



MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA

NOTA TÉCNICA Nº 29/2023/DBIO/SNPGB

PROCESSO Nº 48380.000080/2023-05

INTERESSADO: MME/MDA

1. ASSUNTO

1.1. Proposta, para envio à Consulta Pública, de Portaria Interministerial do Ministério de Minas e Energia (MME) em conjunto com o Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar (MDA) para dispor sobre mecanismos para atendimento às metas de fomento e aquisições provenientes do Selo Biocombustível Social para as Regiões Norte, Nordeste e Semiárido, conforme estabelecido pelo Art. 2º-A da Resolução CNPE nº 16/2018, incluído pela Resolução CNPE nº 3/2023.

2. REFERÊNCIAS

- 2.1. Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997
- 2.2. Lei nº 11.097, de 13 de janeiro de 2005
- 2.3. Decreto nº 10.527, de 22 de outubro de 2020
- 2.4. Resolução CNPE nº 16, de 29 de outubro de 2018
- 2.5. Resolução CNPE nº 3, de 20 de março de 2023
- 2.6. Portaria SAF/MAPA nº 280, de 27 de maio de 2022
- 2.7. Portaria SAF/MAPA nº 283, de 6 de julho de 2022

3. ANÁLISE

3.1. A presente nota técnica tem por objetivo justificar a edição de Portaria Interministerial do Ministério de Minas e Energia (MME) em conjunto com o Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar (MDA) para dispor sobre mecanismos para atendimento às metas de fomento e aquisições provenientes do Selo Biocombustível Social para as Regiões Norte, Nordeste e Semiárido, conforme estabelecido pelo Art. 2º-A da Resolução CNPE nº 16/2018, incluído pela Resolução CNPE nº 3/2023.

CONTEXTUALIZAÇÃO - RESOLUÇÃO CNPE Nº 3/2023

3.2. O Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) estabeleceu, por meio da Resolução CNPE nº 3/2023, metas para incremento do valor destinado às aquisições do SBS da agricultura familiar nas regiões Norte, Nordeste e semiárido do país. A participação destas regiões deverá ser de pelo menos 10% em 2024, 15% em 2025 e 20% a partir de 2026. Para tanto, o conselho determinou que o MME em conjunto com o MDA estabeleçam, em até cento e vinte dias, Portaria Interministerial para atender o que fora determinado pelo Art. 2º-A da Resolução CNPE nº 16/2018, incluído pela Resolução CNPE nº 3/2023:

Art. 2º Estabelecer como de interesse da Política Energética Nacional que o valor efetivo destinado ao fomento e aquisições provenientes do Programa Selo Biocombustível Social para as Regiões Norte, Nordeste e Semiárido sejam, no somatório, de pelo menos:

I - 10% (dez por cento) em 2024;

II - 15% (quinze por cento) em 2025; e

III - 20% (vinte por cento) a partir de 2026.

Parágrafo único. O Ministério de Minas e Energia em conjunto com o Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar estabelecerão em até 120 (cento e vinte) dias Portaria Interministerial para atender ao disposto no caput.

3.3. A inserção do artigo à minuta de Resolução CNPE que versa sobre a retomada da evolução do teor obrigatório de biodiesel no diesel está em linha com as conclusões do Relatório de Auditoria do Tribunal de Contas da União - TCU de avaliação das políticas públicas federais de fomento ao uso de biocombustíveis (SEI 0728021), bem como ao Acórdão TCU [251/2023](#) (SEI 0728018). Em resumo, os auditores constataram, *in verbis*:

Ainda que sem indicadores ou metas definidos, a análise dos dados disponíveis permite afirmar que não houve alcance do resultado referente ao aproveitamento das potencialidades regionais pelo Programa SBS e, também, que a concentração da produção não sofreu alteração significativa no período de 15 anos de vigência da política, permanecendo excessivamente concentrada nas regiões Sul e Centro-Oeste. (grifo nosso)

3.4. Ademais, a inserção das metas para essas regiões está em linha com o Relatório Preliminar de Avaliação (SEI 0747774) e Relatório Preliminar de Recomendações (SEI 0747784) da Política de Desoneração do Biodiesel elaborado pelo Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas no âmbito da Controladoria-Geral da União (CGU).

3.5. Desse modo, estabelecer como de interesse da Política Energética Nacional o incremento ao fomento e aquisições provenientes do Selo Biocombustível Social para as Regiões Norte, Nordeste e Semiárido, representou oportunidade de melhoria para a política pública do Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel (PNPB), com vistas ao alcance de seus objetivos institucionais, em especial, quanto ao aproveitamento das potencialidades regionais e à diversificação das matérias-primas.

