



MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA

NOTA TÉCNICA Nº 104/2023/DBIO/SNPGB

**PROCESSO Nº 48300.001880/2023-88**

**INTERESSADO:** CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA ENÉRGICA - CNPE, FPBIO- FRENTE PARLAMENTAR MISTA BIODIESEL

1. **ASSUNTO**

1.1. Fundamentação para a proposta de suspensão temporária da importação do biodiesel para elaboração de Análise de Impacto Regulatório, por parte de GT Interministerial, contendo avaliação dos impactos da importação de biodiesel e do Selo Biocombustível Social para o cumprimento do percentual obrigatório de mistura ao diesel B comercializado em todo território nacional.

2. **REFERÊNCIAS**

- 2.1. Lei nº 13.033, de 24 de setembro de 2014.
- 2.2. Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019.
- 2.3. Decreto nº 9.928, de 22 de julho de 2019.
- 2.4. Resolução CNPE nº 14, de 8 de junho de 2017.
- 2.5. Resolução CNPE nº 15, de 08 de junho de 2017.
- 2.6. Resolução CNPE nº 16, de 29 de outubro de 2018.
- 2.7. Resolução CNPE nº 14, de 9 de dezembro de 2020.
- 2.8. Resolução ANP nº 777, de 05 de abril de 2019.
- 2.9. Resolução ANP nº 857, de 28 de outubro de 2021.
- 2.10. Resolução ANP nº 857, de 28 de outubro de 2021.
- 2.11. Resolução ANP nº 962, de 28 de novembro de 2023.
- 2.12. Portaria MME/MAPA nº 4, de 9 de novembro de 2021.

3. **SUMÁRIO EXECUTIVO**

3.1. Em 29 de novembro de 2023, a Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) publicou a Resolução ANP nº 962, de 2023, que viabilizou a possibilidade de importação de biodiesel para o atendimento de até 20% do mercado da mistura obrigatória, de que trata a Lei nº 13.033/2014, após deliberação do Conselho Nacional de Política Energética emanada pela Resolução CNPE nº 14, de 9 de dezembro de 2020.

3.2. No dia 3 de dezembro, a Frente Parlamentar Mista do Biodiesel – FPBio apresentou preocupações de que a abertura do mercado à importação de biodiesel poderia trazer riscos à cadeia de valor nacional de biodiesel e, tangencialmente, ao abastecimento regular de biodiesel.

3.3. As preocupações apresentadas pelas lideranças vinculadas ao setor produtivo foram previamente avaliadas sob a ótica da Política Energética Nacional e, levando em conta o alcance da medida, que extrapola as competências do MME, solicitou-se, de antemão, manifestação técnica de Ministérios afetos para subsidiar a apresentação da referida proposta no âmbito do CNPE.

3.4. Na avaliação prévia realizada, são identificados elementos que evidenciam a importância da reavaliação da abertura para importação de biodiesel à luz dos novos aspectos conjunturais trazidos pelas mudanças da política energética nacional, incluindo a nova dinâmica de preços do biodiesel e diesel fóssil, o novo cenário do abastecimento no Brasil, o empenho despendido pelo novo governo no fortalecimento do Selo Biocombustível Social e ainda a nova dinâmica de demanda por matérias-primas trazidas no contexto do PL do Combustível do Futuro.

3.5. Assim, considerando a preocupação apresentada pela FPBio e considerando ainda os novos aspectos conjunturais trazidos pelas mudanças da política energética nacional, recomenda-se a vedação temporária da importação do biodiesel para que seja elaborado estudo por Grupo de Trabalho - GT interministerial com o objetivo de

avaliar os impactos da importação de biodiesel e do Selo Biocombustível Social para o cumprimento do percentual obrigatório de mistura ao diesel B. Recomenda-se ainda que o estudo contemple, pelo menos, os seguintes temas:

- I - Possíveis impactos da importação de biodiesel para o cumprimento do percentual obrigatório de mistura ao diesel B comercializado em todo território nacional.
- II - Avaliação do Selo Biocombustível Social, instituído pelo Decreto nº 10.527, de 22 de outubro de 2020, bem como do percentual mínimo do volume de biodiesel comercializado proveniente de unidades produtoras detentoras do selo;
- III - Resultados do novo modelo de comercialização de biodiesel, vigente desde 1º de janeiro de 2022;
- IV - Garantia da oferta regular de biodiesel com menor impacto nas cadeias produtivas regionais, incluindo a agricultura familiar;
- V - Abastecimento interno de matéria prima para atendimento à demanda nacional por biocombustíveis para o Ciclo-Diesel.

#### 4. ANÁLISE

##### 4.1. HISTÓRICO: NOVO MODELO DE COMERCIALIZAÇÃO E IMPORTAÇÃO DE BIODIESEL

4.1.1. Em 2019, o Comitê Técnico Integrado para o Desenvolvimento do Mercado de Combustíveis, demais Derivados de Petróleo e Biocombustíveis (CT-CB), instituído por meio do Decreto nº 9.928, de 22 de julho de 2019, em consonância com as diretrizes da Resolução CNPE nº 15, de 08 de junho de 2017, deliberou pela criação do Subcomitê Novo Cenário Downstream com foco em três temas prioritários, um dos quais discorria a respeito da comercialização de biodiesel.

4.1.2. Ao referido grupo de trabalho foi dada a incumbência de submeter ao CT-CB estudo sobre o biodiesel, de forma a avaliar um novo modelo de comercialização em substituição aos leilões públicos. Ademais, o estudo avaliou sobre a possibilidade de importação de biodiesel no novo modelo proposto.

4.1.3. O estudo foi concluído em setembro de 2020 com a publicação do Relatório Novo Cenário Downstream - Tema Comercialização de Biodiesel, que apresentou a proposição de encerramento da obrigatoriedade de comercialização de biodiesel via leilões no País. O estudo propôs ainda a abertura para a atividade de importação de biodiesel no limite máximo de 20% do mercado, dada a obrigatoriedade de os distribuidores adquirirem pelo menos 80% de biodiesel de unidades produtoras detentoras do Selo Biocombustível Social.

4.1.4. Sobre o último tema, o estudo indicou que a importação de biodiesel teria potencial em aproximar o setor de biodiesel de uma estrutura de mercado competitiva, tornando-o similar a qualquer outro mercado em que o comércio internacional confere plenas condições de concorrência e abastecimento das necessidades de consumo.

4.1.5. Na sequência temporal, em dezembro de 2020, o Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) estabeleceu diretrizes para a comercialização do biodiesel, sem novos leilões públicos, a partir de 1º de janeiro de 2022, por meio da Resolução CNPE nº 14, de 9 de dezembro de 2020.

