

NOTA TÉCNICA

Posicionamento do IBP acerca da proposta elaborada pela ABiogás para o Projeto de Lei 4.516/2023 (Combustível do Futuro)

31 de janeiro de 2024

Contextualização

Em linha com a busca pela descarbonização da matriz energética, é possível observar o surgimento de políticas públicas, leis e incentivos que têm como objetivo a difusão das fontes renováveis na matriz energética. O Projeto de Lei 4.516/2023, mais conhecido como “PL Combustível do Futuro”, dispõe sobre a promoção da mobilidade sustentável de baixo carbono, através da criação de um Programa Nacional de Combustível Sustentável de Aviação, um Programa Nacional de Diesel Verde e um marco legal da captura e da estocagem geológica de dióxido de carbono, visando principalmente a adoção de medidas destinadas a promover o aumento da utilização de combustíveis sustentáveis no setor de transportes.

Importante frisar que o Programa Combustível do Futuro foi instituído por uma resolução do CNPE (Resolução nº 07/2021), que também deu origem ao Comitê Técnico Combustível do Futuro (CT-CF), o qual teve um prazo de 360 dias para a conclusão dos trabalhos, com entregas voltadas para questões tecnológicas, operacionais e econômicas para combustíveis sustentáveis.

Cabe comentar que o biometano, apesar do seu importante potencial em termos de descarbonização, não estava previsto no escopo de trabalho do Comitê. Desse modo, em nossa avaliação, a não inclusão do tema no texto original do PL 4.516/2023 se deu exatamente pela falta de análise adequada em relação aos efeitos e impactos para o mercado de gás natural.

No entanto, a Associação Brasileira do Biogás (ABiogás) nos informou que tem discutido com as mais diversas autoridades dos Poderes Legislativo e Executivo Federal alterações ao texto original do PL 4.516/2023, com o objetivo de incluir um Programa Nacional de Biometano e um Programa “Corredores Sustentáveis”. A proposta da ABiogás, conforme o texto que nos foi voluntariamente disponibilizado (em anexo), cria um mandato que obriga produtores e importadores a adquirirem biometano em uma proporção inicial de 1% em relação ao volume total do gás natural comercializado, autoproduzido ou auto importado a partir de 2026, progredindo para 10% em 2034, sob a pena de multas que vão de R\$ 100 mil a R\$ 50 milhões.

Em primeiro lugar é importante ressaltar que o IBP reconhece o papel relevante do biometano no contexto da transição energética e da descarbonização. Além disso, cabe destacar, também, que o biometano tem características de intercambialidade e complementariedade com relação ao gás natural. Assim, dada a importância desse energético e o potencial para ampliar sua participação em nossa matriz energética, o

IBP entende como absolutamente fundamental que se busque desenhar uma política pública de incentivos, que seja equilibrada, eficiente e que preserve os mecanismos de mercado.

Contudo, o IBP está preocupado com a proposta que tem sido ventilada pela ABiogás no PL 4.516/2023, que carece de uma análise cuidadosa e uma ampla discussão com o setor. **O IBP entende que o mais adequado seria ampliar o debate sobre o tema para considerar todas as questões tecnológicas, operacionais e econômicas e, desta forma, identificar as políticas e incentivos mais eficientes para promover um aumento da oferta e da demanda de biometano.**

A proposta elaborada pela ABiogás demanda discussões sobre uma série de aspectos fundamentais, técnicos e econômicos, que podem impactar mercado de gás como um todo. Precisam ser cuidadosamente avaliados, por exemplo: (1) os impactos no preço do gás para o consumidor final, (2) as perspectivas de oferta e demanda do biometano, (3) a necessidade de investimentos para o desenvolvimento da infraestrutura logística necessária para o transporte desse importante energético por meio de gasodutos, e, ainda, (4) questões técnicas como o controle da qualidade do biometano injetado nas redes, que precisa se adequar às especificações da ANP, determinadas pela Resolução nº 685/2017.