AGENDA DE TRABALHOS ESTABELECIDA PELO MME E MDA, COM APOIO DO MAPA

3.6. De forma a atender ao comando do CNPE, o MME e o MDA, em parceria com o Ministério da Agricultura e Pecuária (MAPA), iniciaram as agendas de trabalho, que contou com 10 reuniões para definição de cronograma de trabalhos, identificação de desafios, avaliação de cenários, bem como para proposição de mecanismos e estratégias para atingimento das metas estabelecidas de incentivo e fomento à produção de matéria-prima e inclusão produtiva da agricultura familiar das regiões Norte, Nordeste e Semiárido no âmbito do PNPB.

3.7. Esclarece-se que a participação colaborativa do MAPA nesta agenda se deu pela *expertise* e histórico de participação da pasta na operacionalização do Selo. Inicialmente, a responsabilidade pela operacionalização da inclusão social no PNPB coube ao Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA). No ano de 2005, o MDA publicou a Instrução Normativa nº 01/2005 que dispôs sobre os critérios e procedimentos relativos à concessão e manutenção do “Selo Combustível Social”. Entre 2016 e 2022 a operacionalização ficou a cargo do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), sendo transferida, em 2023, novamente para o Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar (MDA). Os critérios e procedimentos para a concessão e manutenção do SBS estão contemplados atualmente na Portaria Mapa nº 280/2022, com alterações pela Portaria Mapa nº 283/2022.

3.8. Das reuniões realizadas, que contou com consulta prévia ao setor produtivo, especialistas da câmara técnica do SBS e órgãos de controle, elaborou-se a proposta de Portaria Interministerial MME/MDA (SEI 0763850), contendo: i) os mecanismos para atendimento às metas de fomento e aquisições provenientes do Selo Biocombustível Social para as Regiões N, NE e Semiárido estabelecidas pelo CNPE; e ii) diretrizes para a reestruturação do Selo Biocombustível Social. Ditas diretrizes possuem importante papel no direcionamento das demais iniciativas necessárias ao aprimoramento do PNPB, como ajustes no Decreto nº 10.527, de 22 de outubro de 2020, e na Portaria Mapa nº 280/2022, para criação do ambiente regulatório propício ao cumprimento das metas, com menor impacto à sociedade e à agricultura familiar, em consonância aos objetivos do Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel – PNPB.

3.9. A seguir, apresenta-se o cronograma de trabalhos estabelecido:

Tabela 1 - Cronograma de trabalhos para publicação da Portaria Interministerial

Etapas	Objetivo	Prazo
Fase preliminar	Identificação de desafios, avaliação de cenários e elaboração da Proposta inicial de Portaria Interministerial MME/MDA e de revisão da Portaria 280/2022.	03/04 a 05/05
Consulta Prévia – Setor Produtivo	Apresentação e consulta prévia da proposta inicial aos produtores de biodiesel	08/05 a 02/06
Consulta Prévia – Câmara Técnica	Apresentação e consulta prévia da proposta inicial aos especialistas da Câmara Técnica de Avaliação e Acompanhamento do Selo Combustível Social	08/05 a 02/06
Consulta Prévia – Órgãos de Controle	Apresentação e consulta prévia da proposta inicial aos órgãos de controle (TCU e CGU)	08/05 a 02/06
Consolidação da versão preliminar	Consolidação das contribuições, após consultas prévias, e elaboração da minuta de Portaria Interministerial MME/MDA e de revisão da Portaria 280/2022.	02/06 a 09/06
Consulta Pública	Consulta pública, aberta a toda sociedade, com objetivo de obter contribuições para proposta de elaboração da Portaria Interministerial MME/MDA.	19/06 a 03/07
Consolidação da Portaria Interministerial	Consolidação das contribuições recebidas na etapa anterior e elaboração da versão final da Portaria Interministerial MME/MDA.	04/07 a 06/07
Trâmites internos para publicação	Trâmites internos para publicação da Portaria Interministerial MME/MDA	07/07 a 27/07

PORTARIA INTERMINISTERIAL

Desafios Identificados

3.10. Para proposição da Portaria Interministerial MME/MDA, os principais desafios para cumprimento das metas estabelecidas pela Resolução CNPE nº 3/2023 foram inicialmente identificados.

3.11. O Norte, Nordeste e Semiárido produzem em média 42% menos biodiesel do que consomem (Figura 1). Ademais, faltam matérias-primas disponíveis em escala, domínio tecnológico, preço e regularidade de oferta para ampliação das aquisições de matérias-primas, oriundas dessas regiões, para produção do biodiesel.

