

A isenção tributária do selo combustível social como estimuladora do Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel (PNPB)

Marcus Mendonça Gonçalves de Jesus
Ziliane Marques da Silva

Resumo

A inserção do biodiesel na matriz energética nacional e a criação do Programa Nacional de Uso e Produção do Biodiesel (PNPB) representaram elementos importantes para fazer o Brasil valorizar mais as fontes energéticas renováveis e dar mais oportunidades aos pequenos agricultores familiares. Dentro desse contexto, foi criado o Selo Combustível Social, dispositivo de suma importância para integrar a agricultura familiar à cadeia produtiva do biodiesel, valorizando matérias-primas regionais e incentivando a produção desse combustível renovável. O Selo Combustível Social foi instituído pelo Decreto nº 5.297/2004, que inicialmente, regulamentava os entes com competência para concedê-lo, o sistema de alíquotas diferenciadas para os possuidores, a fiscalização e o cancelamento de tal instrumento. Além das alíquotas diferenciadas, os produtores de biodiesel que possuem o selo combustível social têm acesso a leilões e linhas de crédito específicos, benefícios esses, válidos por cinco anos.

Palavras-chave: Biodiesel. Selo combustível social. Isenção tributária.

Abstract

The inclusion of biodiesel in the national energy matrix and the creation of the National Program for Production and Use of Biodiesel (PNPB) were important elements to make Brazil more value renewable energy sources and provide more opportunities for small farmers. Within this context, it created the Social Fuel Seal, of paramount importance to integrate the device to the family farm biodiesel production chain, enhancing regional raw materials and encouraging the production of this renewable fuel. The Social Fuel Seal was established by Decree nº 5.297/2004, which initially regulated the ones with the power to grant it, the system of different rates for the owners, enforcement and cancellation of such an instrument. In addition to the different rates, biodiesel producers that have the Social Fuel Seal have access to auctions and specific lines of credit, these benefits, valid for five years.

Keywords: Biodiesel. Social fuel seal. Tax exemption.

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem como objetivo discorrer acerca das isenções tributárias promovidas pelo selo combustível social em benefício de participantes da cadeia produtiva do biodiesel, dando-lhes isenções fiscais de forma a incentivar a produção do referido combustível no Brasil.

O selo combustível social foi criado como elemento implementador ao Programa Nacional de Uso e Produção do Biodiesel (PNPB). Uma vez que no Brasil questões sociais, como a necessidade de desenvolver a agricultura familiar e a de valorizar as pequenas propriedades rurais, e questões ambientais, no que concerne à busca por fontes de energias renováveis e a introdução do biodiesel na matriz energética nacional, ensejaram a criação desse selo para efetivar o PNPB e, conseqüentemente, a produção do biodiesel.

O biodiesel representa a ideia de desenvolvimento sustentável tão almejada, aliando proteção do meio ambiente com desenvolvimento econômico e desenvolvimento social. Da mesma forma, a estruturação do PNPB valoriza a função social da propriedade, em especial, as pequenas e médias propriedades, que são maioria no país, mas, que juntas representam a menor parcela das terras produtivas, uma vez que estas, em grande parte, correspondem aos latifúndios. Contudo, as dificuldades para ampliar o programa pelo Brasil, em especial nas regiões Norte e Nordeste, que são as mais visadas, e capacitar os pequenos agricultores, dão margem a críticas e deixam o questionamento sobre se o selo combustível social é capaz de atender as expectativas do programa. Já que o selo combustível social garante isenções fiscais, mas, que paralelo a isso, o PNPB não tem cumprido as devidas metas, faz-se mister refletir sobre até que ponto as isenções contribuem favoravelmente ou não.

Para que se possa ter entendimento sobre o tema proposto, será trazido o panorama geral, o contexto histórico-político-social e o marco regulatório da produção do biodiesel no país.

