



MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA

NOTA TÉCNICA Nº 45/2022/DBIO/SPG

PROCESSO Nº 48380.000090/2022-51

INTERESSADO: COMITÊ PERMANENTE DE ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO

1. ASSUNTO

1.1. Solicitação de dispensa de Análise de Impacto Regulatório quanto à definição das metas compulsórias para redução de emissões de gases de efeito estufa no âmbito da Política Nacional de Biocombustíveis (RenovaBio), no Ciclo 2023-2032 (5º Ciclo de Metas Decenais), bem como as AIRs dos demais ciclos subsequentes.

2. REFERÊNCIAS

2.1. [Lei nº 13.576/2017](#) - Dispõe sobre a Política Nacional de Biocombustíveis (RenovaBio) e dá outras providências.

2.2. [Decreto nº 9.888/2019](#) - Dispõe sobre a definição das metas compulsórias anuais de redução de emissões de gases causadores do efeito estufa para a comercialização de combustíveis de que trata a Lei nº 13.576, de 26 de dezembro de 2017, e institui o Comitê da Política Nacional de Biocombustíveis - Comitê RenovaBio.

2.3. [Resolução ANP nº 758/2018](#) - Regulamenta a certificação da produção ou importação eficiente de biocombustíveis de que trata o art. 18 da Lei nº 13.576, de 26 de dezembro de 2017, e o credenciamento de firmas inspetoras.

2.4. [Resolução ANP nº 791/2019](#) - Dispõe sobre a individualização das metas compulsórias anuais de redução de emissões de gases causadores do efeito estufa para a comercialização de combustíveis, no âmbito da Política Nacional de Biocombustíveis (RenovaBio).

2.5. [Portaria MME nº 419/2019](#) - Estabelece normas referentes à escrituração, registro, negociação e aposentadoria de Créditos de Descarbonização.

2.6. [Resolução CNPE nº 5/2018](#) - Define as metas compulsórias anuais de redução de emissões de gases causadores do efeito estufa para a comercialização de combustíveis.

2.7. [Resolução CNPE nº 15/2019](#) - Define as metas compulsórias anuais de redução de emissões de gases causadores do efeito estufa para a comercialização de combustíveis

2.7.1. [Resolução CNPE nº 8/2020](#) - Define as metas compulsórias anuais de redução de emissões de gases causadores do efeito estufa para a comercialização de combustíveis.

2.7.2. [Resolução CNPE nº 17/2021](#) - Define as metas compulsórias anuais de redução de emissões de gases causadores do efeito estufa para a comercialização de combustíveis.

3. SUMÁRIO EXECUTIVO

3.1. O Decreto nº 9.888/2019 dispõe sobre a definição das metas compulsórias anuais de redução de emissões de gases causadores do efeito estufa para a comercialização de combustíveis de que trata a Lei nº 13.576/2017 e estabelece que tais metas serão definidas pelo Conselho Nacional de Política Energética - CNPE, para um período mínimo de dez anos.

3.2. A Portaria Normativa GM/MME nº 30/2021 define, em seu art. 2º, inciso I, que a Análise de Impacto Regulatório - AIR é o processo sistemático de análise baseado em evidências que busca avaliar, a partir da definição de um problema regulatório, os possíveis impactos das alternativas de ação disponíveis para o alcance dos objetivos pretendidos, tendo como finalidade orientar e subsidiar a tomada de decisão.

3.3. A Portaria também dispõe, em seu art. 17, inciso II que a AIR pode ser dispensada no caso de ato normativo destinado a disciplinar direitos ou obrigações definidos em norma hierarquicamente superior que não permita, técnica ou juridicamente, diferentes alternativas regulatórias.

3.4. Assim, na avaliação deste Departamento de Biocombustíveis, a AIR para elaboração da proposta a ser encaminhado ao CNPE, que aprova as metas compulsórias para redução de emissões de gases de efeito estufa do RenovaBio no Ciclo 2023-2032, bem como as AIRs dos demais ciclos subsequentes, poderão ser dispensadas com base no inciso II do art. 17 da Portaria Normativa GM/MME nº 30/2021, a partir das seguintes considerações:

I - As metas do RenovaBio são estabelecidas em um horizonte decenal com base em premissas já definidas pelo art. 6º da Lei nº 13.576, de 26 de dezembro de 2017;

II - Os intervalos de tolerância (limites superior e inferior) para definição das metas compulsórias já são estipulados e conhecidos pelos distribuidores de combustíveis, parte obrigada do programa, desde 2018;

