

Opinião: Renovabio: distribuidora de combustível pode emitir CBIO?

30/10/2021

A preocupação com o meio ambiente permeia todas as discussões da sociedade, que vê o planeta cada vez mais exaurido da atuação humana predatória.



Nessa linha, os países vêm buscando alternativas para

conciliar o desenvolvimento com o uso sustentável dos bens naturais. Uma iniciativa importante foi o chamado Acordo de Paris, tratado mundial assinado por 195 nações, aprovado em 2015 e em vigor desde 2016, que tem como objetivo reduzir o aquecimento global.

A partir de então, no Brasil, passou a haver discussões mais estruturadas a respeito de como reduzir as emissões de CO₂ (dióxido de carbono, também conhecido como "gás carbônico") e, à vista do elevado percentual de participação do setor de transporte (mobilidade urbana) no total de emissões, elegeu-se o desenvolvimento e estímulo ao uso de biocombustíveis, em substituição gradual aos combustíveis fósseis, como estratégia primária de descarbonização.

Com esse espírito, foi editada, em 2017, a Lei nº 13.576, que instituiu a Política Nacional de Biocombustíveis (Renovabio), cujo objetivo é a gradual descarbonização da matriz energética brasileira por meio do aumento do uso de biocombustíveis.

Os objetivos da novel legislação são claros e expressos no artigo 1º: 1) contribuir para o atendimento aos compromissos do Acordo de Paris sobre mudança do clima; 2) contribuir com a adequada relação de eficiência energética e redução de emissão de gases na comercialização e no uso de biocombustíveis; 3) promover a expansão e o uso de biocombustíveis; e 4) contribuir com previsibilidade para a participação competitiva dos diversos biocombustíveis no mercado nacional.

Nos artigos 2º e 3º são apresentados os fundamentos e princípios do programa, dentre os quais se destaca a *"eficácia dos biocombustíveis em contribuir para a mitigação efetiva de emissões de gases causadores do efeito estufa e de poluentes locais"*.

Em seguida, a lei apresenta um rol de instrumentos para alcançar os resultados pretendidos pela nova política nacional (artigo 4º), destacando-se as: 1) metas de redução de emissões de gases causadores do efeito estufa; 2) os créditos de descarbonização (CBIO), cuja negociação será feita em mercados organizados (artigo 15); 3) a Certificação dos Biocombustíveis; 4) a manutenção da imposição de adições compulsórias de biocombustíveis aos combustíveis fósseis; e 5) e a concessão de incentivos fiscais, financeiros e creditícios.

Essas medidas de índole regulatório-ambiental — portanto, com clara pretensão de intervenção sócio-econômica —, como se percebe, foram previstas para estimular em toda a coletividade um comportamento ecologicamente correto.

Nas palavras de Gabriel Wedy tratando da abordagem normativa do desenvolvimento de Jeffrey Sachs: "(...) *significa que a boa sociedade não é apenas economicamente próspera (com alta renda per capita), mas também inclusiva, ambientalmente sustentável e bem governada*" [1].

Com efeito, a lei em estudo tratou de prever redução de emissão de gases causadores do efeito estufa (GEE) a partir de metas compulsórias anuais, as quais serão desdobradas, para cada ano corrente, em metas individuais dos distribuidores de combustíveis, proporcionais à respectiva participação no mercado de comercialização.

As metas anuais serão previstas pelo Conselho Nacional de Política Energética (CNPE [2]), para um período mínimo de dez anos, cujos valores serão estabelecidos em unidades de créditos de descarbonização [3].

E, para alcançar essa meta, foi previsto um mecanismo chave: a criação de um mercado de créditos de descarbonização, por meio do qual os distribuidores de combustíveis, únicas partes obrigadas, deverão adquirir CBIOs emitidos por empresas produtoras e/ou importadoras de biocombustíveis. Nas palavras do professor Marcos Matsunaga:

"Trata-se, pois, de um mecanismo híbrido, na medida em que combina uma regulação pelo direito, por meio de um comando legal impositivo de uma obrigação, e um incentivo econômico, cuja intensidade será determinada pela dinâmica do mercado, que, em teoria, deveria precificar a externalidade negativa decorrente da emissão de gases poluentes na queima de combustíveis fósseis. O sistema jurídico não atua diretamente na contenção dos efeitos deletérios do sistema econômico, mas introduz um mecanismo pelo qual o próprio sistema econômico se autocorrigiria, precificando a externalidade negativa por ele próprio produzida" [4].

O CBIO, portanto, é um dos principais instrumentos previstos na lei para implementação da nova política. Ele será emitido pelo produtor/importador de biocombustíveis a partir da comercialização desses produtos e deverá ser adquirido pelas distribuidoras de combustíveis, as quais, por sua vez, têm que cumprir meta anual individual de toneladas de CBIO fixada pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) [5].

Nos termos da Lei nº 13.576/17, a emissão primária do CBIO será realizada de forma escritural, nos livros ou registros do escriturador (banco ou instituição financeira), mediante solicitação do produtor/importador de biocombustível, no prazo de 60 dias da emissão da nota fiscal de compra e venda do biocombustível, sob pena de decair o direito de fazê-lo.

O artigo 14 da lei citada prevê as informações que devem constar do CBIO, ao passo que os artigos seguintes (15 e 16) descrevem que a negociação dos créditos será realizada em mercados organizados, inclusive em leilões, indicando-se o escriturador como responsável pela manutenção do registro da cadeia de negócios ocorridos no período.

