponibilizada pela ANP na Consulta Pública nº 10/2018, é possível verificar que apenas o restabelecimento da produtividade agrícola aos patamares históricos e a eliminação da área de queima utilizada como referência na usina padrão da calculadora permitiriam um ganho próximo a 15% nas emissões da área agrícola de uma planta típica para a rota de etanol de primeira geração a partir de cana-de-açúcar.

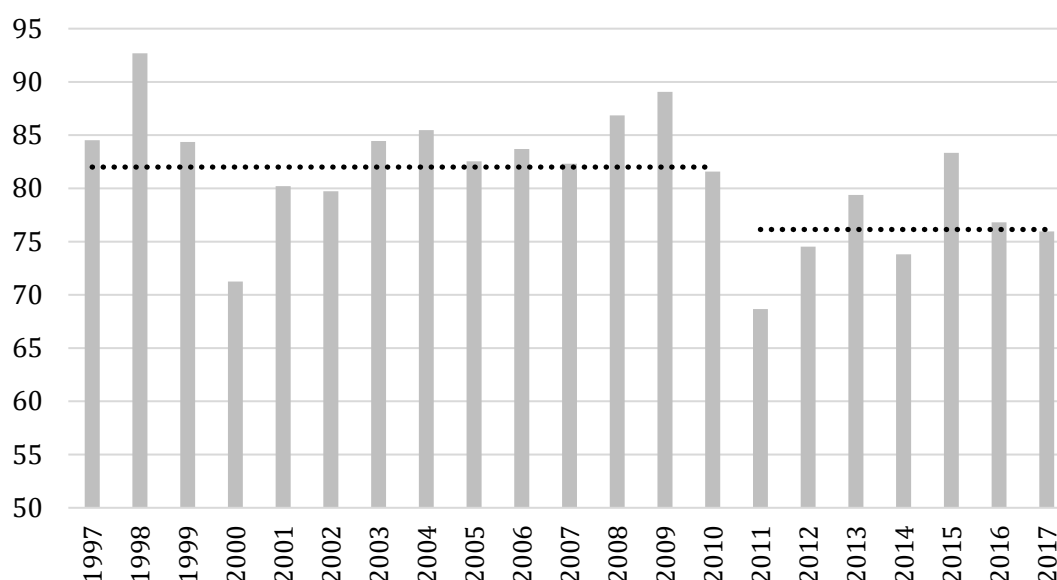


Figura 1. Produtividade agrícola dos canaviais na região Centro-Sul do Brasil (toneladas de cana-de-açúcar por hectare) – histórico das 20 últimas safras.

Fonte: Centro de Tecnologia Canavieira (CTC) – Benchmarking.

Além disso, as perspectivas de novas tecnologias para os próximos anos devem contribuir de forma decisiva para a ampliação da eficiência na atividade sucroenergética.

Especificamente no segmento agrícola, essa recuperação passa pelo uso de variedades de cana-de-açúcar mais adaptadas ao sistema produtivo; pela maior adoção de maquinário e ferramentas de agricultura de precisão com eletrônica embarcada; pelo emprego de novas técnicas de plantio, como o uso de mudas pré-brotadas e a possível ruptura tecnológica diante do desenvolvimento da semente artificial, entre outras. A cana-de-açúcar transgênica resistente a insetos também deverá ser uma realidade comercial no futuro próximo, e variedades com maior tolerância a seca, maior teor de açúcares e eficiência fotossintética estão sendo avaliadas.

Na etapa industrial, observamos o crescimento da geração de bioeletricidade com o melhor aproveitamento do bagaço e o recolhimento da palha; a produção de biogás e biometano; e a possibilidade de introdução do etanol de segunda geração (etanol 2G).

Esses produtos, que devem conferir maior sustentabilidade à matriz nacional, foram introduzidos de maneira incipiente no cenário utilizado na definição das metas ou, no caso do etanol 2G, sequer mencionado na projeção adotada.

As tecnologias citadas devem promover diminuição no valor real dos custos de produção e, mais importante para a análise aqui conduzida, redução no nível de emissão de GEE derivadas do processo produtivo.