III - Não são possíveis diferentes alternativas regulatórias, cabe às Resoluções publicadas anualmente pelo CNPE apenas estabelecer o valor exato da meta do ano seguinte, dentro do intervalo de tolerância pré-estabelecido, e adicionar mais um ponto para o décimo ano à frente, com seu respectivo intervalo de tolerância, a partir de ajustes da modelagem e atualização de previsões de mercado, que são informações dadas pela EPE e ANP;

IV - O RenovaBio e o estabelecimento das metas compulsórias conta com robusta, democrática e participativa governança desde o início de sua formulação até o presente momento, tendo contado com Consulta Pública para formulação da Política, para definição da modelagem econômica, e ainda para a atualização das metas de todos os ciclos decenais, contando com máxima participação social.

4. **ANÁLISE**

4.1. **A Política Nacional de Biocombustíveis (RenovaBio)**

4.2. A Lei nº 13.576, de 26 de dezembro de 2017, instituiu a Política Nacional de Biocombustíveis (RenovaBio) visando ampliar a produção e o uso de biocombustíveis na matriz energética brasileira. Dita política de Estado leva em consideração a relação entre a eficiência energética e a redução das emissões de gases de efeito estufa, visando, assim, auxiliar na descarbonização da matriz de transportes brasileira, contribuindo ainda para a segurança energética e a previsibilidade do mercado. O art. 4º da Lei estabeleceu diversos instrumentos para a concretização da Política. Merecem destaque a definição das metas de redução de emissões de gases causadores do efeito estufa, o Crédito de Descarbonização (CBIO) e a certificação da produção de biocombustíveis.

4.3. Anualmente o Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) estabelece metas nacionais de descarbonização para um período de dez anos, segundo definições do Decreto nº 9.888, de 27 de junho de 2019. As metas anuais são então desdobradas pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) para os distribuidores de combustíveis, a parte obrigada da política, com base em sua participação no mercado de combustíveis fósseis. Ressalte-se que tanto as metas nacionais quanto as metas individuais são definidas em unidades de créditos de descarbonização (CBIOs), um ativo ambiental negociado em balcão, equivalente a uma tonelada de carbono. Os CBIOs devem ser comprados pelos distribuidores e aposentados (retirados em definitivo de circulação do mercado) até 31 de dezembro do ano corrente para comprovação do cumprimento da meta que lhes foram atribuídas pela ANP.

4.4. Por outro lado, a geração dos CBIOS se dá de forma voluntária pelos produtores de biocombustíveis (emissores primários) que certificam sua produção com base em Análise de Ciclo de Vida (ACV), à luz da Resolução ANP nº 758/2018, e recebem, como resultado, notas de eficiência energético-ambiental. Essas notas são multiplicadas pelo volume de biocombustível comercializado que atende aos critérios de elegibilidade do programa, resultando, assim, na quantidade de CBIOS que determinado produtor poderá emitir e negociar no mercado, respeitando o estabelecido pela Portaria MME nº 419/2019 .

4.5. Em resumo, o RenovaBio é uma política de estado desenvolvida para ser eficiente em termos de segurança energética e ambiental e menos onerosa possível para a sociedade. Além disso, é estratégica porque pode ser vista como uma solução de mercado sem alterações de tributos, que causa um efeito positivo na arrecadação de impostos e no crescimento econômico, estimulando a produção e uso de biocombustíveis sem a necessidade de subsídios ou qualquer outra forma que onere as contas públicas.

4.6. **Definição das metas anuais e decenais de descarbonização**

4.7. A Lei nº 13.576, de 26 de dezembro de 2017, prevê que as metas compulsórias anuais de redução de emissões de gases causadores do efeito estufa devem ser definidas para um período mínimo de dez anos, definindo ainda as premissas a serem adotadas na definição das metas:

Art. 6º As metas compulsórias anuais de redução de emissões de gases causadores do efeito estufa para a comercialização de combustíveis serão definidas em regulamento, considerada a melhoria da intensidade de carbono da matriz brasileira de combustíveis ao longo do tempo, **para um período mínimo de dez anos**, observados:

I - a proteção dos interesses do consumidor quanto a preço, qualidade e oferta de combustíveis;

II - a disponibilidade de oferta de biocombustíveis por produtores e por importadores detentores do Certificado da Produção Eficiente de Biocombustíveis;

III - (VETADO);

IV - a valorização dos recursos energéticos;

V - a evolução do consumo nacional de combustíveis e das importações;

VI - os compromissos internacionais de redução de emissões de gases causadores do efeito estufa assumidos pelo Brasil e ações setoriais no âmbito desses compromissos; e

VII - o impacto de preços de combustíveis em índices de inflação. (grifo nosso)

4.8. O Decreto nº 9.888, de 27 de junho de 2019, por sua vez, regulamentou e atribuiu ao CNPE a definição das metas compulsórias:

Art. 2º As metas de que trata o art. 1º:

I - serão definidas pelo Conselho Nacional de Política Energética - CNPE, para um período mínimo de dez anos, nos termos do disposto neste Decreto;

(...)