Por seu turno, o artigo 17 prevê a possibilidade de que regulamento trate de outros aspectos relacionados aos CBIOS, o que, hoje, é feito pelo do Decreto nº 9.888/19.

Feita essa breve introdução, destacamos que, como já registrado, quem solicita a emissão primária do CBIO é o produtor ou importador de biocombustível.

Não há menção expressa ao distribuidor de combustível, mas, como se sabe, ele pode importar biocombustíveis, conforme previsão do artigo 14, inciso II, da Resolução nº 777/2019 da ANP [6].

Havendo autorização regulatória para essa importação, e sendo o importador de biocombustíveis considerado emissor primário de CBIOS [7], vale analisar se o distribuidor que importa biocombustível pode emitir CBIO e, além disso, se pode aproveitar essa emissão para compensar com a própria meta, isto é, sem necessidade de aquisição do título na bolsa de valores.

Em primeiro lugar, nos parece que não há impeditivo normativo para que o distribuidor de combustível, ao importar biocombustível, solicite a emissão do CBIO. Acima, já vimos autorização para importação. Na Resolução ANP nº 758/2018 — que regulamenta a certificação da produção ou importação eficiente de biocombustíveis prevista na Lei do Renovabio — há previsão, no artigo 3º, inciso XIV, de que é considerado importador de biocombustível o *"agente econômico autorizado pela ANP a exercer a atividade de importação de biocombustível, nos termos da legislação vigente de cada produto relacionado às rotas do artigo 4º desta Resolução"*.

Outrossim, na Resolução ANP nº 802/2019 — que estabelece os procedimentos para geração de lastro necessário para emissão primária do CBIO — não localizamos dispositivo proibindo a atuação do distribuidor, na qualidade de importador.

Dessa forma, existindo autorização para que o distribuidor importe biocombustível e ausente proibição no sentido de que ele solicite emissão do CBIO, é de se entender pela possibilidade dessa atuação (cumprindo, por óbvio, as disposições legais e regulamentares aplicáveis — principalmente aquelas editadas pelo MME e ANP) [8].

Em sentido contrário, pode-se argumentar que essa permissão iria de encontro com a política de fortalecer o mercado nacional de biocombustíveis, já que os distribuidores passariam a importar o biocombustível para poder, ao mesmo tempo, emitir o CBIO e obter receita com sua negociação. Sem contar que, nesse cenário, pode-se imaginar uma escassez de títulos no mercado, retirando toda a liquidez que se busca atingir.

Admitindo-se, contudo, a possibilidade de emissão dos CBIOS pelo distribuidor, deve-se analisar se ele pode efetuar a compensação com a sua meta anual ou se estaria obrigado a comercializar

os CBIOS no mercado próprio.

Como se disse acima, a comercialização dos CBIOS é feita em bolsa e no modelo de plataforma única, não havendo, ao menos no cenário normativo e prático de hoje, forma lícita "alternativa" de adquirir os títulos.

Além disso, o artigo 7º da Portaria nº 449/2019 do Ministério das Minas e Energia prevê que "o crédito de descarbonização deve ser negociado em ambiente que garanta a não identificação das contrapartes".

Ademais, caso fosse permitida ilimitadamente a importação e a compensação, mais uma vez e de forma agravada, poderíamos flertar com cenário de escassez desses títulos no mercado.

Em suma, nos parece possível, no atual cenário normativo, que o distribuidor de combustível que atue também como importador de biocombustíveis possa ser considerado emissor primário de CBIO. Contudo, aspectos regulatórios e elementos finalísticos da política em si, em conjunto, impediriam a compensação desses CBIOS por ele emitidos com sua própria meta anual.

[1] WEDY, Gabriel. *Desenvolvimento sustentável na era das mudanças climáticas: um direito fundamental*. São Paulo: Saraiva, 2018. p.131.

[2] <https://www.gov.br/mme/pt-br/assuntos/conselhos-e-comites/cnpe>.

[3] Cada unidade de crédito de descarbonização corresponde a uma tonelada de gás carbônico equivalente, calculada a partir da diferença entre as emissões de gases de efeito estufa no ciclo de vida de um biocombustível e as emissões de seu combustível fóssil substituto, nos termos do artigo 3º, §2º, do Decreto nº 9888/2019.

[4] MATSUNAGA, Marcos H. M., *Renovabio: reflexões sobre a segurança jurídica e extrafiscalidade*. Revista de Estudos Tributários, Porto Alegre, v. 20, nº120, abril/2018, p. 42.

[5] O não atendimento da meta anual pelo distribuidor de combustíveis acarreta imposição de multa proporcional à quantidade de CBIO não comprovada e pode variar entre R\$ 100.000 e R\$ 50.000.000, conforme previsão do artigo 9º.

[6] "Artigo 14 - Somente poderão importar ou exportar produtos:
(...)

II - distribuidores autorizados pela ANP;

(...)

§1º. Os distribuidores e produtores autorizados somente poderão importar produtos que estejam autorizados a comercializar, nos termos de sua autorização para exercício de atividade outorgada pela ANP".



[7] Artigo 5º, inciso VII, da Lei nº 13.576/2017.

[8] Destacam-se Resolução ANP nº 802/2019 e Portaria MME nº 419/2019.

Fonte: <https://conjur.jumps.com.br/2021-out-30/opinioao-renovabio-distribuidora-combustivel-emitir-chio/>