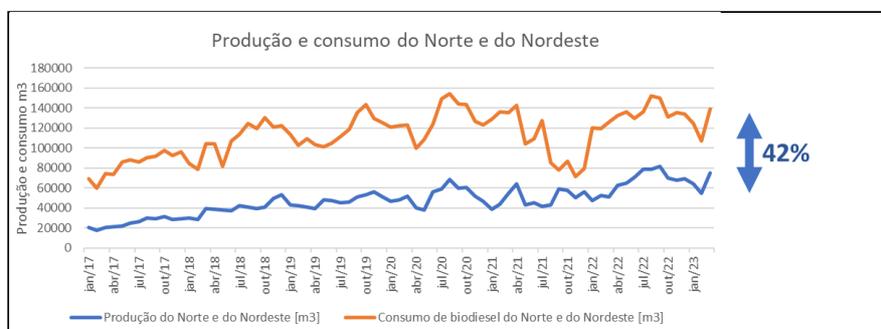


Figura 1 - Histórico de produção e consumo de biodiesel nas regiões Norte e Nordeste.
Fonte: Dados ANP

3.12. A propósito, a Figura 2 da Embrapa Agroenergia, a partir de dados da Conab (Safrá 2021/2022) e Agropalma, indica que não há hoje no Brasil nenhuma oleaginosa, à exceção da soja, para produção de biocombustível em larga escala. A área plantada de soja atual é de aproximadamente 41,49 milhões de hectares. A segunda maior área plantada de oleaginosa no Brasil, o caroço de algodão, representa 1,6 milhão de hectares plantados. Em seguida, a área plantada das demais oleaginosas no Brasil apresenta números ainda menos expressivos quando comparados ao da soja. Isto é, os dados da Figura 2 evidenciam que, caso o óleo de todas as outras oleaginosas diferentes da soja, produzidas no Brasil, fossem direcionadas para produção de biodiesel, seria possível a comercialização de diesel com, no máximo, o teor de 6% de biodiesel, frente a um teor atual de 12%.

Oleaginosas	Área plantada (ha)	Produção de grãos/frutos (toneladas)	Teor de óleo (%)	Produção de óleo (toneladas) *	% da produção de óleo em relação à produção de biodiesel **
Soja	41,49 milhões	125,55 milhões	18	22,60 milhões	360,45
Caroço de Algodão	1,60 milhões	3,72 milhões	20	744 mil	11,87
Girassol	39,50 mil	41,1 mil	45	18,50 mil	0,29
Canola	55,20 mil	96,20 mil	38	36,56 mil	0,58
Amendoim	200,10 mil	746,70 mil	45	336,01 mil	5,36
Mamona	48,90 mil	43,70 mil	48	20,98 mil	0,34
Dendê (2018)	236 mil	826 mil	26	214,7 mil	4,05

*Produção potencial de óleo = produção de grãos x pelo teor de óleo
**Produção de Biodiesel (2022) = 6,27 milhões m³ (admitindo relação de 1:1)

Fonte: Conab (Safrá 2021/2022 e Agropalma)

Não há no momento outra matéria-prima oleaginosa que não seja a soja com produção em escala para atender a demanda de óleo vegetal para produção de biodiesel
Foco em Políticas Públicas: aumentar a escala de produção de oleaginosas alternativas considerando os aspectos regionais e o nível tecnológico dos agricultores;

94% → Sem a soja, se todas as demais oleaginosas produzidas no Brasil fossem direcionadas para produção de biodiesel, teríamos potencial em produzir no máximo B6.

Figura 2 - Dados de oleaginosas no Brasil: área plantada, produção, teor de óleo e percentual da produção de óleo em relação à produção de biodiesel.
Fonte: Embrapa Agroenergia.

3.13. A soja, além de ser a principal matéria-prima para a produção de biodiesel no Brasil, é também a matéria-prima com maior participação da Agricultura Familiar no âmbito do SBS. Em 2021, 94,3% do valor despendido com as aquisições da agricultura familiar foram provenientes da soja. Em 2022, os dados prévios apresentados pelo MDA indicaram que aproximadamente 90% das aquisições que respaldaram o Selo vieram da soja grão ou óleo. Esses números corroboram a grande dependência da *commodity* tanto para produção de biodiesel, quanto para respaldo dos produtores de biodiesel no SBS, evidenciando a importância do endereçamento do desafio da diversificação de matérias-primas nas presentes medidas de reestruturação do Selo ora em desenvolvimento.

3.14. Desse modo, apesar da Resolução CNPE nº 3/2023 não ter endereçado diretamente o tema da diversificação das matérias-primas para produção de biodiesel, esse grande desafio, que tangencia a desconcentração regional pela sinergia com a criação de novos arranjos produtivos locais, foi objeto de análise para elaboração da portaria interministerial e orientará ajustes eventualmente necessários no Decreto nº 10.527/2020 e na Portaria Mapa nº 280/2022.

3.15. Em relação a esse tema, registra-se que esse grande desafio da diversificação de matérias-primas para produção de biodiesel não é um gargalo do setor produtivo de biodiesel e tampouco do SBS e da agricultura familiar.

Pelo contrário, a expansão da soja no Brasil, impulsionada nos anos 70 pela expansão da demanda, principalmente internacional, é um desafio da agricultura nacional. A expansão iniciou nos estados do sul do país, onde eram cultivadas outras lavouras e áreas de pastagens, avançou para o cerrado, se estendendo a todo o território nacional, a partir do emprego de tecnologia e desenvolvimento de variedades adaptadas a diferentes solos e climas do país.

