



Conselho de
Monitoramento e
Avaliação de
Políticas Públicas

Ciclo 2022

Relatório de Recomendações

Política de Desoneração do Biodiesel

| | |
|--------------------------|--------------------------------------|
| Política | Política de Desoneração do Biodiesel |
| Comitê e Ciclo CMAP | CMAS / 2022 |
| Coordenador da Avaliação | CGENE/DI/SFC/CGU |
| Executores da Avaliação | CGENE/DI/SFC/CGU DAE/SFC/CGU |
| Supervisor da Avaliação | Unidade/SMA/MPO |

Sumário Executivo

1. O presente Relatório de Recomendações é resultado da avaliação da Política de Desoneração do PIS/Pasep e da Cofins para o Biodiesel no Brasil, impulsionada pelo Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel (PNPB) e pelo Selo Biocombustível Social (SBS), realizada no âmbito do Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas Federais (CMAP). Por se tratar de um resumo, aconselha-se que sua leitura seja realizada concomitantemente com o Relatório de Avaliação.
2. Considerando os benefícios fiscais previstos na Lei nº. 11.116/2005 e no Decreto nº. 10.527/2020, em termos de materialidade, a Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB) projetou para 2022 o montante de R\$ 2,9 bilhões de reais como gasto tributário decorrente da Política de Desoneração do Biodiesel, conforme DGT PLOA 2022 – RFB/ME (2021), o que fundamentou a inclusão da Política no Ciclo de Avaliações de Políticas Públicas pelo CMAP para o ano de 2022.
3. Respaldo no Guia Prático de Análise *Ex Post*, da Casa Civil da Presidência da República, com os ajustes aplicáveis às especificidades da Política sob análise, este trabalho trata das avaliações do desenho, de governança, de impactos/resultados e econômica (custo-benefício) da Política de Desoneração do Biodiesel, incluídos o PNPB e o SBS. O objetivo principal desta avaliação foi o desenvolvimento de uma análise crítica da intervenção estatal, buscando possibilidades para seu aperfeiçoamento junto aos setores envolvidos. Para tanto, a presente avaliação buscou responder as seguintes questões avaliativas:
 - 3.1 Em que medida o Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel (PNPB) atua nas causas dos problemas identificados para justificar a formulação da Política e de que forma seu desenho suporta as demandas sociais e os compromissos internacionais assumidos pelo país referentes à transição energética?
 - 3.2 Em que medida a governança do Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel (PNPB) é aderente às melhores práticas, considerando o contexto da Política Energética Nacional e, dentro dele, do Selo Biocombustível Social?
 - 3.3 Em que medida o Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel (PNPB) tem sido eficaz para atingir os objetivos de inclusão social, redução do impacto ambiental decorrente de consumo de combustíveis fósseis e o desenvolvimento competitivo quanto à produção e ao consumo?
 - 3.4 O Selo Biocombustível Social contribuiu para o aumento do emprego e da renda na agricultura familiar, bem como para a participação dos produtores de biodiesel detentores do Selo no incremento de renda nas localidades (estados e municípios) em que estão inseridos?
 - 3.5 Em que medida o custo/benefício do Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel (PNPB), pelos prismas de segurança energética, sustentabilidade econômica, eficiência ambiental e inclusão social, justifica a continuidade da Política?
4. Para as avaliações do desenho e de governança, foram realizadas oficinas virtuais, com a assessoria da Fundação Getúlio Vargas (FGV/EESP – CLEAR), que contaram com participações dos atores públicos envolvidos na implementação e na execução da Política, quais sejam: Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa), Ministério de Minas e Energia (MME), Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), Empresa de Pesquisa Energética (EPE) e Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Adicionalmente, a Escola Nacional de Administração Pública (Enap) realizou estudo de *benchmarking* para o trabalho de avaliação do desenho, apresentando uma revisão de práticas internacionais sobre a produção, os mecanismos e os incentivos governamentais à produção e ao uso do biodiesel, através da iniciativa EvEx – Evidência *Express*.