Dessa forma, ao longo deste artigo, será discorrido sobre os princípios constitucionais que corroboram com a tributação incidente na cadeia produtiva do biodiesel, levando em consideração os objetivos almejados com esse verdadeiro insumo. Por meio da análise da legislação pertinente ao assunto e de informações sobre a eficiência do PNPB, será discutida como a questão tributária influencia na concretização dele e o que precisa ser modificado no sistema tributário incidente, bem como outros mecanismos que precisam ser revistos para dar suporte ao selo.

2 PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS TRIBUTÁRIOS E PRODUÇÃO DE BIODIESEL NO BRASIL

Os princípios apresentam-se como balizas para a aplicação das normas jurídicas. Neste capítulo, serão expostos os princípios constitucionais tributários, que são norteadores da normatividade dos tributos. Vale a ressalva de que esses princípios não são aplicados a todos os tributos, cabendo destacar aqui aqueles pertinentes aos tributos incidentes na cadeia produtiva do biodiesel brasileiro.

2.1 PRINCÍPIO DA PROGRESSIVIDADE

A Constituição de 1988 prevê a possibilidade dos tributos serem arrecadados de acordo com a capacidade contributiva dos indivíduos¹. Cabe aqui uma diferenciação entre proporcionalidade e progressividade. Pelo primeiro caso, a alíquota não varia, independente da base de cálculo, já pelo segundo princípio, a alíquota crescerá de acordo com o crescimento da base de cálculo².

No Direito Tributário brasileiro vigente, o princípio da progressividade aplica-se ao Imposto de Renda (IR), ao Imposto Sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR), ao Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU), ao Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) e, segundo o Supremo Tribunal Federal, também às taxas³.

Portanto, entende-se que o referido princípio, busca a justiça entre os contribuintes, de forma que os que possuem maiores rendimentos, contribuem proporcionalmente mais, na medida de suas riquezas. Assim, conforme a realidade social e a capacidade contributiva dos pequenos agricultores, é justo que incida sobre eles uma menor carga tributária para produzir as matérias-primas de biodiesel.

2.2 PRINCÍPIO DA NÃO-CUMULATIVIDADE

Esse princípio abrange em primeiro lugar, o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), o Imposto sobre produtos industrializados (IPI) e os

¹ Art. 145. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos: §1º – Sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte, facultado à administração tributária, especialmente para conferir efetividade a esses objetivos, identificar, respeitados os direitos individuais e nos termos da lei, o patrimônio, os rendimentos e as atividades econômicas do contribuinte. *BRASIL*. Constituição Federal de 1988.

² SCHOUERI, Luís Eduardo. *Direito tributário*. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 365.

³ ALMEIDA, Carolina Guerra de. *O princípio da progressividade no direito tributário brasileiro vigente*. Disponível em: <<http://www.boletimjuridico.com.br/doutrina/texto.asp?id=1876>>. Acesso em: 1 dez. 2013.

impostos residuais da União⁴. Posteriormente, entendeu-se que havia o caráter não cumulativo para o Programa de Integração Social e o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PIS/PASEP)⁵ e para a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS)⁶.

Tal princípio enuncia que o tributo, quando plurifásico, ou seja, incidente em várias operações, deve ser compensado em cada operação que se segue, quando ele foi pago em operações anteriores⁷. No caso da cadeia produtiva do biodiesel, há isenção da arrecadação do PIS/PASEP e do COFINS em alguns casos previstos na legislação, como será discorrido adiante.

2.3 PRINCÍPIO DA SELETIVIDADE

O princípio da seletividade prevê a variação de alíquotas sobre certos produtos, em razão da essencialidade deles, e não por diferenciação da base de cálculo. Porém, o conceito de essencialidade é muito aberto, ficando a cargo dos legisladores definirem o que é um produto essencial ou não⁸.

O princípio da seletividade é aplicado ao IPI e ao ICMS, situação prevista constitucionalmente, no primeiro caso, pelo artigo 153, §3º, inciso I, e no segundo caso, pelo artigo 155, §2º, inciso III⁹.