3.16. Por esse motivo, registra-se que embora importante e meritório o esforço de endereçamento desse tema no âmbito do SBS, a materialização de soluções para o desafio somente logrará êxito se o tema for trabalhado e escalonado ao agronegócio nacional a fim de minimizar a exposição brasileira aos riscos econômicos, ambientais e sociais.

Instrumento considerado para garantia do cumprimento das metas estabelecidas pelo CNPE

3.17. O principal instrumento proposto para a garantia do incremento ao fomento e aquisições da agricultura familiar, no âmbito do SBS, para as regiões Norte, Nordeste e Semiárido, foi o estabelecimento de metas mínimas de fomento e aquisições determinadas pelo CNPE como condicionantes à manutenção do uso do Selo para cada empresa produtora de biodiesel.

3.18. Em consonância com o estabelecido pela Resolução CNPE nº 3/2023, que prevê metas relacionadas tanto ao fomento, quanto às aquisições de matérias-primas da agricultura familiar das regiões Norte, Nordeste e Semiárido, na minuta de Portaria Interministerial, foi previsto ainda que ditas metas incluem todos os dispêndios aportados pelo produtor de biodiesel, mandatários para manutenção do direito de uso do Selo Biocombustível Social, classificados como:

I - Dispêndio em fomento: o valor, em reais, destinado ao fortalecimento da agricultura familiar, como assistência técnica, extensão rural, doação, investimento em projetos direcionados à estruturação social, produtiva e ambiental, e demais valores destinados à agricultura familiar definidos pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar.

II - Dispêndio em aquisições: o valor, em reais, das aquisições de matérias-primas e insumos da agricultura familiar para produção de biodiesel, em atendimento aos critérios estabelecidos pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar, excluídos fatores multiplicadores.

3.19. Sublinha-se ainda que os critérios e procedimentos para concessão e manutenção do Selo, previstos na Portaria MAPA nº 280/2022, continuam válidos conforme o que preconiza o supracitado ato normativo em processo de revisão.

3.20. Por fim, em relação à contabilização das metas de aquisições dessas regiões, a minuta propõe que a contabilização seja realizada de forma conjunta para todas as unidades, no caso de o produtor de biodiesel ser controlador de duas ou mais unidades industriais detentoras do Selo Biocombustível Social, podendo ser computado de maneira individual para cada uma das unidades mediante solicitação ao MDA. Essa proposta busca otimizar o atendimento às metas no caso de empresas com unidades, por exemplo, nas regiões Norte e Sul do Brasil. Nesses casos, as usinas controladas por uma outra usina controladora poderiam atender a meta estabelecida a partir das aquisições da unidade da região Norte, otimizando a logística para atendimento à meta estabelecida pelo conselho.

Diretrizes para a reestruturação do Selo Biocombustível Social

3.21. O Art. 2º da minuta proposta trata de diretrizes para a reestruturação do Selo Biocombustível Social com vistas ao incremento ao fomento e às aquisições de matérias-primas da agricultura familiar para as Regiões Norte, Nordeste e Semiárido destinadas à produção de biodiesel. Em tese, busca-se, ao fim e ao cabo, que essas diretrizes possam direcionar as demais iniciativas necessárias ao aprimoramento do PNPB, como os ajustes necessários no Decreto nº 10.527/2020, e na Portaria Mapa nº 280/2022, de forma a estabelecer o ambiente regulatório propício ao cumprimento das metas, com menor impacto à sociedade e à agricultura familiar, em consonância aos objetivos do PNPB.

3.22. A primeira diretriz considerada é a criação de mecanismos para transparência e controle do atendimento aos requisitos necessários à concessão e à manutenção do Selo Biocombustível Social, em consonância aos objetivos do PNPB.

Transparência, uma importante diretriz para revisão do Decreto nº 10.527/2020

Em relação à transparência, a diretriz foi inserida de forma a responder o apontamento dos órgãos de controle TCU e CGU, que fizeram a seguinte constatação durante a reunião bilateral ocorrida em 03/06/2023 com a equipe responsável pela elaboração da minuta de Portaria Interministerial em epígrafe: *os produtores de biodiesel têm despendido valores com a aquisição de oleaginosas que possuem destinação distinta da produção de biodiesel, como a triangulação e revenda para outros mercados internos (por exemplo, coco para o setor alimentício) e externos (por exemplo, soja como commodity para exportação)*. Assim, inferiram que a Política de Desoneração do Biodiesel fomentou a formação de uma cadeia de fornecimento de matérias-primas oriundas da agricultura familiar, mas a integração do agricultor familiar à cadeia produtiva do biodiesel foi apenas parcial, visto que parte significativa de suas matérias-primas não é utilizada na produção de biodiesel, tendo outras destinações.