Essa possibilidade de ganhos de eficiência energético-ambiental superiores aos valores utilizados no cenário delineado pelo RenovaBio atua como potencial redutor do volume de biocombustíveis necessário para o cumprimento da meta de redução de 10,1%. Isso porque, nessa condição, boa parte da redução de emissões se daria por meio da menor intensidade de carbono dos diferentes biocombustíveis e não pela ampliação do consumo volumétrico desses produtos.

Destaca-se ainda, que esses ganhos de eficiência devem ampliar a garantia de preços competitivos aos consumidores. Inclusive, recomenda-se que a análise de impacto nos preços disponibilizada pelo Comitê RenovaBio na Consulta Pública nº 46/2018 seja realizada tomando-se cenários distintos de cotações de petróleo e de custos de produção dos biocombustíveis.

No caso dos combustíveis leves (ciclo Otto), é evidente que a condição única oferecida ao consumidor brasileiro, que pode optar entre dois combustíveis no momento do abastecimento, atua como fator de redução de risco de preço. Isso ocorre, pois, ao proprietário de veículo flex é facultada a possibilidade de migrar de combustível no caso de algum choque pontual de oferta, seja da gasolina ou do etanol.

Se contabilizarmos os volumes comercializados e os preços de bomba vigentes em cada Estado da Federação ao longo dos últimos anos, é possível observar que o valor praticado para o etanol hidratado foi inferior ao diferencial técnico de rendimento hidratado vs. gasolina em vários momentos, gerando uma economia aos consumidores. Entre 2002 e 2017, essa economia estimada atingiu R\$ 43 bilhões.

Nesse momento, a presença do biocombustível tem inclusive atenuado o aumento de preço da gasolina, contribuindo decisivamente para a estabilidade dos preços de combustíveis frente a recente alta nas cotações do petróleo e a desvalorização do Real.

Com efeito, desde o início de março de 2018, o preço do petróleo no mercado internacional acumula alta de 23,8%, atingindo em maio de 2018 US\$ 80 por barril, a maior cotação desde 2014. No mesmo período, o dólar alcança intensa valorização de 13,5% frente ao Real, sendo cotado a R\$ 3,70⁹ - maior valor em dois anos.

Esse cenário impactou diretamente o preço de venda da gasolina nas refinarias nacionais, que acumula alta de 29,5%, sendo negociada a R\$ 2,0680 por litro, segundo dados publicados pela Petrobras¹⁰. Tal movimento, entretanto, não se refletiu integralmente nos preços do derivado nas bombas devido ao menor valor do etanol anidro utilizado na composição do preço gasolina C.

Esses números evidenciam que qualquer análise de impacto de preços de combustíveis relacionadas aos estímulos para ampliação da oferta de etanol no Brasil deve ser tomada com cautela, considerando, entre outros aspectos, a incerteza associada ao preço dos combustíveis fósseis, as perspectivas de ganhos de eficiência na produção do renovável e o valor atribuído pelo consumidor à possibilidade de escolha oferecida pelo etanol hidratado e pela frota flex-fuel no País.

⁹ <http://www4.bcb.gov.br/pec/taxas/port/ptaxnpesq.asp?id=txcotacao> - BACEN

¹⁰ <http://www.petrobras.com.br/pt/produtos-e-servicos/composicao-de-precos-de-venda-as-distribuidoras/gasolina-e-diesel/>

De todo o exposto e considerando que:

i) a redução de emissões de GEE na meta proposta para 2028 poderia ser mais intensa, contribuindo de maneira decisiva para o compromisso brasileiro no Acordo de Paris;

ii) o potencial de ampliação sustentável da oferta de etanol é superior ao volume indicado no cenário proposto;

iii) os ganhos de eficiência previstos na produção dos atuais biocombustíveis e a introdução de novos energéticos renováveis poderão reduzir drasticamente o volume de biocombustíveis necessário para o atendimento da meta sugerida.

A UNICA propõe que a meta de 10,1% seja tomada como PATAMAR MÍNIMO para 2028, podendo ser revisada e ampliada nos próximos anos diante da concretização das potencialidades anteriormente detalhadas. Além disso, é fundamental que a redução estabelecida para 2028 nessa primeira versão das metas decenais seja mantida como base para qualquer revisão posterior, garantindo a previsibilidade necessária para novos investimentos.

