

Análise da Política Nacional de Biocombustível (RenovaBio)

Milton Santos Campelo da Silva ¹⁴

INTRODUÇÃO

O Protocolo de Quioto, assinado em 1997 e ratificado durante os anos posteriores por 55 países, tinha como um dos seus principais objetivos tratar mais diretamente a redução da emissão de poluentes atmosféricos, e um dos marcos legais que o Protocolo gerou foi justamente a criação de um mercado regularizado para o comércio de crédito de carbono, consolidado no Acordo de Paris (2015), que limita o aumento da temperatura média global a 2°C quando comparado a níveis pré-industriais.

No Brasil, a Lei 13.576/17 - Política Nacional de Biocombustíveis (RenovaBio), se compromete a reduzir as emissões dos gases de efeito estufa (GEE) produzidas no país em 37% até 2025 e em 43% até 2030, em comparação com os níveis de 2005. Ela é baseada em previsibilidade, sustentabilidade ambiental, econômica e social, considerada uma inovação no mercado nacional e um passo importante para o desenvolvimento do mercado de biocombustíveis e estímulo à captura de carbono.

Dimensionada, pelo Ministério de Minas e Energia (2018), como:

uma política de Estado que objetiva traçar um plano conjunto para reconhecer o papel estratégico de todos os tipos de biocombustíveis na matriz energética brasileira, tanto para a segurança energética quanto para mitigação das emissões de gases de efeito estufa (GEE).

O RenovaBio é uma solução de mercado que coloca os direitos de emissão dos créditos de carbono (CBios) nas mãos dos agentes que mais o valorizam, os produtores de biocombustíveis, para negociá-los com outros agentes, auferindo lucros nessa transação. A solução do Governo atende demandas do setor de biocombustíveis por uma política que estabeleça regras ainda mais claras e mais previsíveis sobre o papel, principalmente, do etanol na matriz energética nacional.

RENOVABIO: EXTERNALIDADES OBSERVADAS

Oportunidade de valorização das externalidades positivas dos biocombustíveis, com reflexo em maior previsibilidade e segurança ao abastecimento, além da geração de empregos, aumento da renda, desenvolvimento tecnológico, redução dos impactos no clima e na saúde

¹⁴ Graduado em Engenharia Agrônoma, com especialização em Economia Brasileira (USP). Atualmente, Mestrando no IDP e Diretor da M Consultoria e do SINDICANALCOOL.

humana. Mitigação das externalidades negativas decorrentes da comercialização dos combustíveis fósseis.

TEORIAS DE PIGOU, COASE E O ESTADO REGULADOR

O RenovaBio é uma política muito aderente às teorias elaboradas por Pigou e Coase como uma solução que leva a um acordo compulsório entre as partes envolvidas (produtores de biocombustíveis e distribuidoras), porém, sem onerar, de maneira arbitrária, a produção ou consumo de nenhuma delas, mantendo o nível ótimo de bem-estar, uma vez que os custos de transação e a noção de direitos de propriedade permitem um controle das externalidades sem o uso de tributação.

O Mercado de Créditos de Carbono é mais eficiente que as Políticas de Comando e Controle aplicadas na repressão ou combate à poluição atmosférica, pois são ineficientes economicamente ao não considerar as estruturas distintas de custo dos agentes privados para adaptação às regras com barreiras à entrada no mercado de livre comércio e maior concorrência. Acrescentem-se os custos elevados de fiscalização além da submissão a pressões e influências externas, com baixo incentivo para a inovação pelo padrão rígido e pré-determinado.

O Mercado de Carbono reflete os princípios do Teorema de Coase, como a importância dos custos de transação na possibilidade de realizar negociações com que ambas as partes tenham resultados benéficos, inclusive, rumo a uma produção que use relativamente menos carbono. Outra característica desse mercado, que permite seu funcionamento eficiente, é a presença de direitos de propriedade bem definidos entre as partes emissoras de poluentes – as distribuidoras – e as beneficiadas pela venda de créditos de carbono – agroindústria de biocombustíveis.