3.23. Na reunião supracitada, os órgãos de controle indicaram a necessidade de que os incentivos e benefícios do SBS sejam fornecidos ao produtor de biodiesel que de fato adquire matéria-prima do agricultor familiar para a produção de biodiesel, em consonância com o estabelecido no Decreto nº 10.527/2020. Indicaram ainda que a triangulação de matérias-primas tem funcionado como um subsídio cruzado não transparente do setor energético à agricultura familiar, motivo pelo qual o MME e MDA avistam que a transparência em relação aos benefícios concedidos deve ser uma das premissas da reestruturação.

3.24. Ainda em relação à transparência sobre os incentivos do SBS, o MME e MDA entendem que embora grande parte das oleaginosas adquiridas pelo produtor de biodiesel não seja destinada diretamente à produção de biodiesel, como o coco, a mamona, o dendê e a própria soja, não há prejuízos ao atendimento aos objetivos relacionados ao aspecto social do PNPB. Pelo contrário, indicam que é de grande importância um olhar do ponto de vista do fortalecimento da agricultura familiar como um todo, sobretudo dessas regiões menos desenvolvidas, para que os objetivos relacionados ao desenvolvimento social, preconizados na criação do PNPB, sejam atingidos com maior eficácia. Isso porque a limitação de acesso ao SBS pelo tipo de cultura a ser produzida pelo agricultor dificulta sobremaneira a estruturação de novos arranjos produtivos e a criação do cenário propício para que o agricultor familiar dessas regiões possa se estruturar, ganhar escala produtiva, gerar emprego e renda local, e tornar um futuro fornecedor competitivo de matérias-primas para produção do biocombustível.

3.25. Cabe destacar que o Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel teve como objetivo inicial a inserção do biodiesel na matriz energética brasileira, com fulcro na inclusão social e no desenvolvimento regional, para a geração de emprego e renda no campo. A propósito, a própria Lei do Petróleo, a Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, alterada pela Lei nº 11.097/2005, que introduziu o biodiesel na matriz energética brasileira, indica em seu inciso XII, art. 1º, que as políticas nacionais para o aproveitamento racional das fontes de energia visarão, dentre outros, o objetivo de incrementar, em bases econômicas, **sociais** e ambientais, a participação dos biocombustíveis na matriz energética nacional.

3.26. Nessa mesma linha, as principais diretrizes do PNPB, estabelecidas à época de sua criação, consistiam em implantar um programa sustentável, promovendo a inclusão social da agricultura familiar e o desenvolvimento regional. O Decreto nº 10.527/2020, por sua vez, indica que o produtor de biodiesel, para fazer jus ao Selo, deverá adquirir da agricultura familiar a **matéria-prima para a produção nacional de biodiesel**.

3.27. Dessa forma, para fins de transparência aos critérios de manutenção e concessão dos benefícios do Selo, e ainda para maior eficácia no atingimento do papel social do PNPB, entende-se como necessário ajuste regulatório no Decreto nº 10.527/2020 de forma a explicitar que outras culturas produzidas pelo agricultor familiar possam respaldar a concessão e a manutenção do Selo pelo produtor de biodiesel.

3.28. Por fim, registra-se que, para maior segurança jurídica, as diretrizes para a reestruturação do Selo Biocombustível Social, descritas no art. 2º da Portaria Interministerial proposta, prevê o incremento ao fomento e às aquisições, nos termos do Decreto nº 10.527/2020. Contudo, a equipe técnica do MDA já iniciou os trabalhos de revisão do referido Decreto, de modo a adequá-lo à transversalidade buscada pelo atual gestor do SBS em sua dimensão social.

Controle, uma importante diretriz para verificação dos requisitos necessários à concessão dos benefícios do SBS por parte da Receita Federal e do MDA

3.29. Outra importante diretriz se refere tanto à necessidade de criação de mecanismos efetivos de controle e verificação dos requisitos de concessão e manutenção do SBS, por parte do MDA, quanto na comunicação regular e formal com a Receita Federal visando à correta aplicação do percentual de renúncia fiscal pelas usinas produtoras de biodiesel, considerando a efetividade da utilização, por estas, da matéria-prima provenientes da agricultura familiar. Ademais, a diretriz está em linha com a conclusão do Relatório Preliminar de Avaliação da CMAP/CGU (SEI 0747774), que informa: “o método de divulgação da RFB da estimativa do gasto tributário do biodiesel não é transparente por apresentar os números finais de forma consolidada, sem discriminar por tipologia de benefício tributário e tipos de redução específicos. Por agravante, a RFB não estaria cruzando as informações levantadas junto a órgãos envolvidos com a Política, como a ANP e o MAPA (atualmente MDA, por estar gerindo o SBS). O MAPA, e agora o MDA, em especial, deveria estar contribuindo e comunicando sobre os resultados do acompanhamento que realiza quanto à correta aplicação dos coeficientes de redução das alíquotas de PIS/Pasep e Cofins pelos produtores de biodiesel. Em função de sua característica de transversalidade, o estabelecimento de mecanismos de articulação, comunicação e colaboração demonstram-se fundamentais para a melhoria da governança da Política de Desoneração do Biodiesel.”