4.1.6. Dita Resolução do CNPE determinou ainda que a ANP deveria promover a regulação do novo modelo de comercialização de biodiesel, de forma a garantir o atendimento ao percentual obrigatório. Ato contínuo, após Análise de Impacto Regulatório (AIR), a ANP definiu a opção regulatória que previa contratação direta entre ofertantes (produtores) e demandantes (distribuidores).

4.1.7. Além de dispor sobre o fim dos leilões de biodiesel, lastreado pelo Relatório Novo Cenário Downstream - Tema Comercialização de Biodiesel, a Resolução CNPE nº 14/2020 foi estruturada prevendo a abertura para importação de biodiesel a partir de 2023:

Art. 1º Estabelecer que todo biodiesel necessário para atendimento ao percentual obrigatório de que trata a Lei nº 13.033, de 24 de setembro de 2014, seja contratado mediante modelo de comercialização em substituição aos Leilões Públicos.

(...)

§ 4º Fica estabelecido um período de transição de doze meses a contar da entrada em vigor do modelo de comercialização a ser regulado, no qual todo o biodiesel comercializado de que trata o caput deverá ser exclusivamente oriundo de unidades produtoras autorizadas pela ANP.

§ 5º Durante o período de que trata o § 4º, a ANP poderá autorizar, em caráter excepcional, a comercialização de biodiesel importado.

§ 6º A entrada em vigor do modelo deverá ocorrer até 1º de janeiro de 2022.

4.1.8. Em seu § 4º do art. 1º, o CNPE definiu um período de transição de doze meses a contar da entrada em vigor do modelo de comercialização, no qual todo o biodiesel comercializado deveria ser exclusivamente oriundo de unidades produtoras autorizadas pela ANP, isto é, oriundas do mercado nacional. Em seu § 4º também do art. 1º, o

CNPE dispôs que, excepcionalmente, no período de transição (1º de janeiro de 2022 a 31 de dezembro de 2023), a ANP poderia autorizar a importação de biodiesel.

4.1.9. A proposta era permitir, a partir de 2023 (após doze meses de período de transição em favor da proteção do mercado nacional de biodiesel), que 20% do mercado pudesse eventualmente ser atendido via importação, considerando a reserva de 80% do mercado para os produtores nacionais detentores do Selo Biocombustível Social.

4.1.10. Desse modo, a ANP iniciou o processo de revisão da Resolução ANP nº 777/2019, que regulamenta o comércio exterior de biocombustíveis, petróleo e derivados de petróleo e de gás natural de forma a suprimir a restrição regulatória à vedação de importação de biodiesel, conforme entendimento do que fora determinado pela Resolução CNPE nº 14/2020.

4.1.11. O processo de revisão da Resolução ANP foi finalizado no último dia 29 de novembro de 2023, com a publicação da Resolução ANP nº 962/2023, que viabilizou a possibilidade de importação de biodiesel para o atendimento de até 20% do mercado da mistura obrigatória, de que trata a Lei nº 13.033/2014.

#### 4.2. CARTA DA FRENTE PARLAMENTAR MISTA DO BIODIESEL – FPBIO

4.2.1. Este Ministério de Minas e Energia recebeu, em 4 de dezembro de 2023, o Ofício 083/2023 FPBIO (SEI 0835867). O documento apresenta argumentos para que o Conselho Nacional de Política Energética (CNPE), no âmbito de suas competências legais, reveja, já em sua Reunião Ordinária agendada para o dia 18 de dezembro de 2023, o entendimento da política pública, no sentido de garantir que o atendimento à mistura obrigatória seja realizado apenas com o biodiesel produzido nacionalmente. As razões apresentadas incluem dois pontos principais.

4.2.2. No primeiro, aponta-se que a abertura para importações pode gerar desestruturação da cadeia de valor nacional de biodiesel e que a Resolução CNPE nº 14/2020 foi publicada em um cenário conjuntural diverso do atual, no auge da pandemia de Covid-19. Acrescentam que a indústria nacional de biodiesel opera com alta ociosidade, em função dos grandes investimentos realizados em novas usinas e ampliação das existentes, motivados pela Resolução CNPE nº 16/2018, que definiu a trajetória de incremento da mistura até 15% de biodiesel já a partir de 2023, o que, na prática, não ocorreu.

4.2.3. No segundo, defende-se suposta quebra de isonomia no tratamento entre os agentes que atuam no mercado. O Ofício indica que a Resolução ANP nº 857/2021 atribuiu obrigações às usinas de biodiesel brasileiras ao exigir que, para a comercialização, tais empresas devem primeiramente celebrar contratos referentes a 80% de sua comercialização no ano anterior. Isto é, exige-se das usinas brasileiras compromisso com a estabilidade da oferta e do abastecimento, dado o caráter de essencialidade dos mercados energéticos.

#### 4.3. AVALIAÇÃO DO MME SOB A ÓTICA DOS ASPECTOS CONJUNTURAIS E DA POLÍTICA ENERGÉTICA NACIONAL *Nova dinâmica de preços do biodiesel e diesel fóssil*

4.3.1. É importante avaliar o histórico e a relação de preços entre o biodiesel ao produtor e o óleo diesel fóssil, para compreender o comportamento do ágio em preço desses combustíveis. Os dados da Figura 1 demonstram que, historicamente, o preço do biodiesel e diesel A oscilaram de forma independente, sendo o preço do biodiesel, em alguns períodos, como em 2019, 19% menor que o preço do diesel A. A diferença máxima de preços foi verificada no momento da tomada de decisão do CNPE pela abertura do mercado para importação em plena pandemia da Covid-19, no segundo semestre de 2020, em que o biodiesel teve preços 170% maiores que o diesel A.