5. Para as questões avaliativas de resultado, impacto e econômica, foram realizadas análises de séries (históricas e prospectivas) de preço e volume de biodiesel e de substitutos, construção de referencial analítico, com o detalhamento do mercado de biodiesel no mundo e no Brasil, técnicas de estatística, avaliação dos cenários de transição e segurança energética, *benchmarking* e outras.
 6. Compreendeu-se que a Política de Desoneração do Biodiesel busca alcançar, por meio da articulação de diferentes ações, objetivos de cunho ambiental, econômico e social. Dessa forma, as avaliações de desenho, impactos e resultados e de custo/benefício da Política foram desenvolvidas com a finalidade de verificar se tais objetivos estão, de fato, sendo alcançados pela intervenção estatal.
 7. Preliminarmente, é importante mencionar que a Política acabou sendo dominada pelo mercado da soja, em virtude desse grão ter se apresentado, desde a concepção da intervenção, como sendo a única matéria-prima capaz de ser fornecida em grande escala para dar sustentabilidade à Política. Em decorrência desse cenário, identificou-se um descompasso entre os pressupostos da Política e os resultados e impactos até aqui alcançados. Corroboraram com essas assertivas os resultados das avaliações realizadas por este trabalho, que seguem, resumidamente, abaixo destacados.
 8. Mediante a avaliação de desenho foi possível identificar, em relação aos objetivos sociais, que a Política do Biodiesel tem favorecido a produção de soja do País, sem diversificação das matérias-primas e sem aumento significativo do número de agricultores familiares incluídos na cadeia produtiva. A respeito do objetivo ambiental, a Política tem propiciado benefícios de redução da emissão de poluentes, porém há limitações ao aumento do mandato relativas à qualidade do produto e faltam incentivos à adoção de mecanismos de rastreabilidade das matérias-primas. No que se refere ao objetivo econômico, a adição compulsória do biodiesel viabilizou a substituição do diesel fóssil, em que pese a sua competitividade ser prejudicada devido à dependência da soja, somada à obrigatoriedade de 80% de sua comercialização ser proveniente de UPB certificadas com SBS e aos incentivos fiscais dados ao diesel.
 9. A avaliação de governança demonstrou falhas nas estruturas de governança da Política que comprometem as capacidades estatais para gerir os resultados esperados pela intervenção, em especial, quanto aos componentes Participação Social, Coordenação e Coerência, Monitoramento e Avaliação, e *Accountability*.
 10. As avaliações de impactos e de resultados realizadas neste trabalho permitiram afirmar, sob a ótica dos objetivos ambientais, que a utilização do biodiesel tem potencialidade para mitigar a redução da emissão de gases poluentes na atmosfera, auxiliando no atingimento das metas firmadas em Acordos Internacionais nos quais o Brasil figura como signatário. Entretanto, a comprovação da efetividade da Política para promover a melhoria das condições de saúde em grandes centros urbanos resta comprometida, em virtude da insuficiência de estudos que comprovem esse benefício e da dificuldade de mensuração e monetização de tal efeito. Além do mais, as avaliações de impactos e de resultados possibilitaram identificar que houve impactos positivos decorrentes das ações da Política em relação à renda do agricultor familiar, todavia, esse incremento ficou restrito às famílias localizada nas regiões Sul e Centro-Oeste do País, por serem regiões integradas à cadeia da soja.
 11. A partir da metodologia adotada neste trabalho, verificou-se que em 2019 os custos indiretos (sociedade) correspondiam a aproximadamente 36% do total dos custos diretos (Estado). Posteriormente, a partir de 2021, essa situação se inverteu com a sociedade incorrendo em gastos de aproximadamente 11 vezes maiores que os suportados pelo executor da Política. Portanto, em função da elevação dos preços da soja, bem como da dependência da Política em relação a essa *commodity*, notou-se que houve uma transferência de renda da sociedade para a cadeia de produção do biodiesel de forma não transparente.
 12. Em arremate, é importante mencionar sobre a impossibilidade deste trabalho em realizar um comparativo entre os custos e os benefícios da Política, em razão dos fatores conjunturais relacionados com os efeitos das altas do preço da soja em relação aos preços do biodiesel, que interferem consideravelmente no custo indireto da intervenção, e, ainda, pelo fato de que alguns custos e benefícios, especialmente aqueles relacionados com a melhoria da qualidade de vida da população em geral, serem de difícil mensuração e monetização.
-