Integração de políticas públicas voltadas para a segurança energética e alimentar, a partir do fortalecimento da agricultura familiar

3.30. Outra importante diretriz a ser considerada nas demais ações de reestruturação do SBS é a integração de políticas públicas voltadas à segurança energética e alimentar, a partir do fortalecimento da agricultura familiar. Esta diretriz está em linha com a de transparência sobre a ferramenta SBS para promoção da inclusão social da agricultura familiar e do desenvolvimento regional.

3.31. Dessa forma, considerando a diversidade das condições socioambientais dos contextos em que se apresentam a agricultura familiar, é fundamental ampliar a cesta de opções de culturas fonte de matérias primas a

serem adquiridas da agricultura familiar no âmbito do Selo, a partir da revisão do Decreto nº 10.527/2020. Tal ampliação permitirá o fortalecimento das comunidades locais, sobretudo nas regiões N, NE e Semiárido, ao formar redes sustentáveis e estruturadas de produção, garantindo a segurança alimentar, o abastecimento dos mercados locais, além de distribuir renda dentro do próprio segmento.

3.32. Considerando ainda, a partir das constatações apresentadas acima, a importância de investimentos no desenvolvimento e na estruturação de novos arranjos produtivos baseados em outras oleaginosas, mesmo que nas condições atuais não cumpram completamente os requisitos necessários (de escala, compatibilidade tecnológica, preço e logística eficiente) para serem utilizadas atualmente na produção de biodiesel, resta claro que essas culturas poderão ter condições de competir com a soja na produção de biodiesel, no futuro, a partir de investimentos em pesquisa e ganhos de escala na produção.

3.33. Por fim, destaca-se ainda que a integração de políticas que contribuem para a segurança energética e alimentar está em linha com a 72ª sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas. Durante a sessão, a Assembleia declarou que 2019 a 2028 será a década da Agricultura Familiar, afirmando que *“este Decênio servirá como marco para promover melhores políticas públicas para a Agricultura Familiar e oferecer uma oportunidade única para contribuir com o fim da fome e da pobreza, alcançando os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – ODS”*.

Fatores multiplicadores, financiamentos de projetos voltados ao fortalecimento da agricultura familiar e viabilização das parcerias público-privadas e das cooperações internacionais voltadas para o desenvolvimento científico e tecnológico

3.34. Em seguida, são consideradas diretrizes para a reestruturação do Selo Biocombustível Social a aplicação de fatores multiplicadores incidentes sobre às aquisições, doações e investimentos em projetos direcionados ao fortalecimento da agricultura familiar nessas regiões. A proposta é, então, estimular não somente as aquisições, mas também fomentar projetos que busquem o aproveitamento das potencialidades regionais, e que possam, no curto e médio prazo, converter o incentivo em arranjos bem estruturados para o fornecimento de matérias-primas da agricultura familiar.

3.35. Ademais, são consideradas diretrizes a aplicação de recursos de bancos públicos, de bancos privados, de Fundos Constitucionais de Financiamento e de Fundos de Desenvolvimento Regional para financiamentos de projetos voltados ao fortalecimento da agricultura familiar. A proposta é que bancos e fundos possam financiar os projetos que tenham a finalidade objetiva de contribuir para estruturação dos novos arranjos produtivos.

3.36. Por fim, consideram-se instrumentos a viabilização de parcerias público-privadas e as cooperações internacionais voltadas para o desenvolvimento científico e tecnológico, incluindo pesquisa e inovações, de forma com que os novos arranjos produtivos possam ser sistematizados, maduros e gerem culturas com escala produtiva.

Impacto potencial da medida proposta

3.37. Em 2022, os dados prévios do MDA indicaram que 74,2% do volume produzido de biodiesel foi oriundo de empresas que já adquirem matérias-primas da agricultura familiar das regiões Norte, Nordeste e Semiárido. Por outro lado, 25,8% do volume produzido são oriundos de empresas que não possuem dispêndio do Selo nessas regiões. Sem ponderar pelo volume, em 2022, 68,6% das empresas tiveram dispêndio do Selo no Norte, Nordeste e Semiárido, e 31,4% não adquiriram dessas regiões. Então, em suma, aproximadamente 30% das empresas produtoras de biodiesel precisarão se mobilizar para adquirir matérias-primas ou investir em assistência técnica, fomento à pesquisa e doações destinadas à agricultura familiar dessas regiões.