A venda de combustíveis fósseis é mensurada de maneira clara pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP). Logo, a aquisição de CBios, mesmo que compulsória, compensa a externalidade gerada e contribui com o país no cumprimento do Acordo de Paris.

Coase (1960), propôs como solução de mercado eficiente que foi a Bolsa de Chicago, conhecida pela negociação de derivativos agrícolas e de commodities em geral, assim como a de Londres. Esses mercados passaram por um crescimento bastante significativo nas últimas décadas, devido a relativa flexibilidade nas negociações de créditos e de possíveis projetos que podem obter financiamento com menos burocracia do que nos mercados oficiais.

O trabalho de Ronald Coase foi uma importante contribuição para elaboração de soluções alternativas para lidar com as externalidades. Destaca-se a livre negociação para a compra de créditos de carbono, que nada mais

são do que cotas para poluir. Mesmo que se considere que custos de transação nulos são apenas formulações teóricas, o mercado de crédito de carbono ao menos reduz os custos, tornando-os menores dos que os custos de uma operação envolvendo todo um aparato governamental, que envolve decisões demoradas e burocracias.

O desenvolvimento dos Mercados de Crédito de Carbono demonstra ser uma alternativa relevante aos gastos governamentais para o tratamento de problemas.

TEOREMA DE COASE E DIREITOS DE PROPRIEDADE

O Direito de Propriedade permite um melhor entendimento de como os problemas ambientais surgem como resultado das alocações do governo e do mercado. A forma como os direitos de propriedade são alocados tem grande impacto na forma como as externalidades são tratadas pela política pública.

Ronald Coase (1960) abordou a divergência entre agentes econômicos frente às chamadas externalidades, com danos de bem-estar aos indivíduos. Ele observou que a negociação entre indivíduos poderia resolver parcela significativa dos problemas, bastando apenas que algumas especificidades fossem mantidas: a livre negociação, a clareza dos direitos de propriedade e custos de transação baixos ou nulos.

O Teorema de Coase pode ser visto como adequado para o mercado de crédito de carbono, desde que se permita que livres agentes negociem a compra e venda de créditos como uma troca ótima que beneficie as partes. Mas, é preciso compreender os limites de cada parte envolvida. Assim, o conceito de direitos de propriedade permite delimitar a atuação de cada agente e mostra quem se torna o causador e quem é o receptor das externalidades.

O grande avanço do Teorema de Coase é permitir que os agentes possam cuidar de seus próprios interesses, decidindo qual a situação será ótima a eles. Ademais, tal cenário permite a diminuição de custos, com informações claras, levando a uma barganha atrativa a ambas as partes. Assim, o próprio crédito de carbono pode ser considerado um direito de propriedade, pois sintetiza o direito de poluir.

Diante do exposto, alguns questionamentos surgem:

Há problemas de discriminação?

A exclusão de grande parte das agroindústrias de biocombustíveis por inadequação à Política Nacional e ausência de instrumentos que permitam a livre aquisição de CBios a nível de Balcão na B3 ampliando a participação do investidor individual.

Há ônus tributário no RenovaBio?

Diferente de outras medidas tradicionais, o RenovaBio não incorporou nenhum imposto sobre carbono ou mesmo subsídios, crédito presumido ou obrigações volumétricas de adição de biocombustíveis em mistura com combustíveis fósseis.

Bem público ou privado?

Os biocombustíveis não são um bem público nem tão pouco monopólio estatal. Foram fundados na livre iniciativa e na livre concorrência, típico de propriedade privada, observados sua função social altamente regulada pelo estado, os biocombustíveis são, portanto, considerados bens rivais e não excludentes.

CONCLUSÃO

Sob a ótica da teoria econômica, ao aplicar-se um preço sobre as emissões de carbono, empresas ou indivíduos pagam o custo social de se emitir GEE. Depois de um ano de implementação o RenovaBio supera as metas demonstrando que é viável na negociação de créditos de descarbonização.

No primeiro semestre de 2021, dos 24,80 milhões de CBios que as distribuidoras que comercializam combustíveis fósseis estão obrigadas a comprar até o final do ano, já foram comercializados 14 milhões. Isso decorre, portanto, de sua característica de “remunerar” a produção sustentável e do outro lado “obrigar” as distribuidoras a reduzir sua pegada de carbono através de compensação desses créditos.