Art. 3º Os valores das metas compulsórias anuais de redução de emissões de gases causadores do efeito estufa e dos respectivos intervalos de tolerância serão estabelecidos em unidades de Créditos de Descarbonização.

§ 1º Os valores a que se refere o caput serão definidos anualmente a partir da intensidade de carbono do mercado de combustíveis projetada para o período de dez anos subsequentes e recomendados ao CNPE pelo Comitê RenovaBio. (grifo nosso)

4.9. O Decreto nº 9.888, de 27 de junho de 2019, além de dispor sobre a definição das metas compulsórias anuais do programa, instituiu o Comitê da Política Nacional de Biocombustíveis - o Comitê RenovaBio, responsável pela governança do Programa, congregando transversalmente os principais órgãos do Poder Executivo que possuem, dentre outras competências, a de recomendar as metas de descarbonização ao CNPE.

4.10. Para isso, o Comitê deve levar em consideração a redução da intensidade de carbono da matriz brasileira de combustíveis para um período mínimo de dez anos, observada a proteção dos interesses do consumidor quanto a preço, qualidade e oferta de combustíveis. São considerados também a disponibilidade de oferta de biocombustíveis por produtores e por importadores detentores do

Certificado da Produção Eficiente de Biocombustíveis, a valorização dos recursos energéticos, a evolução da demanda nacional de combustíveis e das importações e os compromissos internacionais de redução de emissões de gases causadores do efeito estufa assumidos pelo Brasil, bem como ações setoriais no âmbito desses compromissos e o impacto de preços dos combustíveis nos índices de inflação.

4.11. Trata-se, portanto, de trabalho complexo e multidisciplinar de grande responsabilidade para o Estado e para a sociedade. Tanto o é que o legislador, por meio do art. 11 da Lei nº 13.576, de 26 de dezembro de 2017, determinou que a sociedade (agentes econômicos incluídos) fosse ouvida nesse processo:

Art. 11. O monitoramento do abastecimento nacional de biocombustíveis será realizado nos termos de regulamento, e servirá de base para a definição:

I - das metas compulsórias anuais de redução de emissões de gases causadores do efeito estufa para a comercialização de combustíveis, nos termos do art. 6º desta Lei, e dos respectivos intervalos de tolerância;

(...)

Art. 12. **Previamente à sua aprovação, as metas compulsórias a que se refere o inciso I do caput do art. 11 desta Lei deverão ser submetidas a consulta pública.** (grifo nosso)

4.12. Com isso, a governança do RenovaBio, no que se refere a metas, torna as decisões tomadas pelo CNPE robustas e de alta credibilidade. Nesse contexto, a Política, que foi iniciada pela Lei do RenovaBio em dezembro de 2017 e, por determinação desta, entrou efetivamente em operação em dezembro de 2019, vem se consolidando como o maior programa de descarbonização da matriz de combustíveis no mundo, tendo evitado, apenas em 2021, a emissão de 24,4 milhões de toneladas de gases de efeito estufa em função da aposentadoria de 24,4 milhões de Créditos de Descarbonização (CBIOS) pelos distribuidores, que cumpriram cerca de 98% da meta de 2021. Grande parte dessa consolidação e confiança se deve ao amplo debate havido durante a formulação e a implementação da Política, bem como à transparência na discussões que resultaram na definição das metas nacionais pelo CNPE.

4.13. Em 2017, antes mesmo da promulgação da Lei do RenovaBio, foi realizada a Consulta Pública nº 26, de 15 de fevereiro de 2018 para discutir as contribuições da sociedade à proposta de aprimoramento do marco legal de biocombustíveis. Como resultado, foi publicada a [Nota Explicativa sobre a Proposta de Criação da Política Nacional de Biocombustíveis](#). Trata-se de uma análise detalhada de impacto regulatório que avalia todos os custos e benefícios do Programa que estava sendo proposto, tendo concluído o seguinte:

"Pelo exposto, a presente proposta de criação de uma política nacional de biocombustíveis terá impactos não somente no setor produtivo, mas também na economia nacional. Os impactos positivos da política proposta motivaram a manifestação formal de apoio ao Governo Federal por diversas associações, entidades de classe e representantes de outras esferas de governo.