3.38. Para cálculo do impacto potencial da medida proposta em termos de preços de biodiesel e diesel B, considerou-se o cenário em que todos os gastos das empresas que não tiveram dispêndios do SBS em 2022 no Norte, Nordeste e Semiárido fossem realizados de 2024 a 2026 com doações, assistência técnica e pesquisa, isto é, considerou-se que todos os novos dispêndios dessas unidades se tornariam custos para o produtor de biodiesel, ou seja, dispêndios sem aquisição efetiva de matéria prima. Nesse cenário, conforme apresentado na Tabela 2, o impacto máximo da imposição do percentual mínimo para todas as empresas que hoje não adquirem do Norte, Nordeste e Semiárido seria da ordem de 7 centavos por litro de biodiesel, o que representaria 2 centavos no custo médio do litro de biodiesel praticado no Brasil em 2024, alcançando, no máximo, 2 milésimos de reais no diesel B. Em 2025, o impacto máximo seria da ordem de 3 centavos no custo médio do biodiesel praticado no Brasil, representando 3 milésimos de reais no diesel B. Já em 2026, o impacto máximo alcançaria 3 centavos no custo médio do biodiesel no Brasil, isto é, 5 milésimos de reais no diesel B.

Tabela 2 - Impacto potencial da proposta em preços de biodiesel e diesel

Mercado de Biodiesel (2022)	6.148.000	m ²	10% para as empresas que não adquirem do N NE e Semiárido	145.089.265,07	R\$	2024
Produção das empresas que adquirem do N e NE	4.563.164	m ²	Impacto em custo para o Biodiesel das empresas que hoje não adquirem no N NE	0,07	R\$/litro	
Produção das empresas que NÃO adquirem do N e NE	1.584.836	m ²	Impacto no custo médio do Biodiesel no País	0,02	R\$/litro	
Preço médio do Biodiesel (2022)	6,38	R\$/litro	Impacto no custo médio do Diesel no País	0,002	R\$/litro	
Valor total da Receita com Biodiesel	39.224.240.000,00	R\$				
Meta para o SBS (Portaria 280) (51%)	20.004.362.400,00	R\$	15% para as empresas que não adquirem do N NE e Semiárido	217.633.897,60	R\$	2025
Valor dispêndio da AF (Total)	5.860.000.000,00	R\$	Impacto em custo para o Biodiesel das empresas que hoje não adquirem no N NE	0,10	R\$/litro	
Valor dispêndio da AF (N, NE e Semiárido)	588.600.000,00	R\$	Impacto no custo médio do Biodiesel no País	0,03	R\$/litro	
Dispêndio efetivo (em relação à meta de 51%)	29,3	%	Impacto no custo médio do Diesel no País	0,003	R\$/litro	
Mercado de Biodiesel (2023)	7.248.000	m ²				
Preço médio do Biodiesel (2023)	4,50	R\$/litro	20% para as empresas que não adquirem do N NE e Semiárido	290.178.530,14	R\$	2026
Valor total da Receita com Biodiesel	32.616.000.000,00	R\$	Impacto em custo para o Biodiesel das empresas que hoje não adquirem no N NE	0,13	R\$/litro	
Parcela do dispêndio das empresas que adquirem do N NE	74,22	%	Impacto no custo médio do Biodiesel no País	0,03	R\$/litro	
Parcela do dispêndio das empresas que NÃO adquirem do N NE	25,78	%	Impacto no custo médio do Diesel no País	0,005	R\$/litro	
Dispêndio efetivo esperado em 2023	4.872.746.036,63	R\$				
Dispêndio efetivo das empresas que adquirem do N NE	3.616.645.949,17	R\$				
Dispêndio efetivo das empresas que NÃO adquirem do N NE	1.256.100.087,46	R\$				
% de Aquisição com retorno financeiro	-	%				
% de Aquisição SEM retorno financeiro (ATER, Pesquisa, Doações)	100,00	%				
Mercado dessas empresas	1.868.395	m ²				

3.39. Além do baixo impacto em preços, vale considerar o alto impacto potencial da proposta na ampliação do número de agricultores familiares das regiões Norte, Nordeste e Semiárido no âmbito do SBS. Estima-se uma ampliação de mais de 68% do número de agricultores familiares dessas regiões em 2024, quando comparado aos dados de 2021. Em 2026, a ampliação estimada é da ordem de 363%, com base no mesmo período, conforme é apresentado na Tabela 3.

Tabela 3 - Impacto potencial da proposta em preços de biodiesel e diesel

	2021	Estimativa			
		2022	2024	2025	2026
Aquisições da AF no N e NE/Semiárido (R\$)	478.411.250,16	588.616.554,93	805.777.289,54	1.319.602.533,80	2.218.796.711,27
Número de AF no N e NE/Semiárido (un)	3.207	3.946	5.401	8.846	14.874
Ampliação em relação a 2021		23,04%	68,43%	175,83%	363,78%

3.40. Em suma, o impacto da proposta apresentada na minuta de Portaria Interministerial MME/MDA (SEI 0763850), discutida nesse capítulo da presente Nota Técnica, atesta a viabilidade do instrumento proposto para a garantia do incremento ao fomento e aquisições da agricultura familiar, no âmbito do SBS, para as regiões Norte, Nordeste e Semiárido.