Cada CBio corresponde a uma tonelada de CO2 liberado na atmosfera. A emissão dos CBios é feita pelas unidades produtoras de biocombustível, após habilitadas e certificadas pela ANP e ficando assim com autonomia de disponibilizar esses ativos conforme seus processos sejam mais ou menos sustentáveis, o que é traduzido por eficiência energética.

Anualmente, cabe ao Conselho Nacional de Política Energética (CNPE), a responsabilidade de definir a meta que as distribuidoras como BR, Ipiranga e Raizen – como exemplo das maiores – devem atingir com a compra desses créditos. Portanto, são “obrigadas” a fazer as aquisições dos CBios. Vendidos na B3, esses CBios podem ser adquiridos por qualquer pessoa que negocie na bolsa, incluindo investidores pessoa física, conhecidos por “não obrigados”.

Assim, a Política de Biocombustíveis se torna interessante pelo incentivo a melhoria contínua de processos e pela menor emissão de CO2, foco da economia de baixo carbono. Mas é preciso avançar na comoditização desse ativo evoluindo para um produto global. O posicionamento avançado do

Brasil pode consolidar o país em exportador de biocombustíveis e em ativos de descarbonização. E são 02 mercados de interesse mundial. Até 2030, o RenovaBio deve alcançar a meta de mais de 90 milhões de CBios. Em 2020, em seu primeiro ano, o objetivo foi ultrapassado em 4 milhões.

Por enquanto, o desafio está no ambiente interno brasileiro que indica que o mercado produtor vai precisar se expandir para atender as metas do próprio RenovaBio, pois a capacidade instalada não é capaz de atender a demanda da meta de 90 milhões de CBios para 2030. A estrutura atual aponta um atendimento em torno de 35 milhões de CBios a partir de 2023.

Portanto, será necessário superar as barreiras que limitam, principalmente, o acesso de várias agroindústrias ao RenovaBio. Neste aspecto, faz-se necessário a ação efetiva do Estado em deter todas as informações necessárias para a avaliação daquilo que é prejudicial ou não. Isso sem destacar a necessidade de regular todas as atividades empresariais poluidoras espalhadas pelo seu território além da pressão oriunda de grupos contrários a esse tipo de política pública, trazendo perdas de bem-estar.

REFERÊNCIAS

SOUSA, Elizabeth Farias de Melo de. A dinâmica dos instrumentos de precificação de carbono: uma análise para o mercado cap-and-trade / João Pessoa, 2020. 60 f.: il.< Disponível em: <https://repositorio.ufpb.br>. Acesso em: 18 mai. 2021.

SOUSA, Milas Evangelista. Perspectivas e participação dos biocombustíveis. Disponível em: [https:// fgvenergia. fgv.br/sites/ fgvenergia. fgv.br/files/ arquivos/ milas_de_ sousa _ perspectivas_e_participacao_dos_biocombustiveis.pdf](https://fgvenergia.fgv.br/sites/fgvenergia.fgv.br/files/arquivos/milas_de_sousa_perspectivas_e_participacao_dos_biocombustiveis.pdf). Acesso em: 27 mai. 2021.

BRASIL. MME. ANP. Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. <https://www.gov.br/anp/pt-br/assuntos/renovabio/geracao-lastro-emissao-cbio-informacoes-negociacoes-cbios->. Acesso em: 27 mai. 2021.

DELGADO, Fernanda; COUTO, Márcio Lago. As dificuldades inovativas do programa RenovaBio. Disponível em: <https://cenariospetroleo.editorabrasilenergia.com.br/as-dificuldades-inovativas-do-programa-renovabio/>. Acesso em: 14 mai. 2021.

SOARES, Danielle de Almeida Mota; SILVA, Guilherme da; TORREZAN, Raphael Guilherme Araújo. Aplicação Ambiental do Teorema de Coase: o caso do Mercado de Créditos de Carbono. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br>. Acesso em: 10 mai. 2021.