4.14. Após a promulgação da Lei, a primeira Resolução CNPE de proposição de metas foi publicada em 6 de junho de 2018, a Resolução CNPE nº 5/2018, que estabeleceu as metas compulsórias para o ciclo 2019-2028. Para dar suporte a essa tomada de decisão, antes desse ato, o Comitê RenovaBio realizou consulta pública, por meio da qual representantes dos órgãos, entidades e representações do mercado e da sociedade civil puderam contribuir com os elementos que constituem a modelagem econômica envolvida na proposição das metas. Tal modelagem deu subsídios à definição das metas de redução da intensidade de carbono na matriz de transportes, bem como das metas de descarbonização do ciclo.

4.15. Após a consulta, o modelo econômico foi validado pelo Comitê RenovaBio e o primeiro ciclo de metas foi publicado. Assim, desde 2018, as partes obrigadas da Política, os distribuidores de combustíveis, conhecedores das suas respectivas parcelas de mercado de combustíveis fósseis, já sabem qual é a ordem de grandeza das suas metas individuais, resultado da transparência e previsibilidade do RenovaBio.

4.16. Igualmente, para os ciclos posteriores, foram realizadas novas reuniões do Comitê RenovaBio e novas Consultas Públicas, onde toda a sociedade pôde contribuir com aprimoramentos da

modelagem e com os novos ciclos de metas, estabelecidas, a saber, pelas seguintes Resoluções CNPE:

4.17. Resolução CNPE nº 5/2018, após a Consulta Pública nº 46, de 04 de maio de 2018 (1º Ciclo de Metas Decenais)

4.18. Resolução CNPE nº 15/2019, após a Consulta Pública nº 70, de 30 de abril de 2019 (2º Ciclo de Metas Decenais)

4.18.1. Resolução CNPE nº 8/2020, após a Consulta Pública nº 94, de 03 de junho de 2020 (3º Ciclo de Metas Decenais)

4.18.2. Resolução CNPE nº 17/2021, após a Consulta Pública nº 112, de 07 de julho de 2021 (4º Ciclo de Metas Decenais)

4.19. A tabela abaixo apresenta o histórico de definição das metas estabelecidas pelas Resoluções CNPE listadas acima:

ANO	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031
Meta Anual (Milhões de CBIOS)	16,8	14,53	24,86	35,98	42,35	50,81	58,91	66,49	72,93	79,29	85,51	90,67	95,67
Intervalos de Tolerância (Limites Superior e Inferior)	-	-	-	-	50,85	59,31	67,41	74,99	81,43	87,79	94,01	99,17	104,17
	-	-	-	-	33,85	42,31	50,41	57,99	64,43	70,79	77,01	82,17	87,17

4.20. Ressalta-se que em todas essas Consultas Públicas estão disponíveis as Notas Técnicas, as projeções de evolução histórica do índice de intensidade de carbono da matriz brasileira de combustíveis, os arquivos do modelo econômico utilizado para as propostas de definição das metas do RenovaBio e os registros das participações da sociedade.

4.21. **Modelagem econômica para definição das metas de descarbonização do RenovaBio**

4.22. Em relação à metodologia utilizada na modelagem econômica, optou-se pelo uso de sistemas dinâmicos, que permitem ao formulador de políticas públicas ter melhor compreensão acerca de todas as inter-relações entre os componentes de um sistema econômico. O mercado de biocombustíveis, por envolver diferentes setores da economia (agronegócio, indústria automobilística, etc.), com diversos impactos em cadeias produtivas, nível de atividade econômica e indicadores econômicos, demanda ferramentas que abarquem melhor compreensão sobre as interações entre os vários componentes do sistema.

4.23. Com base nessa metodologia, fez-se necessária utilização de um *software* de simulação que possibilitasse um melhor entendimento teórico do comportamento das diversas variáveis da economia nacional em face de diferentes valores que a meta a ser definida no âmbito da política pode assumir. Diversos softwares foram analisados por este DBIO e, devido às suas características, escolheu-se o “*Vensim Software*”, um *software* de simulação que trabalha com modelagem em sistemas dinâmicos, capaz de mensurar o impacto da variação entre relações na produção e indicar saídas para melhorar o desempenho de sistemas reais.