Desta forma, apoiamos que a proposta de um “Programa Nacional do Biometano” seja discutida e analisada no âmbito de uma iniciativa específica, com participação ampla de todos os agentes envolvidos, evitando que esse assunto seja inserido intempestivamente num projeto de lei já maduro, tramitando em regime de urgência, como o do Combustível do Futuro.

- - - - -

A seguir indicamos alguns dos pontos considerados de elevada sensibilidade proposta elaborada pela ABiogás e entregue ao Deputado Arnaldo Jardim, detalhando os desdobramentos esperados.

1. Necessidade de discussão com a participação de todos os *stakeholders*

O primeiro ponto de atenção diz respeito à necessidade de que eventuais leis ou políticas públicas relacionadas ao biometano passem por um processo amplo de discussão entre todos os *stakeholders*. A inclusão do tema em meio ao debate do PL Combustível do Futuro de forma intempestiva desvirtua a discussão de que trata o projeto em seu texto original, dado que seus objetivos e escopo são distintos das propostas apresentadas para o biometano.

O IBP avalia que a forma mais adequada de se discutir os incentivos ao biometano seria por meio de um Projeto de Lei especificamente voltado para esse energético e que seja amplamente debatido pelos diversos segmentos envolvidos como ANP,

MME, CNPE, produtores, transportadores, carregadores, importadores, distribuidores, entre outros, previamente ao seu encaminhamento ao Congresso.

2. Impactos nos preços e consumidores finais

É importante destacar que o PL 4.516/2023, em seu texto original, trata de combustíveis especificamente voltados para o setor de transporte, enquanto proposta da ABiogás impacta todos os segmentos e usuários de gás natural, sobretudo a indústria, setor este que já vem avançando no uso do biometano (o gás natural e o biometano são bens fungíveis que se misturam na rede, portanto não tem como direcioná-lo para algum segmento específico, exceto quando já estabelecido em contratos de compra/venda ou em redes dedicadas e específicas).

A compra compulsória do biometano (e/ou de certificados de origem) por parte dos agentes comercializadores de gás natural irá inevitavelmente se refletir no preço final do gás, com impactos significativos para os consumidores. Isso ocorre porque o biometano possui custos mais elevados, obrigando os produtores a arcarem com valores que certamente serão repassados por toda a cadeia até alcançar o consumidor final.

Vale destacar que esses custos podem ser ainda maiores se forem considerados os investimentos necessários para desenvolver a infraestrutura logística associada à movimentação do biometano, que é produzido de forma pulverizada territorialmente e, em muitos casos, em locais distantes da rede de gasodutos. Finalmente avaliamos que também precisam ser avaliados os custos de eventuais multas e penalidades relacionadas a obrigações de compra não cumpridas.

Cabe mencionar que, tanto o MME quanto o MDIC, através dos programas Gás para Empregar e Gás para Indústria, estão envidando esforços para identificar mecanismos que possam trazer competitividade ao gás natural e, portanto, a inclusão compulsória do biometano na comercialização de gás tem fortes indícios de ir à contramão desses objetivos.

3. Prejuízos à eficiência na alocação de recursos

A criação compulsória de demanda (produtores obrigados a comprar um energético que eles não produzem e/ou cuja produção ainda precise ser desenvolvida) é contrária aos princípios defendidos pelo IBP pois prejudica a liberdade de mercado, criando distorções e configurando obstáculos para o desenvolvimento do mercado que está apenas começando uma nova vida com a aprovação da nova lei do gás. Desta forma, o IBP avalia que o dispositivo pode gerar ineficiências e aumento de custos aos consumidores finais, o que pode até mesmo levar a efeitos contrários em termos de descarbonização, visto que os consumidores podem recorrer a fontes mais baratas e com maiores níveis de emissões como, por exemplo, óleo combustível, coque de petróleo e carvão. Assim, o posicionamento do Instituto é de que o desenvolvimento do mercado de biometano deve se dar de forma voluntária, como forma de atingir metas de descarbonização, o que já é uma realidade.