Dito isso, entende-se que o princípio da seletividade leva a uma oneração tributária de alguns produtos mais do que outros, levando em conta a discricionariedade

⁴ Art. 153. Compete à União instituir impostos sobre: §3º - O imposto previsto no inciso IV: II – será não-cumulativo, compensando-se o que for devido em cada operação com o montante cobrado nas anteriores. Art. 154. A União poderá instituir: I – mediante lei complementar, impostos não previstos no artigo anterior, desde que sejam não-cumulativos e não tenham fato gerador ou base de cálculo próprios dos discriminados nesta Constituição; Art. 155. Compete aos Estados e ao Distrito Federal instituir impostos sobre: §2.º O imposto previsto no inciso II atenderá ao seguinte: I – será não-cumulativo, compensando-se o que for devido em cada operação relativa à circulação de mercadorias ou prestação de serviços com o montante cobrado nas anteriores pelo mesmo ou outro Estado ou pelo Distrito Federal.

⁵ RIBEIRO, Rodrigo Koehler. O princípio da não-cumulatividade no Direito Tributário Brasileiro. *Revista de Doutrina da 4ª Região*, Porto Alegre, n.18, jun. 2007. Disponível em: <http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/Edicao018/Rodrigo_Ribeiro.htm>. Acesso em: 16 abr. 2014.

⁶ BERGAMINI, Adolpho. A não-cumulatividade do Pis/Cofins sob a ótica constitucional. In: *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, XI, n. 57, set 2008. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=3130>. Acesso em 2 dez. 2013.

⁷ AMARO, Luciano. *Direito tributário brasileiro*. 12. ed. São Paulo, 2006. p. 148.

⁸ SCHOUERI, Luís Eduardo. *Direito tributário*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 385-386.

⁹ Art. 153. Compete à União instituir impostos sobre: §3º – O imposto previsto no inciso IV: I – será seletivo, em função da essencialidade do produto. Art. 155. Compete aos Estados e ao Distrito Federal instituir impostos sobre: §2.º O imposto previsto no inciso II atenderá ao seguinte: III – poderá ser seletivo, em função da essencialidade das mercadorias e dos serviços. *BRASIL*. Constituição Federal de 1988.

do legislador, quanto à essencialidade maior ou menor dos produtos. Dessa forma, a produção de biodiesel foi contemplada com alíquota zero no IPI¹⁰.

3 PROGRAMA NACIONAL DE PRODUÇÃO E USO DO BIODIESEL (PNPB)

O Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel (PNPB) foi criado em dezembro de 2004 e inicialmente normalizado pela Lei nº 11.097/2005. É formado por comissões interministeriais coordenadas pela Casa Civil da Presidência da República.

O PNPB objetiva implementar de forma sustentável, técnica e econômica, a produção e uso do biodiesel, dando amplo destaque às questões da inclusão social e do desenvolvimento regional, com geração de emprego e renda em diversas camadas da sociedade¹¹.

Entre as principais diretrizes do programa estão: desenvolver um programa sustentável e de inclusão social; garantindo preços competitivos, combustíveis com qualidade e suprimento necessário; e produzir o biodiesel a partir de várias espécies de oleaginosas, fortalecendo as potencialidades regionais típicas¹².

A implantação desse projeto tão inovador e amplo para os moldes brasileiros não seria possível sem o desenvolvimento de um marco regulatório inicial, com vistas ao direcionamento da atividade e capital estatal no sentido de concretizar metas audaciosas. Passa-se, então, a uma breve visão geral do marco regulatório do biodiesel no Brasil até os dias atuais.

4 MARCO REGULATÓRIO DA TRIBUTAÇÃO DO BIODIESEL NO BRASIL

É importante que seja apresentado um breve panorama do marco regulatório do biodiesel no Brasil, para, assim, entender como a legislação foi se adequando ao proposto pelo PNPB, de forma a moldá-lo.