Recomendações prioritárias

| NÚMERO | PERGUNTA | ACHADOS | CONCLUSÕES | RECOMENDAÇÕES |
|--------|--|---|---|--|
| 1 | 1) Em que medida o Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel (PNPB) atua nas causas dos problemas identificados para justificar a formulação da Política e de que forma seu desenho suporta as demandas sociais e os compromissos internacionais assumidos pelo país referentes à transição energética? | <p>4.1.1. Ampliação das aquisições da agricultura familiar no SBS não resultou na diversificação de matérias-primas e no aproveitamento das potencialidades de todas as regiões, integrando parcialmente o agricultor familiar à cadeia produtiva do biodiesel.</p> <p>4.1.2 Inclusão social comprometida pela não participação representativa de agricultores familiares do Norte, Nordeste e semiárido brasileiro.</p> <p>4.1.3 Estímulos da Política do Biodiesel ao fortalecimento do cooperativismo têm favorecido as cooperativas do Sul do País, sem significar aumento do número de agricultores familiares incluídos.</p> <p>4.1.4 Ineficácia dos incentivos tributários para fomentar o desenvolvimento das potencialidades regionais e a diversificação de matérias-primas fora da cadeia produtiva da soja.</p> <p>4.2.1 Mandato do biodiesel tem viabilizado a substituição do diesel fóssil, apesar da incerteza decorrente de suas alterações recentes e da concentração das usinas produtoras nas regiões Sul e Centro-Oeste.</p> | <p>O aumento do percentual de mistura obrigatória acaba por direcionar a produção de biodiesel para um ganho de escala, o que tem favorecido a produção de soja do País, sem diversificação das matérias-primas e sem aumento do número de agricultores familiares incluídos. Os custos com qualidade do produto também direcionam para uma monocultura (de soja, no caso) e para os produtores que conseguem apropriar os custos com qualidade produtiva. Houve impactos positivos decorrentes das ações da Política em relação à renda do agricultor familiar. Entretanto, esse incremento ficou restrito às famílias localizadas nas regiões Sul e Centro-Oeste do País, por serem regiões integradas à cadeia da soja. Ademais, os estímulos da Política ao fortalecimento do cooperativismo têm favorecido as cooperativas do Sul do País, sem, contudo, significar aumento do número de agricultores familiares incluídos. Com a viabilidade da Política dependente do fornecimento de soja, houve a concentração das unidades produtoras de biodiesel em torno das áreas de maior produção dessa oleaginosa, ou seja, nas regiões Sul e Centro-Oeste. Foi verificada, ainda, a inviabilidade de comprovação do efetivo aproveitamento da matéria-prima adquirida para a produção do biodiesel e sua utilização como critério de concessão dos incentivos tributários focalizados. Portanto, o incentivo tributário da Política não está sendo eficaz para fomentar o desenvolvimento das potencialidades regionais e a diversificação de matérias-primas fora da cadeia produtiva da soja.</p> | <p>Recomenda-se ao MME e ao Mapa/MDA, de forma coordenada no âmbito do CNPE e com apoio da Casa Civil da Presidência da República, com o objetivo de simplificar e promover a auditabilidade dos incentivos concedidos, propor as seguintes alterações à Lei nº 11.116/2005:</p> <p>a) excluir os atuais coeficientes de redução diferenciados previsto nos incisos I a III do parágrafo 1º do artigo 5º; e</p> <p>b) propor novos coeficiente de redução diferenciados, com base em estudos e evidências, que auxiliem no atendimento efetivo dos objetivos do Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel (PNPB).</p> |