Desta forma, prezando pela correta alocação de recursos, o desenho de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento da produção de biometano deve levar em consideração os princípios de mercado e, em termos de descarbonização, os atributos desse combustível em relação aos outros energéticos, chegando a uma solução que tenha o menor custo para a matriz energética do país.

A criação de um mercado de carbono, por exemplo, atende a esses princípios, constituindo um elemento fundamental para o desenvolvimento de uma economia verde no país. Sua implementação através de mecanismos de precificação e de alocação eficiente de recursos tende a incentivar a descarbonização pelas vias de mercado, enquanto mecanismos compulsórios de demanda geram sobrecustos, perda de eficiência e redução da diversidade de ofertantes.

Outro ponto de destaque é que o biogás/biometano pode ter outras aplicações mais vantajosas do que as energéticas como, por exemplo, a sua venda como matéria prima para empresas de fertilizantes. Portanto, a proposta da ABiogás não é uma bala de prata que o setor necessita para se desenvolver.

4. Distinções em relação ao mandato dos biocombustíveis líquidos

A proposta faz referência aos incentivos concedidos ao etanol e ao biodiesel buscando dar tratamento análogo ao biometano para uso no segmento de transportes. Contudo, é fundamental destacar que estes são mercados que possuem diferenças muito marcantes entre si.

No caso dos mercados de etanol e biodiesel, o grau de desenvolvimento é muito mais elevado, contando com uma maior diversificação de agentes e infraestrutura logística mais madura, na qual os combustíveis renováveis -- recebidos por dutos e/ou caminhões -- são misturados (*blend*) no elo de distribuição.

Temos em mente que a mesma lógica, descrita acima, possa ser aplicada para o setor de gás natural, no qual o elo de distribuição de gás natural deveria ser o local mais adequado (e não o elo de produção como recomendado na emenda) para a inserção do biometano, uma vez que: (i) as próprias distribuidoras de gás natural canalizado já realizam chamadas públicas para incluir esse energético em seu portfólio de suprimento e (ii) há possível previsibilidade de conexão do biometano às redes de distribuição -- desde que seja economicamente viável e respeitando a harmonização regulatória -- enquanto não se vislumbra a possibilidade, por motivos logísticos e econômicos, de *blend* nos pontos de entrada do sistema de transporte, onde o gás de produção nacional e importado é injetado na rede (UPGNs, plantas de regaseificação, etc.).

5. Desafios relacionados à oferta e demanda de biometano

O artigo 15 da proposta da ABiogás determina que os agentes que produzem ou importam gás natural, tanto para consumo próprio como para comercialização,

deverão comprovar anualmente a compra, utilização e/ou comercialização de uma quantidade mínima de biometano e/ou Certificado de Garantia de Origem de Biometano, tendo como base o volume total do gás natural comercializado, autoproduzido ou autoimportado em percentuais que aumentam de forma gradativa entre 2026 e 2034. Contudo, é fundamental que sejam discutidos todos os desafios que surgem associados a essa determinação e que estão relacionados à incerteza tanto pelo lado da oferta quanto da demanda.

Pelo lado da oferta, considerando as projeções do Plano Decenal de Expansão 2022-2032 elaborado pela EPE de demanda na malha integrada de gás natural, seria necessário garantir volumes de biometano que irão crescer de cerca de 1 MM m³/dia em 2026 (considerando o percentual de 1%) até aproximadamente 13 MM m³/dia em 2032 (considerando o percentual de 10%)¹.

Ainda com relação à oferta, é importante destacar que o setor sucroenergético concentra boa parte do potencial de produção do biometano. Esse setor tem como uma de suas características a questão da sazonalidade, o que tende a trazer variabilidade na oferta de biometano.

A questão da volatilidade também se faz presente pelo lado da demanda. É o caso, por exemplo, do setor elétrico, um dos principais *drivers* da demanda nacional de gás natural, cujo volume consumido de gás sofre grande influência do regime hidrológico, gerando um elevado grau de incerteza em relação às necessidades de biometano.