¹⁰ COSTA, Sergio Rovane Silveira da. Afinal, quem é contribuinte do IPI?. In: *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, XV, n. 99, abr 2012. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=11459&revista_caderno=26>. Acesso em: 16 abr. 2014.

¹¹ Ministério do Desenvolvimento Agrário. *O que é o Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel?* Disponível em: <<http://portal.mda.gov.br/portal/saf/programas/biodiesel/2286217>>. Acesso em: 3 dez. 2013.

¹² *Ibid.*

Inicialmente, destaca-se a Lei nº 11.097/2005 que introduziu o biodiesel na matriz energética brasileira, por meio de modificações realizadas na Lei nº 9.478/1997 (Lei do Petróleo), principalmente em seus artigos 1º e 2º¹³. É importante ressaltar, ainda, a definição do Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) como órgão responsável para o estabelecimento de prazos para atingir os percentuais definidos por esse instrumento legal¹⁴.

O biodiesel só pode ser comercializado, no Brasil, sob a forma de mistura ao diesel mineral. Atualmente essa mistura é de 5%, como foi instituído pela Resolução nº 6/2009, do Conselho Nacional de Política Energética (CNPE), em seu artigo 1º¹⁵ e corroborada pelo art. 1º da Resolução nº 4/2010 da ANP¹⁶.

Alguns aspectos tributários importantes foram disciplinados na Lei nº 11.116/2005, como por exemplo, o regime especial de apuração e pagamento de PIS/Pasep e Cofins – art. 4º¹⁷. Bem como os valores dessas respectivas contribuições fixadas¹⁸. Essas alíquotas podem ser reduzidas ou aumentadas, por meio de fixação do coeficiente pelo Poder Executivo, observando coeficientes de redução diferenciados, como em função da matéria prima utilizada, do produtor-vendedor e do regime de produção da matéria prima¹⁹.

¹³ Art. 1º O art. 1º da Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, passa a vigorar acrescido do inciso XII, com a seguinte redação: XII - incrementar, em bases econômicas, sociais e ambientais, a participação dos biocombustíveis na matriz energética nacional. Art. 2º: Fica introduzido o biodiesel na matriz energética brasileira, sendo fixado em 5% (cinco por cento), em volume, o percentual mínimo obrigatório de adição de biodiesel ao óleo diesel comercializado ao consumidor final, em qualquer parte do território nacional. *BRASIL*. Lei Federal nº 11.097, de 13 de janeiro de 2005.

¹⁴ Art. 2º, § 2º Os prazos para atendimento do percentual mínimo obrigatório de que trata este artigo podem ser reduzidos em razão de resolução do Conselho Nacional de Política Energética – CNPE [...]. *Ibid.*

¹⁵ **Art. 1º** Fica estabelecido em cinco por cento, em volume, o percentual mínimo obrigatório de adição de biodiesel ao óleo diesel, a partir de 1º de janeiro de 2010. *BRASIL*. Conselho Nacional de Política Energética (CNPE). Estabelece em cinco por cento, em volume, o percentual mínimo obrigatório de adição de biodiesel ao óleo diesel comercializado ao consumidor final, de acordo com o disposto no art. 2º da Lei nº 11.097, de 13 de janeiro de 2005. Resolução nº 6, de 16 de setembro de 2009. Disponível em: <<http://multilex.com.br/index.php/content/view/6195.html>>. Acesso em: 1 dez. 2013.

¹⁶ Art.1º, Parágrafo único. O biodiesel deverá ser adicionado ao óleo diesel na proporção de 5%, em volume, a partir de 1º de janeiro de 2009. *BRASIL*. Agência Nacional do petróleo, gás natural e biocombustíveis (ANP). Resolução nº 4, de 2 de fevereiro de 2010. Disponível em: <http://www.abdir.com.br/legislacao/legislacao_abdir_4_2_10_8.pdf>. Acesso em: 1 dez. 2013.