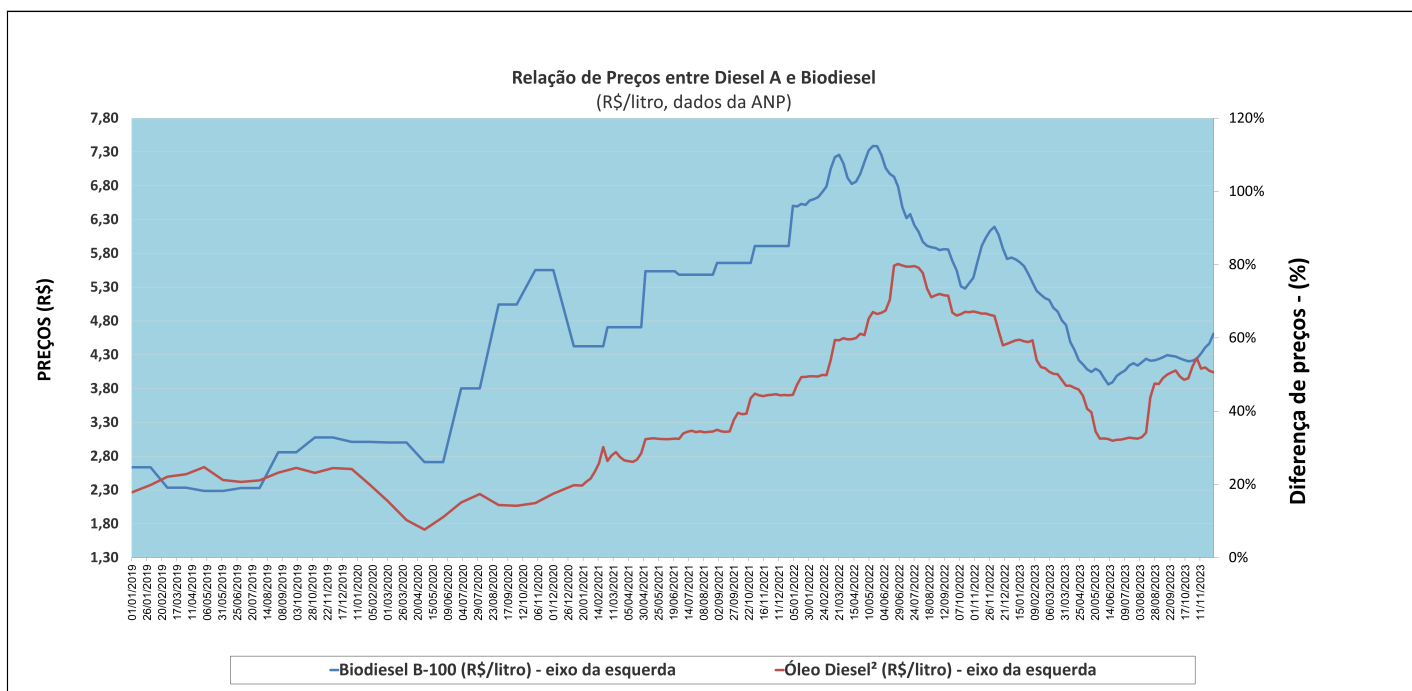


Figura 1 – Monitoramento do Mercado de Biodiesel de novembro de 2023 a fevereiro de 2024.

4.3.2. A propósito, a gestão anterior do Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) deliberou, ao longo de 2021 e 2022, em favor da manutenção da redução do percentual de mistura obrigatória de biodiesel no óleo diesel, alegando a proteção dos interesses do consumidor quanto a preço, qualidade e oferta dos combustíveis.

4.3.3. Dito interesse público foi consubstanciado pelo cenário do mercado de matérias-primas para produção de biodiesel, pelas cotações nacionais e internacionais nos mercados à vista e futuro de *commodities* e pela evolução da taxa de câmbio do ano de 2020 em diante.

4.3.4. Essa alteração de cenário produtivo e cambial foi catalisada pela pandemia da Covid-19, desde março de 2020, e intensificada ao longo do ano de 2021. Isso porque duas variáveis determinantes do custo do biodiesel apresentaram encarecimento considerável durante o período posterior ao início da pandemia do novo Coronavírus: o óleo de soja (principal matéria-prima utilizada na produção), e a taxa de câmbio (que afeta a estrutura geral de custos de produção do biocombustível). A título corroborativo, a evolução da taxa de câmbio entre 2017 e 2021 mostrou que, desde o início da série, o câmbio elevou-se de patamar continuamente através da desvalorização do real frente ao dólar americano. De fato, entre janeiro de 2017 e abril de 2017, a taxa cambial apresentou uma média de R\$ 3,22/US\$ e entre maio de 2018 e janeiro de 2020 apresentou uma média de R\$ 3,92/US\$, gerando uma depreciação de 21,7%; e entre fevereiro de 2020 e julho de 2021, a média passou para o patamar de R\$ 5,29/US\$ com uma depreciação de 34,9%. Ao todo, entre o início e o final do período, a taxa de câmbio elevou-se 83,8%. Já para o caso do óleo de soja, a cotação no mercado futuro internacional, cotado na Bolsa de Chicago, principal referência para a *commodity* evidenciou, também, uma mudança de patamar das cotações, haja vista a elevação do preço de uma média de US\$ 0,70/litro em 2019 e 2020 para uma média de US\$ 1,40/litro em 2021, um encarecimento de 100% no custo da principal matéria-prima.

4.3.5. Essa realidade imposta pelo encarecimento da estrutura de custos para produção de biodiesel trouxe para o CNPE, à época, a preocupação acerca dos impactos do teor de biodiesel a ser utilizado no óleo diesel fóssil, haja vista que a possibilidade de repasse dos preços ao longo da cadeia poderia gerar risco de aumento substancial do preço de venda do óleo diesel ao consumidor final.

4.3.6. Nesse contexto, a elevação do preço do óleo diesel ao consumidor final, em decorrência do aumento expressivo dos preços do biodiesel, teria o potencial de impactar negativamente o desempenho da economia brasileira e o bem-estar da população em momento de calamidade pública, considerando a relevância do preço do diesel sobre toda a cadeia de fornecimento nacional, sobre a inflação de custos e sobre o risco de inviabilizar economicamente a atividade dos transportadores rodoviários.

4.3.7. Contudo, destaca-se que a partir de 2022, a conjuntura de preços de biodiesel e diesel fóssil iniciou tendência de convergência. Em 2022, essa diferença foi reduzida, e o biodiesel atingiu preços em média 37% maiores que o óleo diesel. Em 2023, a variação média de preços está em 20%, seguindo a tendência de variação menos expressiva que nos dois anos anteriores. Ademais, em que pese o preço do biodiesel ser fortemente influenciado por variáveis não controladas relacionadas à conjuntura geopolítica internacional, não é esperado substancial afastamento de preços considerando a perspectiva atual de ampliação da oferta de soja e a tendência de baixa da cotação de seu óleo no mercado futuro internacional, justificando a reavaliação da importação à luz do cenário atual de ágio de preço dos dois combustíveis.

## *Conjuntura atual do abastecimento e estratégia comercial da Petrobras*

4.3.8. O setor de refino de derivados passou por mudanças relevantes da segunda metade da década de 2010 até o presente momento. Essas mudanças ocorreram, primeiramente, em relação à política de preços praticadas pela Petrobras e, no segundo momento, em um novo arranjo no setor de refino e derivados, segmento do abastecimento do setor de petróleo. Esse novo arranjo foi conhecido como Novo Cenário Downstream (NCD). A mudança no modelo apresentou repercussões no tamanho da participação da Companhia no setor, bem como no papel exercido pela Petrobras no setor de derivados.