4. JUSTIFICATIVA PARA DISPENSA DE ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO

4.1. A Portaria 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.

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

4.3. Assim, na avaliação deste Departamento de Biocombustíveis, a AIR para elaboração da proposta de Portaria Interministerial MME/MDA (SEI 0763850) poderá ser dispensada com base nos incisos I e II do art. 17 da Portaria MME nº 30/2021, considerando as seguintes justificativas:

Urgência - Inciso I, art. 17, Portaria MME nº 30/2021

4.3.1. Retoma-se, em resumo, a motivação para publicação da Portaria Interministerial MME-MDA: O CNPE estabeleceu, por meio da Resolução CNPE nº 3/2023, metas para incremento do valor destinado às aquisições no âmbito do Selo Biocombustível Social (SBS) da agricultura familiar nas regiões Norte, Nordeste e semiárido do país. A participação destas regiões deverá ser de pelo menos 10% em 2024, 15% em 2025 e 20% a partir de 2026. Para tanto, o conselho determinou que o MME em conjunto com o MDA estabeleçam, em até 120 dias, Portaria Interministerial para atender o que fora determinado pela Resolução CNPE nº 3/2023.

4.3.2. Desse modo, o prazo de 120 dias constituiu-se prazo demasiadamente exíguo para cumprimento de todo o cronograma de trabalhos estabelecido para publicação da Portaria Interministerial, apresentado na Tabela 1 dessa Nota Técnica, que incluiu identificação dos desafios, avaliação de cenários, elaboração da proposta inicial, discussão da proposta com agentes e instituições públicas e privadas afetas ao tema, consulta pública e trâmites internos para publicação do ato normativo no prazo pré-estabelecido pelo CNPE.

Ato normativo destinado a disciplinar direitos ou obrigações definidos em norma hierarquicamente superior que não permita, técnica ou juridicamente, diferentes alternativas regulatórias- Inciso II, art. 17, Portaria MME nº 30/2021

4.3.3. Ademais, entende-se que a AIR pode ser dispensada já que a Portaria Interministerial ora em elaboração apenas estabelece como instrumento para a garantia do incremento ao fomento e aquisições da agricultura familiar, no âmbito do SBS, para essas regiões, as próprias metas mínimas de fomento e aquisições determinadas pelo CNPE como condicionantes à manutenção do uso do Selo para cada empresa produtora de biodiesel. Os aspectos complementares endereçados pela Portaria Interministerial tratam apenas de diretrizes auxiliares no cumprimento do objetivo proposto pelo ato normativo.

5. DOCUMENTOS RELACIONADOS

5.1. Acórdão TCU [251/2023](#) (SEI 0728018).

5.2. Exposições de Motivos nº 44/2004 e 166/2004 das Medidas Provisórias nº 214/2004 e 227/2004, respectivamente.

5.3. Relatório de Auditoria do Tribunal de Contas da União - TCU (SEI 0728021).

5.4. Relatório Preliminar de Avaliação (SEI 0747774) da Política de Desoneração do Biodiesel, elaborado pelo CMAP no âmbito da CGU.

5.5. Relatório Preliminar de Recomendações (SEI 0747784) da Política de Desoneração do Biodiesel, elaborado pelo CMAP no âmbito da CGU.

6. CONCLUSÃO

6.1. Após reuniões bilaterais com o setor produtivo de biodiesel, especialistas da Câmara Técnica de Avaliação e Acompanhamento do Selo Combustível Social, bem como com órgãos de controle (TCU e CGU), foi elaborada a minuta de Portaria Interministerial MME/MDA (SEI 0763850) para dispor sobre mecanismos para atendimento às metas de fomento e aquisições provenientes do Selo Biocombustível Social para as Regiões Norte, Nordeste e Semiárido, conforme estabelecido pela Resolução CNPE nº 3/2023. Desta forma, a minuta está apta para encaminhamento à anuência do Ministro de Estado de Minas e Energia, a fim de proceder à submissão da proposta à Consulta Pública, no sítio eletrônico do MME, pelo prazo de 15 dias.

6.2. Recomenda-se o encaminhamento da presente Nota Técnica (SEI 0759286), acompanhada da minuta de Portaria Interministerial MME/MDA (SEI 0763850), para apreciação da Conjur/MME.

6.3. Por fim, conforme detalhado na Seção 4, para a continuidade dos trâmites processuais, **recomenda-se o encaminhamento concomitante ao Comitê Permanente de Análise de Impacto Regulatório (CPAIR) do MME** para que se manifeste acerca da solicitação de dispensa de AIR da medida proposta.



Documento assinado eletronicamente por **Lorena Mendes de Souza, Coordenador(a)-Geral de Biodiesel e outros Biocombustíveis**, em 07/06/2023, às 12:03, 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 **Umberto Mattei, Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental**, em 07/06/2023, às 12:09, 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 **Marlon Arraes Jardim Leal, Diretor(a) do Departamento de Biocombustíveis**, em 07/06/2023, às 17:32, 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 **0759286** e o código CRC **FFAC5EF9**.