¹⁷ Art. 4º O importador ou produtor de biodiesel poderá optar por regime especial de apuração e pagamento da Contribuição para o PIS/Pasep e da Cofins, no qual os valores das contribuições são fixados, respectivamente, em R\$ 120,14 (cento e vinte reais e quatorze centavos) e R\$ 553,19 (quinhentos e cinquenta e três reais e dezenove centavos) por metro cúbico. *BRASIL*. Lei Federal nº 11.116, de 18 de maio de 2005.

¹⁸ Art. 5º Fica o Poder Executivo autorizado a fixar coeficiente para redução das alíquotas previstas no art. 4º desta Lei, o qual poderá ser alterado, a qualquer tempo, para mais ou para menos. *Ibid.*

¹⁹ Art. 5º, §1º As alíquotas poderão ter coeficientes de redução diferenciados em função: I – da matéria-prima utilizada na produção do biodiesel, segundo a espécie; II – do produtor-vendedor; III – da região de produção da matéria-prima; IV – da combinação dos fatores constantes dos incisos I a III deste artigo.

No que tange à criação e ao desenvolvimento do Selo Combustível Social, esta se deu no regime estabelecido pelo Decreto nº 5.297/2004²⁰.

Vários decretos dos anos posteriores modificaram as alíquotas da contribuição do PIS/Pasep e da COFINS, a exemplo dos decretos: nº 5.457/2005; nº 6.458/2008, o qual alterou o art. 4º do decreto anterior, passando a considerar o metro cúbico de biodiesel fabricado a partir de matérias-primas produzidas nas regiões norte, nordeste e semiárido, adquiridas de agricultor familiar enquadrado no Programa Nacional da Agricultura Familiar – PRONAF; nº 6.606/2008, que revogou o decreto nº 5.457/2005, instituindo novas alíquotas para incidir sobre a importação e a receita bruta auferida com a venda de biodiesel no mercado interno; nº 7.768/2012, que alterou dispositivos da Lei nº 11.116, de 2005, de forma a contemplar com diminuição de alíquotas o biodiesel fabricado a partir de mamona ou palma na região norte, nordeste e semiárido e produzida por agricultor cadastrado no PRONAF²¹.

Atualmente, a regulamentação específica do Selo Combustível Social (concessão, manutenção e uso) se dá por meio da Portaria nº 60 do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), de 6 de setembro de 2012. O processo de concretização dessa portaria ocorreu de forma bastante interessante, uma vez que foi realizada consulta pública à população em geral, com acesso a minuta da portaria no site do MDA, podendo realizar contribuições, manifestações, sugestões e críticas, no período de 17 de junho de 2012 até 2 de julho de 2012²².

Adentrar-se-á, pois, especificamente nessa temática, buscando-se entender melhor esse mecanismo, além de analisar seu papel dentro do PNPB brasileiro.

5 SELO COMBUSTÍVEL SOCIAL

²⁰ Art. 2º Fica instituído o selo "Combustível Social", que será concedido ao produtor de biodiesel que: I - promover a inclusão social dos agricultores familiares enquadrados no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF, que lhe forneçam matéria-prima; e II - comprovar regularidade perante o Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores – SICAF. *BRASIL*. Decreto Federal nº 5.297, de 6 de dezembro de 2004.

²¹ Art. 1º, § 1º, I – R\$ 22,48 (vinte e dois reais e quarenta e oito centavos) e R\$ 103,51 (cento e três reais e cinquenta e um centavos), respectivamente, por metro cúbico de biodiesel fabricado a partir de mamona ou fruto, caroço ou amêndoa de palma produzidos nas regiões norte e nordeste e no semiárido; II – R\$ 10,39 (dez reais e trinta e nove centavos) e R\$ 47,85 (quarenta e sete reais e oitenta e cinco centavos), respectivamente, por metro cúbico de biodiesel fabricado a partir de matérias-primas adquiridas de agricultor familiar enquadrado no PRONAF. *BRASIL*. Decreto Federal nº 7.768, de 27 de junho de 2012.