PROPOSIÇÃO 2 – AJUSTE NOS PRIMEIROS ANOS DO PROGRAMA: METAS DE CURTO PRAZO MAIS AMBICIOSAS

A UNICA entende que a efetividade do RenovaBio será significativamente comprometida caso as metas anuais de descarbonização propostas para os primeiros anos de vigência do Programa não sejam alteradas. De fato, a redução sugerida entre 2020, primeiro ano do Programa, e 2023, é de apenas 1,4%, com a intensidade de carbono variando de 72,83 gCO_{2eq}/MJ em 2020 para 71,81 gCO_{2eq}/MJ em 2023.

Como mostra a Figura 2, as saídas do modelo disponibilizado na Consulta Pública MME nº 46/2018 indicam que não será necessário crescimento da produção de etanol para o atendimento das metas propostas ao longo dos primeiros anos do RenovaBio.

Com efeito, o volume médio de etanol estimado para o cumprimento das metas até 2023 é de aproximadamente 29 bilhões de litros. Esse valor já foi praticamente atingido pelo setor sucroenergético em 2015, quando, segundo dados da ANP, essa indústria ofertou 28,8 bilhões de litros de etanol combustível no mercado nacional¹¹.

¹¹ http://www.anp.gov.br/images/DADOS_ESTATISTICOS/Vendas_de_Combustiveis/Vendas_de_Combustiveis_m3.xls

Cabe ressaltar ainda que as estimativas apresentadas pelo Comitê RenovaBio consideram que haverá crescimento do mercado doméstico de combustíveis entre 2020 e 2023. Caso esse crescimento não se concretize ou seja inferior ao projetado, a necessidade de etanol para atendimento das metas propostas nos primeiros anos do Programa será ainda menor – e, inclusive, podendo ficar aquém da produção alcançada previamente pela indústria sucroenergética

Por exemplo, se considerarmos, por hipótese, um cenário sem crescimento de mercado nos próximos anos, o volume de etanol requerido para atendimento das metas até 2023 se aproximaria de 28 bilhões (linha mais clara na Figura 2).

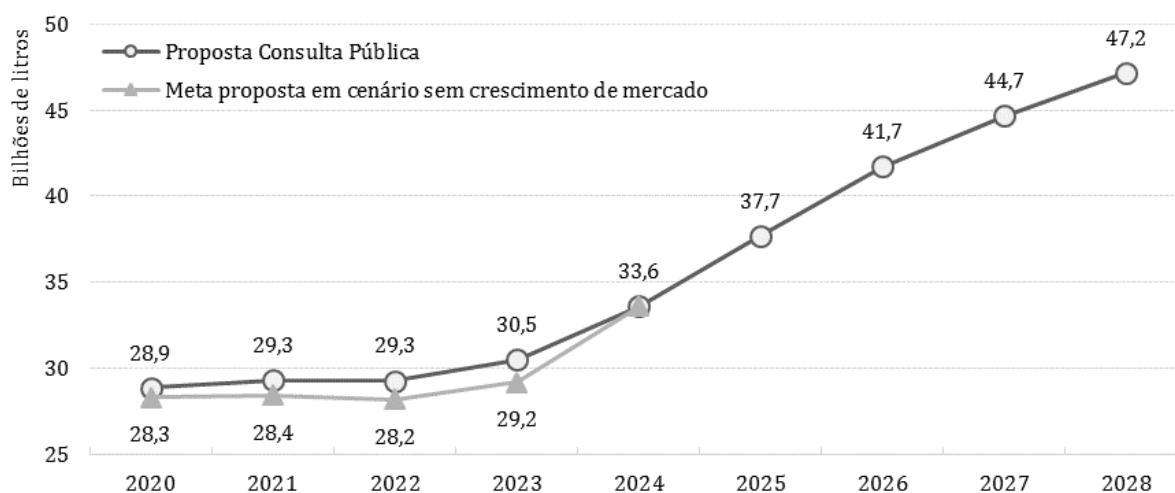


Figura 2. O volume de etanol necessário para cumprimento da meta proposta na Consulta Pública e volume exigido em cenário hipotético de estagnação do mercado de combustíveis

Tem-se, dessa forma, uma situação inconsistente com o objetivo de promover a produção e o uso de biocombustíveis no País, como determina a Lei 13.576. Isso porque, na melhor das hipóteses, as metas sugeridas em Consulta Pública exigirão até 2023 um montante de etanol próximo ao ofertado por esta indústria há dois anos.