4.3.9. As diretrizes governamentais do NCD foram instrumentalizadas pelo Decreto nº 9.928/2019 que instituiu o Comitê Técnico Integrado para o Desenvolvimento do Mercado de Combustíveis, demais Derivados de Petróleo e Biocombustíveis (CT-CB), em vias de ser descontinuado em face à política energética vigente, bem como pela Resolução do CNPE nº 9/2019, que estabelecia diretrizes para o processo de desinvestimento de ativos de refino no Brasil, e que foi revogada Resolução CNPE nº 5, de 20/03/2023, que instituiu a Nova Política Energética para o Refino, atualmente vigente.

4.3.10. Em adição às diretrizes da política energética, a Petrobras e o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) celebraram o Termo de Compromisso de Cessação (TCC), por meio do qual a estatal se comprometia a vender oito refinarias de petróleo. Pelo acordo, ficou estabelecida a venda das seguintes unidades: Refinaria Abreu e Lima, em Pernambuco; Unidade de Industrialização de Xisto e Refinaria Presidente Getúlio Vargas, ambas no Paraná; Refinaria Landulpho Alves, na Bahia; Refinaria Gabriel Passos, em Minas Gerais; Refinaria Alberto Pasqualini, no Rio Grande do Sul; Refinaria Isaac Sabbá, no Amazonas; e Refinaria Lubrificantes e Derivados de Petróleo do Nordeste, no Ceará.

4.3.11. Em 2021, a Petrobras, alienou as refinarias Landulpho Alves (RLAM), e a Refinaria Isaac Sabbá (REMAN), situadas nos estados da Bahia e do Amazonas, e com capacidade de processamento de 333 mil barris/dia (14% da capacidade total de refino de petróleo do Brasil) e 46 mil barris/dia, respectivamente. Os desinvestimentos também foram materializados por meio das vendas da Unidade de Industrialização do Xisto (Six) no Paraná, com capacidade de processamento de 5.800 toneladas de xisto por dia e da Refinaria Lubrificantes e Derivados do Nordeste (Lubnor), situada no estado do Ceará. No entanto, no caso da Lubnor, a operação de venda foi desfeita recentemente.

4.3.12. Cabe destacar, no entanto, que as atuais gestões do Governo Federal e da Petrobras demonstram grande interesse na manutenção do domínio da estatal no mercado de refino. Em março de 2023, o CNPE aprovou a Resolução CNPE nº 5/2023 que revogou a Resolução do CNPE nº 9/2019, que estabelecia diretrizes para o processo de desinvestimento de ativos de refino no Brasil. A Resolução do CNPE nº 5/2023, por sua vez, estabelece que a ampliação da produção de derivados de petróleo no País e a expansão da infraestrutura para garantia do abastecimento nacional são diretrizes estratégicas estabelecidas pelo CNPE para o desenvolvimento do mercado doméstico.

4.3.13. Em novembro de 2023, a Petrobras formalizou solicitação ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) a renegociação dos termos que preveem a venda de ativos mantidos pela companhia nos segmentos de refino e gás natural.

4.3.14. Desse modo, resta claro que o novo contexto do abastecimento e a estratégia comercial da Petrobras sofreram importantes modificações em relação ao momento da tomada de decisão do CNPE em 2020 pela abertura da importação de biodiesel, constituindo-se como um subsídio adicional para reavaliação dos impactos da importação para o cumprimento do percentual obrigatório de mistura ao diesel B.

### *Fortalecimento do Selo Biocombustível Social*

4.3.15. Outra importante alteração conjuntural no Programa Nacional de Produção e Uso de Biodiesel (PNPB) tem sido a busca pelo fortalecimento do Selo Biocombustível Social (SBS), importante instrumento social do programa.

4.3.16. O compromisso do governo atual foi ratificado com a decisão em março de 2023 do Conselho Nacional de Política Energética (CNPE), que deliberou pela retomada da evolução do teor de mistura obrigatória de biodiesel ao diesel para 12%, a partir de abril de 2023, 13% em abril de 2024, 14% em abril de 2025, alcançando 15% em abril de 2026.

4.3.17. Além disso, considerando a necessidade de contribuir para a inclusão produtiva da agricultura familiar no programa, bem como para a diversificação regional e diversificação de matérias-primas para robustecimento do Selo, o Conselho também estabeleceu a participação mínima crescente da agricultura familiar das regiões Norte, Nordeste e Semiárido, que deverá ser de 10% em 2024, 15% em 2025 e 20% em 2026.

4.3.18. Assim, foi publicada pelo MME, em conjunto com o Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar (MDA), a Portaria Interministerial MME/MDA nº 02/2023 que trata dos mecanismos para atendimento às metas estabelecidas pelo CNPE e ainda traz as diretrizes para os próximos passos da reestruturação do Selo.

4.3.19. Ressalta-se que o incremento ao fomento e aquisições provenientes do Selo Biocombustível Social para essas regiões é apenas a primeira medida de reestruturação e fortalecimento desse importante instrumento da política pública do PNPB. Nesse sentido, as diretrizes publicadas estão sendo fundamentais para o direcionamento das demais

iniciativas necessárias ao aprimoramento do Selo pelo MDA, como a reavaliação do Decreto nº 10.527, de 22 de outubro de 2020 e da Portaria Mapa nº 280, de 27 de maio de 2022, que define os requisitos para concessão e manutenção do Selo pelos produtores de biodiesel.

4.3.20. Cabe ressaltar que a política do Selo Biocombustível Social tem como instrumento a celebração de contratos entre os produtores de biodiesel e agricultores familiares que estabelecem relação comercial da produção, bem como a prestação de assistência técnica. Esses elementos são fundamentais para o desenvolvimento da agricultura familiar no âmbito do programa e o impacto da importação, ainda que em volume restrito de 20% do mercado. Isso porque a importação de volume referente à 20% do mercado nacional pode, em tese, afetar a cadeia produtiva em nível local.

4.3.21. Posto isso, é inequívoco que o fortalecimento dos aspectos sociais do PNPB, em especial via Selo Biocombustível Social, é uma das prioridades do governo atual, motivo pelo qual precisa estar inserido nas discussões de abertura do mercado para importação de biodiesel.

#### *Projeto de Lei do Combustível do Futuro e a nova dinâmica por matéria-prima para produção de biodiesel*

4.3.22. Em setembro de 2023, o Poder Executivo encaminhou ao Congresso Nacional o projeto de lei nomeado de PL do Combustível do Futuro (PL nº 4.516/2023), visando integrar as políticas públicas relacionadas à descarbonização da matriz energética de transporte nacional, bem como endereçar uma série de iniciativas que convergem para transição energética, como a criação do marco legal para atividade de Captura e Estocagem Geológica de Dióxido De Carbono (CCS) e para os combustíveis sintéticos; a criação de instrumentos para estímulo à produção e uso de novos combustíveis sustentáveis, como os combustíveis sustentáveis de aviação (SAF) e o Diesel Verde; bem como a ampliação do teor de etanol anidro na gasolina.