O equilíbrio entre oferta e demanda de biometano também encontra um desafio de ordem logística. As unidades produtivas do energético se caracterizam por estarem muito dispersas territorialmente e, em muitos casos, a longas distâncias dos centros de consumo. Essa característica eleva a complexidade dos desafios logísticos associados, exigindo um alto grau de coordenação entre a ampliação do uso do biometano e a expansão das redes de distribuição e transporte de gás natural.

6. Necessidade de isonomia entre os agentes

Se por um lado os produtores e importadores de gás são submetidos à compra compulsória do biometano, há um dispositivo na emenda proposta que dá tratamento diferente às distribuidoras de gás. Esse tratamento diferenciado afeta a isonomia entre os diferentes agentes e representa uma distinção importante em relação ao mandato praticado no mercado de combustíveis líquidos (biodiesel e etanol).

Já existem, inclusive, contratos firmados entre supridores e distribuidoras com a definição de preços e volumes que vão além do período mencionado no Projeto de Lei,

¹ O cálculo apresentado replica para 2034 a demanda de gás na malha integrada projetada para 2032, data limite da projeção da EPE. Disponível em: <https://www.epe.gov.br/sites-pt/publicacoes-dados-abertos/publicacoes/PublicacoesArquivos/publicacao-689/topico-640/Caderno%20de%20Ga%CC%81s%20Natural%20-%20PDE%202032%20-%20rev1.pdf>

e que dessa forma precisariam ser revistos pelo mercado, com potenciais impactos para a produção, uma vez que ela reflete os contratos firmados.

7. Responsabilidade pela especificação do biometano injetado nas redes

Um outro ponto de preocupação diz respeito à necessidade de adequação do biometano às especificações da ANP, determinadas pela Resolução nº 685/2017 da Agência. O produtor de O&G que for obrigado a comprar e comercializado um volume de biometano, não terá controle, nem qualquer forma de gerenciamento, sobre a qualidade do biometano injetado na rede de transporte ou de distribuição.

Esse é um dos elementos técnicos que, ao não ser devidamente analisado e solucionado, pode gerar problemas graves para os usuários de gás em geral, reforçando o ponto de que a proposta da ABiogás precisaria ter sido avaliada no âmbito do Comitê Técnico Combustível do Futuro (CT-CF), ou por outro comitê técnico específico a ser criado.

Conclusão

Em função dos importantes atributos do biometano em termos de descarbonização e de outras externalidades ambientais e econômicas envolvidas na sua produção, o IBP entende como sendo altamente recomendável a implementação de políticas públicas e incentivos que favoreçam a difusão deste energético na matriz energética brasileira.

Contudo, é importante que o desenho dessas políticas respeite os princípios de mercado, prezando pela correta alocação de recursos e pela eficiência e o equilíbrio em relação às demais fontes. Políticas públicas implementadas de forma intempestiva e sem o devido debate entre os agentes envolvidos tendem a criar distorções no mercado, aumentar custos, reduzir a competição e prejudicar os consumidores finais.

Ainda que um dos efeitos mais claros da proposta de um “Programa Nacional do Biometano” desenhada pela Abiogás seja o aumento de preços para o consumidor final de gás natural, também é importante destacar que o dispositivo possui lacunas importantes no que tange à disponibilidade do biometano para fazer frente à uma demanda compulsória altamente variável, e ainda carece de uma análise profunda sobre a necessidade de investimentos em infraestrutura logística para que grandes volumes de biometano sejam disponíveis para o mercado. Importante salientar ainda que já há uma demanda saudável e crescente de biometano que independe de mandatos.

Desta forma, o IBP apoia que a proposta de um programa de incentivo ao biometano seja discutida e analisada no âmbito de uma iniciativa específica, com participação ampla de todos os agentes envolvidos, visando encontrar as formas mais eficientes de incentivo para esse energético, evitando de gerar distorções para o mercado de gás como um todo e prejudicar o desenvolvimento de um mercado de biometano em bases competitivas.