Nesse contexto, cabe reforçar alguns elementos a respeito do potencial de ampliação da oferta de etanol até 2023:

A indústria sucroenergética é capaz de alterar de forma mais intensa o mix de produção entre etanol e açúcar, expandindo a oferta do biocombustível a partir da capacidade produtiva corrente. Essa possibilidade é ainda mais premente diante da condição de excesso de oferta no mercado mundial de açúcar esperada para os anos subsequentes. A título de exemplo, em 2018 a produção brasileira de açúcar deverá diminuir cerca de 5 milhões de toneladas, com a maior proporção da matéria-prima direcionada à fabricação de etanol.

Conforme mencionado anteriormente, vale enfatizar que os dados oficiais de capacidade de produção industrial de etanol indicam um fator de ociosidade elevado nas plantas em operação no País. Portanto, é possível ampliar a fabricação do biocombustível no curto prazo sem a necessidade de construção de novas unidades.

Além da alternância de mix, diante da indução promovida por uma meta de curto prazo mais ambiciosa, a indústria sucroenergética poderia até 2023 ampliar expressivamente a renovação da lavoura e a expansão do plantio, garantindo condição adicional para o crescimento da quantidade de cana-de-açúcar direcionada à fabricação de etanol.

Por fim, a produção de etanol de cana-de-açúcar também pode ser ampliada no curto prazo por meio da retomada de operação das unidades industriais que não estão em atividade (plantas fechadas ou “hibernadas”). Atualmente são mais de 100 usinas fechadas no Brasil.

Paralelamente, a oferta de etanol produzido a partir do milho deverá apresentar crescimento significativo nos próximos anos. Conforme dados registrados pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), a fabricação de etanol de milho foi multiplicada em 14 vezes nos últimos 5 anos, passando de 37,0 milhões de litros na safra 2013/2014 para 521,5 milhões na safra 2017/2018. A previsão é de que essa produção deva superar 800 milhões de litros no ciclo corrente 2018/2019.

Para os próximos anos, está programada expansão de plantas em operação e a construção de novas fábricas, inclusive, em alguns casos, com autorização de construção já concedida pela ANP.

Finalmente, a importação de etanol também pode ser utilizada pontualmente para o suprimento da demanda doméstica, diante da maior disponibilidade do produto no mercado mundial. Em 2018, por exemplo, a importação registrada até abril já ultrapassou 1 bilhão de litros.

Esse potencial de crescimento da oferta de etanol no curto prazo contrasta com o déficit energético observado no mercado de combustíveis leves nos últimos anos, caracterizado pela importação crescente de gasolina. Em 2017, informações apuradas pelo Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC) indicam que as importações líquidas do derivado atingiram cerca de 4 bilhões de litros ou US\$ 1,5 bilhões.

Para os próximos anos, o volume importado de gasolina poderá crescer diante do aumento do consumo do ciclo Otto estimado pelo Comitê RenovaBio.

Esse cenário de oferta de etanol e demanda por combustíveis leves indica uma aparente incoerência nas metas propostas para os primeiros anos de vigência do Programa. Assim, a UNICA propõe que o Comitê RenovaBio **revise as metas inicialmente estabelecidas para o curto prazo, definindo níveis de redução de intensidade de carbono mais ambiciosos e aderentes ao potencial de oferta vislumbrado para os próximos anos.**

A Figura 3 a seguir apresenta o ajuste na curva de intensidade de carbono sugerida pela para os primeiros anos de vigência do Programa. A sugestão se apoia no potencial de expansão da oferta para esse período, com crescimento médio previsto de 1,5 bilhão de litros de etanol por ano.