4.3.23. A proposição de política pública para SAF e Diesel Verde faz com que o PL, que aguarda aprovação no Congresso Nacional, tenha potencial em alterar a demanda por matérias-primas para produção de biocombustíveis no Brasil, com destaque para as oleaginosas, utilizadas na produção de biodiesel no país.

4.3.24. Dados da Conab (safra 2021/2022), Agropalma e Embrapa Agroenergia indicam que não há no Brasil outra oleaginosa, além da soja, para produção de biocombustível em larga escala no país. A área plantada de soja é de aproximadamente 41,49 milhões de hectares. A segunda maior área plantada de oleaginosa é a de algodão, com apenas 1,6 milhão de hectares. As demais apresentam comparativos ainda menos expressivos.

4.3.25. Esses dados corroboram a grande dependência da commodity para produção de bioenergia no país, restando claro que a diversificação de matérias-primas para produção de biocombustíveis é um desafio da agricultura e da política energética nacional e poderá ser também um desafio a ser enfrentado pelo setor produtivo de biodiesel. O desafio relacionado a nova dinâmica de demanda por matérias-primas, fruto da esperada aprovação do PL do Combustível do Futuro, tem potencial em alterar a dinâmica competitiva do setor de biodiesel em um cenário de eminente abertura para importação.

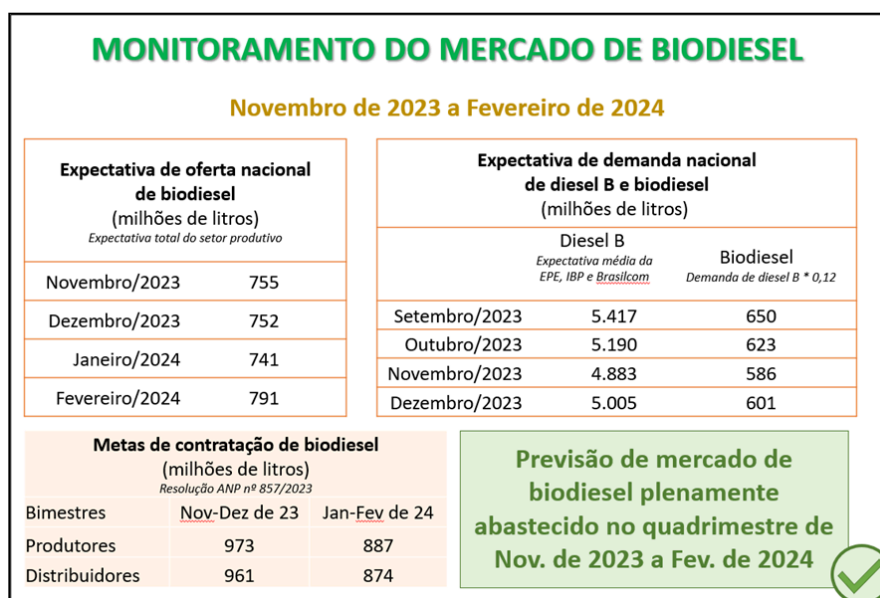
4.3.26. Desse modo, considerando que tal desafio não foi avaliado no Relatório Novo Cenário Downstream - Tema Comercialização de Biodiesel, no âmbito do CT-CB, dado que o Programa Combustível do Futuro teve início após a diretriz emanada pelo CNPE por meio da Resolução CNPE nº 14/2020, que autorizou a abertura de importação de biodiesel por parte da ANP, considera-se importante que este aspecto seja avaliado na apreciação de impactos da importação de biodiesel e do Selo Biocombustível Social para o cumprimento do percentual obrigatório de mistura ao diesel B.

#### *Aspectos relacionados ao abastecimento nacional de diesel B*

4.3.27. Sob a ótica da Política Energética Nacional, cabe apresentar a avaliação do monitoramento atual do abastecimento do mercado de biodiesel, que tem sido realizado desde 2023 de forma objetiva e transparente, ainda que não nos moldes do antigo Comitê de Monitoramento do Abastecimento de Biodiesel (CMAB), instituído pela Resolução CNPE nº 14/2017, e extinto oficialmente pelo Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019.

4.3.28. Na sistemática atual do monitoramento do mercado de biodiesel realizada pelo Departamento de Biocombustíveis do Ministério de Minas e Energia, são considerados os dados quadrimestrais de: 1) expectativa de oferta nacional de biodiesel, fornecida pelo setor produtivo; 2) expectativa de demanda nacional de diesel B, e consequentemente de biodiesel, pelo setor de distribuição e EPE; e 3) metas de contratação de biodiesel pelos produtores e distribuidores à luz da Resolução ANP nº 857/2023.

4.3.29. Em todas as avaliações realizadas em 2023, o mercado de biodiesel previsto e realizado encontrou-se plenamente abastecido. Apresenta-se, na Figura 2, os dados do último monitoramento realizado.



**Figura 2** – Monitoramento do Mercado de Biodiesel de novembro de 2023 a fevereiro de 2024.

4.3.30. Os balanços atuais de monitoramento evidenciam que não há riscos de desabastecimento de biodiesel para cumprimento do teor de mistura obrigatório para comercialização de diesel B, de que trata a Lei nº 13.033/2014. Ademais, evidenciam que, sob a ótica do abastecimento, o Brasil não depende de biodiesel importado para garantia do abastecimento nacional de diesel.

4.3.31. No entanto, considerando a importância da análise de outros importantes aspectos relacionados à Política Energética Nacional, em especial no que tange a viabilidade econômica e à garantia dos interesses do consumidor quanto à preço, qualidade e oferta, considera-se relevante a avaliação dos impactos da importação de biodiesel, à luz dos novos aspectos conjunturais, para o cumprimento do percentual obrigatório de mistura ao diesel B comercializado em todo território nacional.

4.4. PROPOSTA DE CRIAÇÃO DE GT PARA AVALIAÇÃO DOS IMPACTOS DA IMPORTAÇÃO DE BIODIESEL E DO SELO BIOCOMBUSTÍVEL SOCIAL PARA O CUMPRIMENTO DO PERCENTUAL OBRIGATÓRIO DE MISTURA AO DIESEL B

4.4.1. Diante da avaliação apresentada, bem como acolhendo a preocupação do setor de que a abertura do mercado à importação poderia trazer riscos à desestruturação da cadeia de valor nacional de biodiesel e, tangencialmente, impacto nas cadeias produtivas regionais, incluindo na agricultura familiar, o Ministério de Minas e Energia concordou em levar à apreciação do Conselho Nacional de Política Energética, na oportunidade de sua Reunião Ordinária, proposta de Resolução para suspensão temporária da importação do biodiesel para elaboração de relatório, por parte de GT Interministerial, contendo avaliação dos impactos da importação de biodiesel e do selo biocombustível social para o cumprimento do percentual obrigatório de mistura ao diesel B.