²² *MDA faz consulta pública sobre regras do Selo Combustível Social*. Disponível em: <<http://www.portaldogronegocio.com.br/noticia/mda-faz-consulta-pblica-sobre-regras-de-uso-do-selo-combustivel-social-3485>>. Acesso em: 2 dez. 2013.

O Selo Combustível Social foi criado pelo Decreto nº 5.297, de 6 de dezembro de 2004, o qual regulamentou, inicialmente, vários aspectos relacionados ao órgão competente para a sua concessão, renovação, cancelamento do uso e fiscalização; as alíquotas diferenciadas dos tributos aos quais os produtores estariam submetidos; o prazo de validade do selo; entre outros aspectos relevantes que serão tratados nos subtópicos seguintes.

Vale lembrar, como mencionado supra, que atualmente o Selo Combustível Social é regulamentado pela Portaria nº 60/2012 do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), o qual aprofundou especificamente a matéria do referido selo, em conformidade com o determinado no art. 5º e seus respectivos incisos do Decreto nº 5.297, o qual afirma ser da competência do MDA “estabelecer procedimentos e responsabilidades para a concessão, renovação e cancelamento de uso do selo "Combustível Social" a produtores de biodiesel”.

5.1 CONCEITO E OBJETIVOS DO SELO COMBUSTÍVEL SOCIAL

O Selo Combustível Social foi criado no contexto do PNPB e, conforme descrito no inciso VII, do art. 2º, da Portaria nº 60/2012/MDA, é tido como um componente de identificação que será concedido pelo MDA a cada unidade industrial do produtor de biodiesel que cumpre os critérios descritos na referida Portaria e que conferirá ao seu possuidor o caráter de promotor de inclusão social dos agricultores familiares enquadrados no PRONAF, conforme estabelecido no Decreto nº 5.297, de 6 de dezembro de 2004. Portanto, o principal condicionante do Selo Combustível Social é a presença de uma porcentagem mínima de inclusão social.

Quanto aos seus objetivos, tem-se como o principal promover a inclusão social na agricultura e, subsidiariamente, objetiva-se aumentar o caráter sustentável das culturas agrícolas, uma vez que a agricultura em pequenas unidades produtivas mostra-se bem mais sustentável do que em grandes latifúndios monocultores, como ocorre com a soja, por exemplo. No Decreto nº 5.297/2004 percebe-se a ênfase na inclusão social quando no art. 2º menciona-se que o selo será concedido aos produtores de biodiesel que promoverem a inserção dos agricultores do Pronaf, dispondo inclusive sobre as formas de provocar essa inclusão (art. 2º, § 1º e seguintes).

O caráter sustentável também está na própria razão de ser do PNPB: produzir biodiesel e incluí-lo na matriz energética, criando uma política pública de fomento, e aumentar o caráter de energia “limpa” da matriz energética brasileira, numa clara busca por uma maior sustentabilidade e menor dependência dos combustíveis fósseis.

Vale ainda mencionar que o selo tem validade pelo período de cinco anos contados do dia 1º de janeiro do ano subsequente à sua concessão, conforme redação do art. 6º, do Decreto nº 5.297/2004.

Entretanto, mesmo com essas e mais uma gama de vantagens concedidas aos detentores do Selo Combustível Social, é importante entender os principais incentivos concedidos e seus reflexos ou ineficácias quando em vista dos objetivos do PNPB, aspectos que serão brevemente abordados nos tópicos consecutivos.

5.2 ISENÇÕES TRIBUTÁRIAS PROPORCIONADAS PELO SELO COMBUSTÍVEL SOCIAL

Quando o produtor de biodiesel obtém o direito de uso do Selo Combustível Social, passa a ter acesso a alíquotas de PIS/Pasep e Cofins com coeficientes de redução diferenciados, variáveis de acordo com a matéria-prima adquirida e região de aquisição, além de incentivos comerciais e de financiamento²³.