| | 4) O Selo Biocombustível Social contribuiu para o aumento do emprego e da renda na agricultura familiar, bem como para a participação dos produtores de biodiesel detentores do Selo no incremento de renda nas localidades (estados e municípios) em que estão inseridos? | <p>4.1.5 Impactos positivos da Política em relação à renda do agricultor familiar se restringiram às famílias do Sul e Centro-Oeste integradas à cadeia produtiva da soja.</p> | <p>A adição compulsória do biodiesel tem viabilizado a substituição do diesel fóssil, todavia a sua competitividade é prejudicada devido à dependência da soja, somada à obrigatoriedade de 80% de sua comercialização ser proveniente de UPB certificadas com SBS e aos incentivos fiscais dados ao diesel. Constatou-se que o biodiesel brasileiro, produzido majoritariamente a partir da soja, não possui as</p> | <p>Recomenda-se ao MME, com o apoio do CNPE, institucionalizar plano de contingência com ações que possam mitigar o aumento dos custos indiretos suportados pela sociedade decorrentes da dependência da volatilidade dos preços da soja, visando garantir a segurança energética, a estabilidade regulatória e a transparência na repartição dos custos da Política.</p> |
| 2 | 1) Em que medida o Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel (PNPB) atua nas causas dos problemas identificados para justificar a formulação da Política e de que forma seu desenho suporta as demandas sociais e os compromissos internacionais | <p>4.2.1 Mandato do biodiesel tem viabilizado a substituição do diesel fóssil, apesar da incerteza decorrente de suas alterações recentes e da concentração das usinas produtoras nas regiões Sul e Centro-Oeste.</p> <p>4.2.2 Incentivo comercial, por meio da obrigação do fornecimento de 80% do biodiesel advindo de usinas detentoras do Selo Biocombustível Social, é adverso à garantia do livre comércio e da liberdade econômica.</p> | <p>A adição compulsória do biodiesel tem viabilizado a substituição do diesel fóssil, todavia a sua competitividade é prejudicada devido à dependência da soja, somada à obrigatoriedade de 80% de sua comercialização ser proveniente de UPB certificadas com SBS e aos incentivos fiscais dados ao diesel. Constatou-se que o biodiesel brasileiro, produzido majoritariamente a partir da soja, não possui as</p> | <p>Recomenda-se ao MME, com o apoio do CNPE, institucionalizar plano de contingência com ações que possam mitigar o aumento dos custos indiretos suportados pela sociedade decorrentes da dependência da volatilidade dos preços da soja, visando garantir a segurança energética, a estabilidade regulatória e a transparência na repartição dos custos da Política.</p> |