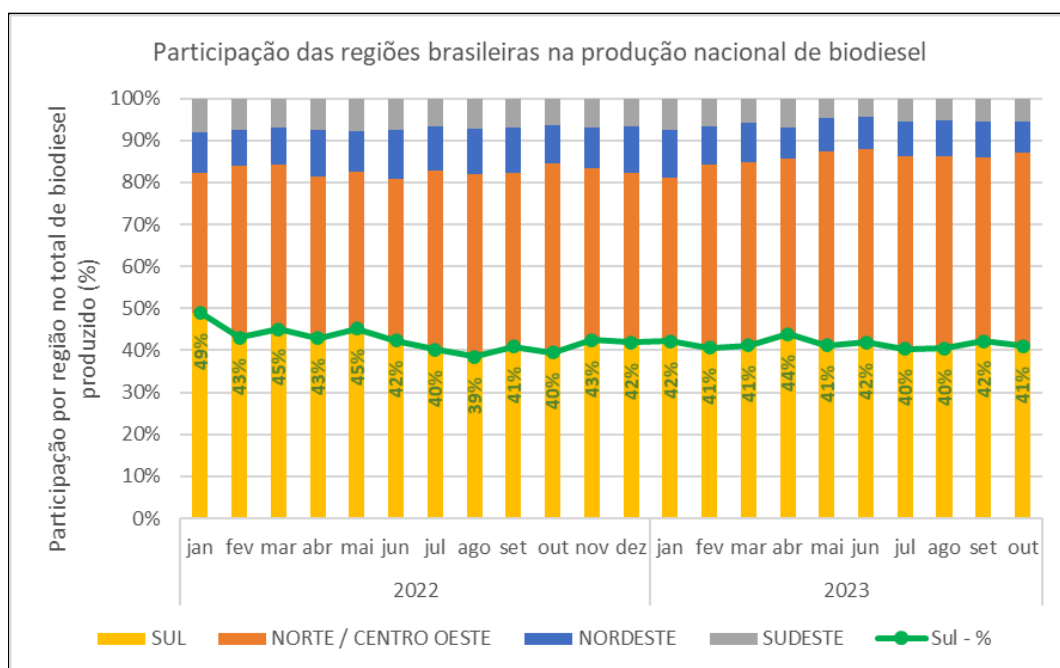
4.4.2. Contudo, levando em conta o alcance da medida, que extrapola as competências do MME, solicitou-se, de antemão, manifestação técnica de Ministérios afetos, para subsidiar a apresentação da referida proposta no âmbito do CNPE. As pastas se posicionaram conforme apresentado na Seção 5 dessa Nota Técnica.

4.4.3. Ditas competências, que extrapolem as do MME, se estendem à agricultura, incluindo a familiar, ao comércio exterior, e à política industrial, dada eventual desestruturação da cadeia de valor nacional de biodiesel, em especial da região Sul do Brasil.

4.4.4. Essa preocupação é particularmente mais importante na região Sul do Brasil, devido à proximidade da Argentina, outro grande produtor de biodiesel, que também enfrenta problemas de ociosidade no seu parque produtivo (o país teria capacidade instalada para 4 milhões de toneladas, mas produziu 1,7 milhão em 2021, conforme apresentou Javier Dufourquet, o então adido agrícola da Embaixada da Argentina no Brasil, durante palestra na III Biodiesel Week, em 2022). Entretanto, o problema pode se estender para outras regiões de influência de portos específicos do Brasil.

4.4.5. A região Sul do Brasil conta atualmente com 15 usinas produtoras de biodiesel de um total de 61 instalações autorizadas, representando uma participação média de 42% da produção nacional de biodiesel (Figura 3).

4.4.6. Em 2023, até setembro, o Sul do Brasil produziu 2.262 mil m<sup>3</sup> de biodiesel, com consumo de 1.255 mil m<sup>3</sup>. Fazendo a avaliação por estado, a participação da produção de biodiesel no Rio Grande do Sul foi de 22,4% (1.200 mil m<sup>3</sup>), enquanto a demanda foi de 366 mil m<sup>3</sup>. No estado de Santa Catarina, a participação média da produção foi de 1,5% (80 mil m<sup>3</sup>), com demanda de 283 mil m<sup>3</sup>. Já no Paraná, a participação na produção foi de 13,5% (723 mil m<sup>3</sup>), com demanda de 606 mil m<sup>3</sup>.



**Figura 3 – Monitoramento do Mercado de Biodiesel de novembro de 2023 a fevereiro de 2024.**

4.4.7. Dado o exposto, é possível que o biodiesel argentino afete a logística de produção e distribuição do biodiesel especialmente produzido no Rio Grande do Sul, Paraná e Santa Catarina, bem como em outras outras regiões de influência de portos específicos do Brasil. Diante disso, o MME considera de grande relevância a avaliação do ponto de vista do comércio exterior e da política industrial para tomada de decisão sobre a vedação à importação de biodiesel no país.

4.4.8. Conforme será justificado a seguir, considera-se ainda que pelo menos, os seguintes temas sejam considerados na avaliação:

- I - Possíveis impactos da importação de biodiesel para o cumprimento do percentual obrigatório de mistura ao diesel B comercializado em todo território nacional.
- II - Avaliação do Selo Biocombustível Social, instituído pelo Decreto nº 10.527, de 22 de outubro de 2020, bem como do percentual mínimo do volume de biodiesel comercializado proveniente de unidades produtoras detentoras do selo;
- III - Resultados do novo modelo de comercialização de biodiesel, vigente desde 1º de janeiro de 2022;
- IV - Garantia da oferta regular de biodiesel com menor impacto nas cadeias produtivas regionais, incluindo a agricultura familiar;
- V - Abastecimento interno de matéria prima para atendimento à demanda nacional por biocombustíveis para o Ciclo-Diesel.