4.24. Na modelagem econômica da política RenovaBio, foram estabelecidas as relações funcionais, os parâmetros e as equações que governam o mercado de combustíveis considerado, tendo como saída os impactos da aplicação da política pública.

4.25. Os principais parâmetros que estabelecem as premissas da definição da meta são os sintetizados abaixo:

- I - Intensidade de carbono pretendida para a matriz de combustíveis
- II - Projeção do mercado de combustíveis: óleo diesel, biodiesel, gasolina C, etanol anidro, etanol hidratado, biometano e bioquerosene;
- III - Evolução da capacidade certificação da produção/importação dos biocombustíveis;
- IV - Participação das unidades certificadas de biocombustíveis;

- V - Nota Eficiência Energético Ambiental dos biocombustíveis;
- VI - Volume elegível da produção certificada de biocombustíveis.

4.26. Destaca-se que adicionalmente, nas reuniões do Comitê RenovaBio, antes de levar a proposta à Consulta Pública, são discutidos os possíveis impactos das metas nos preços dos combustíveis em índices de inflação.

4.27. **Recomendação do Departamento de Biocombustíveis pela dispensa de AIR**

4.28. A Portaria Normativa GM/MME nº 30/2021 define, em seu art. 2º, inciso I, que a Análise de Impacto Regulatório - AIR é o processo sistemático de análise baseado em evidências que busca avaliar, a partir da definição de um problema regulatório, os possíveis impactos das alternativas de ação disponíveis para o alcance dos objetivos pretendidos, tendo como finalidade orientar e subsidiar a tomada de decisão.

4.29. A Portaria também dispõe, em seu art. 17, inciso II que a AIR pode ser dispensada no caso de ato normativo destinado a disciplinar direitos ou obrigações definidos em norma hierarquicamente superior que não permita, técnica ou juridicamente, diferentes alternativas regulatórias.

4.30. Assim, na avaliação deste Departamento de Biocombustíveis, a AIR para elaboração da proposta a ser encaminhado ao CNPE, que aprova as metas compulsórias para redução de emissões de gases de efeito estufa do RenovaBio no Ciclo 2023-2032, bem como as AIRs dos demais ciclos subsequentes, poderão ser dispensadas com base no inciso II do art. 17 da Portaria Normativa GM/MME nº 30/2021, a partir das seguintes considerações:

- I - As metas do RenovaBio são estabelecidas em um horizonte decenal com base em premissas já definidas pelo art. 6º da Lei nº 13.576, de 26 de dezembro de 2017;
- II - Os intervalos de tolerância (limites superior e inferior) para definição das metas compulsórias já são estipulados e conhecidos de toda a sociedade, incluindo os distribuidores de combustíveis, parte obrigada do programa;
- III - Não são possíveis diferentes alternativas regulatórias, cabendo às Resoluções publicadas anualmente pelo CNPE apenas estabelecer o valor exato da meta do ano seguinte, dentro do intervalo de tolerância pré-estabelecido, e adicionar mais um ponto para o décimo ano à frente, com seu respectivo intervalo de tolerância, a partir de ajustes da modelagem e atualização de previsões de mercado, que são informações já dadas pela EPE e ANP;
- IV - O RenovaBio e o estabelecimento das metas compulsórias conta com robusta, democrática e participativa governança desde o início de sua formulação até o presente momento, possui o Comitê RenovaBio, que chega a uma proposta de meta, a qual passa por Consulta Pública antes do encaminhamento ao CNPE. Portanto, a cada ano o processo de aprovação da meta conta com ampla discussão para formulação da Política, para definição da modelagem econômica, e ainda para a atualização das metas de todos os ciclos decenais.

5. **CONCLUSÃO**

5.1. Considerando que as Resoluções CNPE de definição das metas compulsórias de descarbonização do RenovaBio disciplinam obrigações definidas em norma hierarquicamente superior que não permite diferentes alternativas regulatórias, este Departamento de Biocombustíveis recomenda ao CPAIR a dispensa de AIR quanto à proposta de metas compulsórias para redução de emissões de efeito estufa no âmbito do RenovaBio no Ciclo 2023-2032, bem como as AIRs dos demais ciclos subsequentes, à luz do inciso II do art. 17 da Portaria Normativa GM/MME nº 30/2021.



Documento assinado eletronicamente por **Lorena Mendes de Souza, Gerente de Projeto**, em 25/05/2022, às 09:22, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Fábio da Silva Vinhado, Diretor(a) do Departamento de Biocombustíveis**, em 25/05/2022, às 15:50, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://www.mme.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **0625299** e o código CRC **B16222AF**.