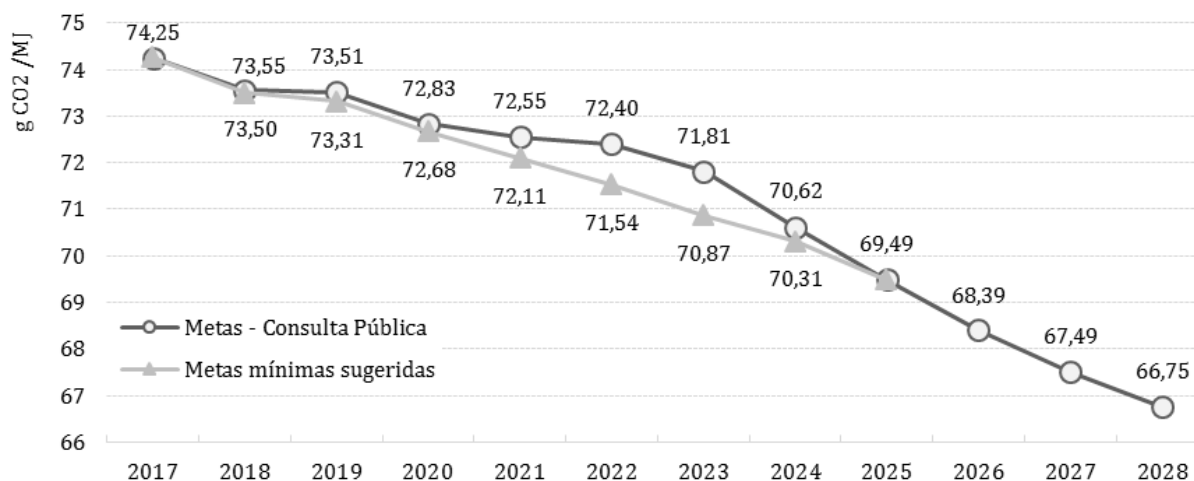


Figura 3. Curvas de intensidade de carbono: proposta delineada pelo Comitê RenovaBio e sugestão de ajuste para os primeiros anos do Programa (gCO_{2eq} por MJ).

Essa estagnação do volume de etanol para cumprimento das metas pode comprometer de forma significativa a efetividade do Programa para todos os biocombustíveis. O estabelecimento de exigência de CBio em número idêntico ou inferior à oferta atual de etanol deve distorcer o mecanismo de precificação de carbono proposto. Também, estímulos para ganhos de eficiência e, principalmente, para investimentos deixariam de existir - ao menos para esse período.

PROPOSIÇÃO 3 – FATOR DE CAPACIDADE CERTIFICADA: MAIOR ESTÍMULO À CERTIFICAÇÃO DOS PRODUTORES

A proposta divulgada na Consulta Pública nº 46/2018 considera que apenas 46% da oferta de biocombustíveis estará certificada no primeiro ano do RenovaBio. Logo, contempla a exigência de número de CBios equivalente a 46% do total necessário para o cumprimento da meta de intensidade de carbono em 2020.

Essa condição se repete nos próximos anos, com o fator de capacidade certificada saltando para 63% em 2021, 79% em 2022, 89% em 2023 e 96% em 2024. Tem-se, dessa forma, a premissa de que os produtores precisariam de cinco anos para ingressarem de forma efetiva no Programa.

A UNICA entende que esses percentuais são muito baixos diante da experiência vivenciada pela indústria com outros processos de adesão. Logo, a manutenção desse nível reduzido eliminaria qualquer incentivo para acelerar a certificação por parte dos produtores.

Por oportuno, a proposta publicada pela ANP na Consulta Pública nº 10/2018 prevê a possibilidade de uso de valor *default* na área agrícola, o que deve facilitar a certificação no início do Programa, sem comprometer a garantia de redução de 1 tonelada de CO_{2eq} para cada CBio comercializado.

Por fim, entendemos que o uso de estimativa fixa para a proporção de capacidade certificada poderá introduzir incertezas regulatórias desnecessárias aos agentes públicos e privados envolvidos nesse processo.

Caso o percentual de capacidade efetivamente certificada em um determinado ano fique aquém do previsto, haverá pressão sobre o valor do CBio e, no limite, a impossibilidade de compra pelas distribuidoras do número de CBios previamente fixado na definição das metas.

Em uma condição oposta, na qual o fator de capacidade observado seja superior ao estimado, haverá um excesso estrutural de CBios e comprometimento do mercado de carbono para os anos subsequentes.

Isso posto, sugerimos que:

- i. Para o desenho das metas, o fator de capacidade seja utilizado de forma plena, com 100% das empresas certificadas.

Essa lógica estimularia a participação no Programa e permitiria maior transparência sobre a diretriz de longo prazo definida a partir da meta decenal.

Além disso, o número de CBios exigido ficaria compatível com a meta de intensidade de carbono sugerida. Na proposta atual, a meta estabelece uma redução de emissões que não encontra suporte no número de CBios exigidos. Em outras palavras, a intensidade de carbono atualmente divulgada contabiliza produto não certificado e que, portanto, estaria fora do Programa.