*Avaliação do Selo Biocombustível Social, instituído pelo Decreto nº 10.527, de 22 de outubro de 2020, bem como do percentual mínimo do volume de biodiesel comercializado proveniente de unidades produtoras detentoras do selo*

4.5. A avaliação do Selo Biocombustível Social como instrumento social do PNPB, bem como a avaliação sobre o percentual mínimo do volume de biodiesel comercializado proveniente de unidades produtoras detentoras do selo, estabelecido pela Portaria MME/MDA 4/2021, encontra-se respaldo, em primeiro momento, pela priorização do governo federal pelo fortalecimento dos aspectos sociais do PNPB, em especial via Selo Biocombustível Social, motivo pelo qual precisa estar inserido nas discussões de abertura do mercado para importação de biodiesel.

4.6. Ademais, encontra-se respaldo no relatório de recomendações (SEI 0785104) da avaliação da Controladoria-Geral da União (CGU), por meio do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP), que avaliou a Política de Desoneração do PIS/Pasep e Cofins para o biodiesel, consubstanciada no Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel (PNPB) e no Selo Biocombustível Social (SBS), com o objetivo de subsidiar o desenvolvimento de análise crítica da Política, buscando possibilidades para seu aperfeiçoamento junto aos setores envolvidos.

4.7. No relatório de auditoria, a CGU indicou, dentre outras recomendações:

*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*



4.8. Quanto a esse tema, destaca-se que o CNPE, por meio de sua Resolução nº 14, de 9 de dezembro de 2020, manteve a obrigatoriedade de aquisição pelos distribuidores de até 80% de biodiesel proveniente de unidades produtoras com Selo, no âmbito do novo modelo de comercialização, e encarregou, também ao Comitê-Técnico Integrado para o Desenvolvimento do Mercado de Combustíveis, demais Derivados de Petróleo e Biocombustíveis - CT-CB, que criasse grupo de trabalho para avaliar a regra sobre a reserva de mercado, conforme transcrição do artigo abaixo:

*Resolução CNPE nº 14/2020:*

*[...]*

*Art. 2º O modelo de comercialização a ser regulado deverá prever que até oitenta por cento do volume de biodiesel total comercializado seja proveniente de unidades produtoras de biodiesel detentoras do "Selo Biocombustível Social", instituído pelo Decreto nº 10.527, de 22 de outubro de 2020.*

*[...]*

*§ 3º A regra de que trata o caput será objeto de estudo do Comitê Técnico Integrado para o Desenvolvimento do Mercado de Combustíveis, demais Derivados de Petróleo e Biocombustíveis - CT-CB, instituído pelo Decreto nº 9.928, de 22 de julho de 2019.*

4.9. A questão da obrigatoriedade de aquisição de percentual mínimo de biodiesel de produtores detentores do SBS foi então discutida no âmbito do Subcomitê Priorização da Agricultura Familiar na Cadeia do Biodiesel, instaurado para cumprir o disposto no art. 2º, § 3º da Resolução CNPE nº 14/2020.

4.10. No âmbito das discussões do Subcomitê, o CADE se manifestou por meio da Nota Técnica nº 3/2021/DEE/CADE contrário a manutenção da reserva de mercado de até 80%, ponderando a necessidade de adoção de posicionamento aderente ao que diz a Lei de Liberdade Econômica (Lei 13.874/2020).

4.11. Apesar do voto contrário do CADE juntamente com o voto do então Ministério da Economia no âmbito do Subcomitê, os órgãos participantes deste acabaram por decidir, por maioria simples, pela manutenção da regra de aquisição de 80% de empresas detentoras do SBS até o ano de 2023, quando ficou estabelecido que se aprofundariam estudos para as regras de priorização da agricultura familiar. Tal decisão do Subcomitê resultou na Portaria Interministerial nº 4/2021/MME-MAPA, que fixou em até 80% o percentual de volume de biodiesel a ser proveniente de unidades produtoras detentoras do Selo Biocombustível Social.

4.12. Por oportuno, sublinha-se que, na ocasião, o MME votou em favor da manutenção da obrigatoriedade de aquisição pelos distribuidores de 80% de biodiesel proveniente de unidades produtoras com Selo, a partir dos seguintes argumentos contidos na Nota Técnica nº 19/2022/DBIO/SPG (SEI 0594550):

- I - Conferir segurança regulatória ao processo de transição ao novo modelo de comercialização do biodiesel em andamento à época e na liberação da importação prevista para o ano de 2023;
- II - Conferir maior previsibilidade aos agentes do setor; e
- III - Aguardar estudos mais aprofundados e conclusivos sobre a regra do Selo para poder melhor embasar uma possível alteração regulatória.

4.13. Assim, foi num contexto de transição regulatória, com a criação do novo modelo de comercialização do biodiesel e liberação da importação prevista para 2023, com vistas a propiciar maior segurança regulatória e dar clara previsibilidade aos agentes nesse processo que o MME se posicionou pela manutenção da regra da reserva de mercado do selo, mas acrescentou que a necessidade de realização de estudos mais aprofundados e conclusivos sobre o tema para respaldar a possível alteração da regra.

4.14. Desse modo, entende-se que qualquer ajuste no desenho da política, incluindo a abertura para importação à luz dos novos aspectos conjunturais, que encontra relação direta com a avaliação do Selo Biocombustível Social, bem como da regra da reserva de mercado, deve ser precedido de Avaliação de Impacto Regulatório (AIR), avaliando os riscos e impactos de eventuais ajustes para os agentes envolvidos na política pública, incluindo os agricultores familiares que têm compromisso firmado em contratos com produtores de biodiesel, para a segurança energética e para o interesse do consumidor quanto a preço, qualidade e oferta, expresso como um dos objetivos da Política Energética Nacional (inciso III, Art. 1º, Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997).

*Resultados do novo modelo de comercialização de biodiesel, vigente desde 1º de janeiro de 2022; Garantia da oferta regular de biodiesel com menor impacto nas cadeias produtivas regionais, incluindo a agricultura familiar; e abastecimento interno de matéria prima.*

4.15. Considera-se ainda fundamental que a avaliação dos impactos esteja inserida no âmbito dos resultados do novo modelo de comercialização de biodiesel, baseado em contratação direta entre as partes, de forma a compreender as consequências positivas ou negativas trazidas para a sociedade e para a funcionalidade sistêmica do mercado de biodiesel.

4.16. Outrossim, a garantia da oferta regular de biodiesel com menor impacto nas cadeias produtivas regionais e ainda a avaliação do abastecimento interno de matéria-prima para produção de biocombustíveis são temas afetos a nova conjuntura atual supramencionada, que repercutem na tomada de decisão sobre a abertura da atividade no país.