Relatório de Recomendações

Política de Desoneração do Biodiesel

| NÚMERO | PERGUNTA | ACHADOS | CONCLUSÕES | RECOMENDAÇÕES |
|--------|---|---|---|---|
| | assumidos pelo país referentes à transição energética? | 4.2.3 Dependência da soja aliada à manutenção de incentivos ao diesel fóssil tem prejudicado a competitividade do preço do biodiesel. 4.2.4 Incapacidade da Política em mitigar os riscos relacionados ao provimento da segurança energética. | propriedades suficientes para o atendimento do critério de segurança energética, considerando-se a volatilidade dos preços da soja e os custos de oportunidade associados a decisões de alocação de investimentos e produção. A volatilidade dos preços da soja é um fator de risco para o alcance da segurança energética estimada pela Política, e para o qual – nos moldes atuais de funcionamento da intervenção pública – inexistem mecanismos capazes de mitigá-lo. Deve-se destacar que não há regras previstas (institucionalizadas e transparentes) para fundamentar as modificações de mandato de mistura, tais como o ocorrido entre 2020 e 2022. | |
| | 5) Em que medida o custo/benefício do Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel (PNPB), pelos prismas de segurança energética, sustentabilidade econômica, eficiência ambiental e inclusão social, justifica a continuidade da Política? | 4.2.5 Análises dos custos diretos, indiretos e possíveis benefícios da Política. | | |
| 3 | 2) Em que medida a governança do Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel (PNPB) é aderente às melhores práticas, considerando o contexto da Política Energética Nacional e, dentro dele, do Selo Biocombustível Social? | 4.4.4 Deficiências na metodologia e na comunicação entre os órgãos responsáveis pelo acompanhamento têm prejudicado a transparência e a prestação de contas sobre os valores dos subsídios concedidos na Política do Biodiesel. | Apesar de a metodologia calcular separadamente os benefícios tributários relativos à comercialização de biodiesel e à venda de matéria-prima para a sua produção, o valor é apresentado no Demonstrativo de Gastos Tributários (DGT) de forma consolidada, impossibilitando a avaliação do impacto fiscal por cada tipologia de benefício tributário. Ademais, não apresenta de forma segregada a renúncia fiscal na venda de biodiesel em função da redução da base e da redução diferenciada vinculada ao Selo Biocombustível Social, previstas, respectivamente, nos art. 5º e 6º do Decreto n.º 10.527/2020. Foram identificadas divergências metodológicas entre os órgãos para apuração do volume de biodiesel, para fins tributários e de conformidade com as regras da Política. | Recomenda-se ao MF aprimorar a transparência do Demonstrativo de Gastos Tributários elaborados pela RFB, detalhando separadamente cada benefício tributário por tipologia legal, incluindo os valores das parcelas que compõem o cálculo do gasto tributário para combustíveis. |
| 4 | 2) Em que medida a governança do Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel (PNPB) é aderente às melhores práticas, considerando o contexto da Política Energética Nacional e, dentro dele, do Selo Biocombustível Social? | 4.4.2 Insuficiência de indicadores e metas institucionais para aferir o alcance dos objetivos sociais, econômicos e ambientais da Política. 4.4.3 Necessidade de institucionalização dos mecanismos de coordenação, comunicação e colaboração para o alinhamento estratégico e operacional entre os órgãos gestores da Política. | A Política não dispõe de mecanismos institucionalizados para verificar a eficiência, eficácia e a efetividade da ação estatal. Além do mais, há a necessidade de institucionalizar os mecanismos de coordenação, comunicação e colaboração para o alinhamento estratégico e operacional entre os órgãos gestores da Política. | Recomenda-se ao MME e ao Mapa/MDA que institucionalizem, de forma coordenada no âmbito do CNPE, indicadores e metas para o monitoramento e a avaliação do PNPB e do SBS, abrangendo os aspectos sociais, econômicos e ambientais da Política do Biodiesel. |

Recomendações complementares

| NÚMERO | PERGUNTA | ACHADOS | CONCLUSÕES | RECOMENDAÇÕES |
|--------|--|---|---|---|
| 1 | 1) Em que medida o Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel (PNPB) atua nas causas dos problemas identificados para justificar a formulação da Política e de que forma seu desenho suporta as demandas sociais e os compromissos internacionais assumidos pelo país referentes à transição energética? | 4.2.2 Incentivo comercial, por meio da obrigação do fornecimento de 80% do biodiesel advindo de usinas detentoras do Selo Biocombustível Social, é adverso à garantia do livre comércio e da liberdade econômica. | <p>O artigo 2º da Resolução CNPE nº 14/2020 prevê que determinado percentual do volume de biodiesel total comercializado deve ser reservado às unidades produtoras de biodiesel certificadas com o SBS. Este percentual foi fixado, pela Portaria Interministerial MME/Mapa nº. 4/2021, em 80% (valor máximo previsto). À essa reserva de mercado, somam-se a ausência de regulamentação da importação de biodiesel e a dependência da soja, que é uma <i>commodity</i> com preços atrelados ao mercado internacional.</p> <p>Neste sentido, a Política causa custos adicionais ao biodiesel que prejudicam a sua competitividade frente ao óleo diesel fóssil.</p> | <p>Recomenda-se ao MME e ao Mapa/MDA, de forma coordenada no âmbito do CNPE acerca do artigo 2º da Resolução CNPE nº 14/2020, que se reavalie a regra estabelecida pela Portaria Interministerial MME/Mapa nº 4/2021 (reserva de mercado de 80% às usinas produtoras certificadas com o SBS), após a conclusão do processo de revisão da Resolução ANP nº 777/2019 para regulamentar a importação de biodiesel, estabelecendo também indicadores de monitoramento e dando transparência ativa.</p> <p>(A reclassificação dessa recomendação como prioritária ficou empatada no CMAS e será deliberada pelo CMAP).</p> |