Alguns casos ensejam inclusive a isenção total, como o mencionado no art. 47-A da Lei nº 12.546, de 14 de dezembro de 2011, a saber: fica suspensa a incidência da Contribuição para o PIS/Pasep e da Cofins sobre as receitas decorrentes da venda de matéria-prima *in natura* de origem vegetal, destinada à produção de biodiesel, quando efetuada por pessoa jurídica ou cooperativa referida no § 1º do art. 47 desta Lei²⁴.

Em contrapartida, o produtor assume obrigações, também disciplinadas na Portaria nº 60/2012, como: adquirir percentual mínimo de matéria-prima dos agricultores familiares (art. 3º e incisos); celebrar de forma prévia contratos de compra e venda de matérias-primas com os agricultores familiares ou com suas respectivas cooperativas (art. 10); entre outros.

Outro ponto de suma importância é que o Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) estabeleceu em sua Resolução nº 3, de 23 de setembro de 2005, uma

²³O Selo Combustível Social. Disponível em: <<http://portal.mda.gov.br/portal/saf/programas/biodiesel/2286313>>. Acesso em: 3 dez. 2013.

²⁴BRASIL. Lei Federal nº 12.546, de 14 de dezembro de 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112546.htm>. Acesso em: 4 dez. 2013.

limitação à participação nos leilões aos produtores de biodiesel que possuam o selo, ou aos produtores que o MDA reconhece como detentores dos requisitos necessários à obtenção do selo.

Também se efetiva o acesso às melhores condições de financiamento junto aos bancos que operam o Programa (ou outras instituições financeiras que possuam condições especiais de financiamento para projetos); bem como a possibilidade de uso do Selo Combustível Social para promover sua imagem no mercado como empresa sustentável²⁵. Essas são algumas das vantagens concedidas para os produtores de biodiesel que detêm o selo combustível social.

Entretanto ainda existem questionamentos sobre se a isenção tributária ou algum subsídio dessa natureza é suficiente para fomentar o desenvolvimento da atividade produtiva e econômica em si.

5.3 REQUISITOS PARA A OBTENÇÃO DO SELO COMBUSTÍVEL SOCIAL

Atualmente, a concessão do selo combustível social é operada através das instruções da Portaria nº 60/2012 do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), que trouxe inovações importantes para incentivar a produção de biodiesel no Brasil.

Os requisitos para que o produtor de biodiesel obtenha o selo combustível social são: Formalização de contratos de compra da produção com os agricultores familiares ou suas cooperativas, com termos e condições negociados previamente ao plantio, com a participação de uma instituição que os representa; aquisição de matérias-primas da agricultura familiar em um percentual mínimo em relação às aquisições totais utilizadas para produção de biodiesel; e dotação de assistência técnica aos agricultores familiares para a produção de oleaginosas²⁶.

Uma das inovações da mais nova portaria é a possibilidade das cooperativas de produtores adquirirem o selo combustível social, desde que pelo menos 60% dos agricultores familiares possuam a DAF, Declaração de Aptidão ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF)²⁷.

²⁵ *Cartilha do PNPB*. Disponível em: <http://portal.mda.gov.br/portal/saf/arquivos/view/biodisel/arquivos-2011/Biodiesel_Book_final_Low_Completo.pdf>. Acesso em: 5 dez. 2013.

²⁶ *O que é o Selo Combustível Social e sua importância na cadeia produtiva do biodiesel*. Disponível em: <<http://elodevalores.com.br/selo-combustivel.php>>. Acesso em: 2 dez. 2013.

²⁷ *Novas regras estimulam produtores de biodiesel na obtenção de selo social*. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/economia-e-emprego/2012/09/alteradas-regras-para-concessao-e-uso-do-selo-combustivel-social>>. Acesso em: 2 dez. 2013.