## 5. PRÉVIA MANIFESTAÇÃO TÉCNICA DE MINISTÉRIOS AFETOS À IMPORTAÇÃO DE BIODIESEL

5.1. Ministério da Agricultura e Pecuária - MAPA (SEI 0837423):

5.1.1. O MAPA posicionou-se favorável à inclusão da proposta de suspensão da abertura para importação na pauta da próxima reunião do CNPE. No Parecer, a Pasta ressalta que as condições conjunturais quando da edição da Resolução CNPE nº 14/2022 se alteraram substancialmente, destacando que a soja, principal matéria-prima para a produção de biodiesel, tem apresentado grande crescimento da produção nos últimos anos, viabilizando a total garantia de disponibilidade de grão para esmagamento e óleo de soja para a produção do biocombustível.

5.2. Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços - MDIC (SEI 0838150):

5.2.1. O MDIC não apresentou objeções ao pleito da Frente Parlamentar Mista do Biodiesel (FPBio), contanto que o MME não vislumbre riscos ao abastecimento de biodiesel no caso de vedação às importações desse combustível. Acrescentou que a elevação da participação do biodiesel no mercado de óleo diesel tem implicações sobre o setor produtivo nacional, já que é o combustível utilizado pelo transporte rodoviário, o principal modo de transporte de cargas no país. Por este motivo, indica ser importante analisar o aspecto de segurança do abastecimento de combustíveis e de suas consequências econômicas quando da apresentação de pleitos que possam restringir as alternativas de oferta de produto para o mercado nacional.

5.3. Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar - MDA (SEI 0838271):

5.3.1. O MDA manifestou-se favorável ao pleito da FPBio, sugerindo retomar a suspensão temporária por até um ou dois anos, de modo combinado e concomitante com outras três medidas:

I - fortalecimento do pacto nacional pela necessária e urgente reformulação do Selo Biocombustível Social, em fase de atualização normativa e definições junto aos produtores de biodiesel e organizações da agricultura familiar;

II - proposição para que sejam observados na importação critérios equivalentes aos exigidos dos produtores nacionais de biodiesel; e

III - avaliação pelo CNPE das regras do atual mecanismo de gestão de prioridade dos produtores ao mercado nacional (80%) referido no Art. 2º da Resolução nº 14/2020, visando aprimorá-lo no cumprimento de suas finalidades.

5.3.2. A pasta acrescenta que, no âmbito do Selo Biocombustível Social, a matéria reforça para o MDA, em conjunto com instâncias com competências correlatas, o desafio de zelar pelo equilíbrio dos interesses da agricultura familiar, dos produtores de biodiesel, da Administração Pública e da sociedade brasileira.

5.4. Ministério da Fazenda:

5.4.1. Não enviou manifestação técnica prévia.

## 6. JUSTIFICATIVA PARA DISPENSA DE ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO

6.1. Este Departamento de Biocombustíveis entende que a proposta em tela dispensa análise de impacto regulatório. Nesse sentido, destaca-se o inciso I do art. 4º do Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020 (replicado no inciso I do art. 17 da Portaria Normativa nº 30/GM/MME, de 22 de outubro de 2021) que, por oportuno, se reproduz *in verbis*:

*Art. 4º A AIR poderá ser dispensada, desde que haja decisão fundamentada do órgão ou da entidade competente, nas hipóteses de:*

I - urgência;

(...)

6.2. Em relação ao conteúdo do ato normativo proposto, verifica-se que a proposta se coaduna com a hipótese de urgência para dispensa de elaboração de Análise de Impacto Regulatório. Nesse quesito, resgata-se novamente que o processo de revisão da Resolução ANP que viabilizou a possibilidade de importação de biodiesel para o atendimento de até 20% do mercado da mistura obrigatória, de que trata a Lei nº 13.033/2014, foi finalizado no último dia 29 de novembro de 2023, com a publicação da Resolução ANP nº 962/2023, entrando em vigor a partir de 02 de janeiro de 2024.

6.3. Desse modo, dado o exíguo prazo para que a vigência da importação seja consubstanciada, considera-se urgente a suspensão da medida para elaboração de Análise de Impacto Regulatório, por parte de GT Interministerial, contendo avaliação dos impactos da importação de biodiesel e do Selo Biocombustível Social para o cumprimento do percentual obrigatório de mistura ao diesel B comercializado em todo território nacional, dados os novos aspectos conjunturais trazidos pelas mudanças da política energética nacional, incluindo a nova dinâmica de preços do biodiesel e

diesel fóssil, o novo cenário do abastecimento no Brasil, o empenho despendido pelo novo governo no fortalecimento do Selo Biocombustível Social e ainda a nova dinâmica de demanda por matérias-primas trazidas no contexto do PL do Combustível do Futuro.

6.4. Com isso, para cumprimento no disposto no art. 7º, inciso VIII da Portaria Normativa nº 30/GM/MME, de 22 de outubro de 2021, pelo qual compete ao CPAIR propor a dispensa de elaboração de AIR, e no disposto no art. 17, inciso I, pelo qual propõe enquadramento da proposta apresentada, entende-se que deve ser encaminhado o processo SEI nº 48300.001880/2023-88 para análise do Comitê de Análise de Impacto Regulatório (CPAIR) do MME, com vistas a avaliar a dispensa da AIR da medida proposta, em conformidade com a Portaria Normativa nº 30/GM/MME, de 22 de outubro de 2021.

## 7. CONCLUSÃO

7.1. Pelo exposto, ratifica-se que o mercado de biodiesel se encontra plenamente abastecido, sem dependência de biodiesel importado para garantia do abastecimento nacional de diesel B.

7.2. Ademais, considerando a preocupação apresentada pelo setor produtivo e considerando ainda os novos aspectos conjunturais trazidos pelas mudanças da política energética nacional, incluindo a nova dinâmica de preços do biodiesel e diesel fóssil, o novo cenário do abastecimento no Brasil, o empenho despendido pelo novo governo no fortalecimento do Selo Biocombustível Social e ainda a nova dinâmica de demanda por matérias-primas trazidas no contexto do PL do Combustível do Futuro, recomenda-se:

I - a vedação temporária da importação do biodiesel para que seja elaborado estudo por Grupo de Trabalho - GT interministerial com o objetivo de avaliar os impactos da importação de biodiesel e do Selo Biocombustível Social para o cumprimento do percentual obrigatório de mistura ao diesel B.

7.3. Em relação aos trâmites processuais, recomenda-se o encaminhamento desta Nota Técnica, conjuntamente com a Minuta de Resolução (SEI 0838539) e a Minuta de Exposição de Motivos (SEI 0838434), para apreciação da Conjur/MME. Ainda, conforme detalhado na Seção 6, 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 **Marlon Arraes Jardim Leal, Diretor(a) do Departamento de Biocombustíveis**, em 13/12/2023, às 18:22, 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 **José Nilton de Souza Vieira, Coordenador-Geral de Etanol e Biometano**, em 13/12/2023, às 18:49, 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](http://www.mme.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **0838335** e o código CRC **565B4A43**.