- ii. Nos primeiros anos do RenovaBio, no momento do desdobramento anual da meta nacional em metas individuais, o número de CBios a serem adquiridos pelas distribuidoras seja definido a partir da capacidade efetivamente certificada.

Dessa maneira, garante-se que as metas possam ser ajustadas de forma a contemplar a condição real dos produtores certificados, evitando um descasamento estrutural entre o número de CBios gerados e o número de CBios exigidos.

PROPOSIÇÃO 4 – MECANISMO DE AJUSTE AUTOMÁTICO E PROPORCIONAL DAS METAS NO CASO DE ALTERAÇÃO NÃO PREVISTA NA MISTURA OBRIGATÓRIA DE QUALQUER BIOCOMBUSTÍVEL

O desdobramento da intensidade de carbono proposta anualmente ($\text{gCO}_{2\text{eq}}/\text{MJ}$) em volumes de biocombustíveis dependerá, dentre outros elementos, do nível de mistura obrigatória de cada renovável nos respectivos derivados.

Em relação ao etanol hidratado, a necessidade de expansão da oferta poderá ser drasticamente alterada caso ocorra qualquer mudança da mistura de biodiesel ou de outro energético não prevista originalmente quando do estabelecimento da meta decenal.

Considerando que a legislação brasileira incorpora a possibilidade de aumento da proporção do biodiesel no ciclo Diesel e que testes estão sendo conduzidos para avaliar

justamente essa possibilidade, entendemos que a proposta de meta decenal deve contemplar um dispositivo que permita ajustes automáticos e proporcionais na redução da intensidade de carbono fixada.

Esse dispositivo deve ser considerado na hipótese de o Poder Executivo elevar a adição compulsória de qualquer renovável a patamares distintos daqueles utilizados inicialmente no desenho das metas em cada ano.

Essa proposta não reduz a competição entre os biocombustíveis, tampouco estabelece qualquer tipo de garantia de mercado cativo para algum deles no longo prazo. Em verdade, ela busca eliminar riscos regulatórios desnecessários ao Programa, e principalmente, reduzir incertezas que impactam não apenas os produtores de combustíveis fósseis e renováveis, mas também todos os agentes da cadeia de comercialização desses produtos.

Na ausência desse dispositivo, a previsibilidade associada à definição de metas decenais ficará limitada, prejudicando sensivelmente o aporte de investimentos para a ampliação da oferta e da infraestrutura de abastecimento no mercado doméstico de combustíveis.

Considerações

Entendemos que a proposição e a aprovação do RenovaBio estabeleceram uma condição inédita para que o País possa aproveitar a sua posição privilegiada, com vantagens competitivas e comparativas para expandir de maneira sustentável a produção e o uso dos biocombustíveis nos próximos anos.

A definição das metas de redução de intensidade de carbono para a matriz de transporte precisa reconhecer essa condição, estabelecendo uma diretriz efetiva para sustentar os investimentos voltados à ampliação da produção, garantir atratividade para o desenvolvimento de novas tecnologias automotivas com emprego de biocombustíveis, aproveitar a condição única de infraestrutura e frota veicular disponível no mercado nacional, garantir ao consumidor opção de escolha e preços competitivos, ampliar a geração de emprego e renda, proporcionar redução de poluição e de gastos com saúde pública, entre outros aspectos.

Qualquer proposta de meta deve ser pautada pela competição entre os combustíveis, reconhecendo o potencial de descarbonização diferenciado de cada produto. Não cabe desse momento nenhum tipo de garantia de mercado cativo, tampouco proposições baseadas em interesses privados e conjunturais.

Nesse sentido, temos certeza que o processo de regulamentação ora em curso continuará a ser pautado pela transparência, pelo debate construtivo e por critérios técnicos visando posicionar o Brasil na vanguarda de um movimento mundial irreversível, orientado pela economia de baixo carbono.

Certos de que teremos a melhor acolhida na avaliação das sugestões apresentadas, renovamos os nossos votos de estima e consideração.

Permanecemos à disposição para quaisquer esclarecimentos que se façam necessários.

Cordialmente,



Elizabeth Farina
Diretora Presidente