Quanto à questão da porcentagem mínima de matéria-prima que o produtor deve adquirir, irá variar por região. Esse percentual foi aumentado pela Portaria de 2012 para dar mais estímulo à produção familiar²⁸.

Posto isso, entende-se que com o selo combustível social procura-se criar um sistema de benefícios que reúna o pequeno agricultor e os produtores de biodiesel, criando encargos e vantagens para ambos.

5.4 RESULTADOS OBTIDOS COM A CONCESSÃO DO SELO COMBUSTÍVEL SOCIAL

Não se pode olvidar os benefícios que o selo combustível social tem trazido de forma a desenvolver o PNPB, sempre tentando garantir uma participação efetiva da agricultura familiar na cadeia produtiva do biodiesel.

Entretanto, essa inclusão não tem se efetivado satisfatoriamente, em especial no norte e no nordeste. Uma das causas alegadas para isso seria a falta de planejamento do governo para dar suporte às iniciativas do PNPB, como defende Antoninho Rovaris, secretário de Meio Ambiente da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag)²⁹.

Além disso, a agricultura familiar encontra dificuldades na negociação direta da produção, deixando-os a mercê de agentes intermediários para fazer essas negociações, de forma que tais agentes acabam obtendo maiores lucros na comercialização, bem como há vínculos com a agroindústria que os desfavorecem e fontes de sujeição em vários níveis³⁰.

Segundo dados de 2010 da Secretária de Agricultura Familiar (SAF) e do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), dentro do período de 2005 a 2009,

²⁸Art. 3º O percentual mínimo de aquisições de matéria prima do agricultor familiar, feitas pelo produtor de biodiesel para fins de concessão, manutenção e uso do Selo Combustível Social, fica estabelecido em: I - 15% (quinze por cento) para as aquisições provenientes das regiões Norte e Centro-Oeste; II – 30% (trinta por cento) para as aquisições provenientes das regiões Sudeste, Nordeste e Semiárido; III – 35% (trinta e cinco por cento) na safra 2012/2013, e 40% (quarenta por cento) a partir da safra 2013/2014, para as aquisições provenientes da região Sul. BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Portaria nº 60, de 06 de setembro de 2012. Disponível em: <http://portal.mda.gov.br/portal/saf/arquivos/view/biodisel/arquivos-2012/PORTARIA_N%BA_60_2012.pdf>. Acesso em: 2 dez. 2013.

²⁹Quais devem ser as mudanças no Selo Social? Disponível em: <http://www.abiove.org.br/site/_FILES/Portugues/23082013-143641-biodieselbr_23_agosto_2013.pdf>. Acesso em: 2 dez. 2013.

³⁰LINS, Hoyêdo Nunes; BOASSI, Rinald. *Biocombustíveis e busca do desenvolvimento em meio rural: as ações e expectativas da COOPERBIO no noroeste riograndense*. Disponível em: <http://www.economiaetecnologia.ufpr.br/XI_ANPEC-Sul/artigos_pdf/a2/ANPEC-Sul-A2-01-biocombustiveis_e_busca_.pdf>. Acesso em: 2 dez. 2013.

houve um aumento no número de famílias participantes do PNPB, que saltou de 16.328 para 109.000 dessas entidades. Foi verificado um aumento nas aquisições da agricultura familiar no PNPB, entre 2006 e 2010, cujos valores passaram, em milhões de reais, de 68,57 para 1.200,00. Ocorreu também um aumento na participação da mamona, típica do nordeste, e do dendê, típico da região norte, mas, ainda há uma larga predominância da soja, produzida no eixo centro-sul do Brasil³¹.

Apesar dos dados demonstrarem evolução na participação da agricultura familiar, o PNPB poderia ter avançado mais, se não fossem os entraves já apresentados, bem como problemas de capacitação dos pequenos e médios produtores e as dificuldades de acesso a créditos bancários e do Pronaf, além dos antigos problemas que envolvem a estrutura agrária no Brasil, como a concentração de terras³².

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do que foi exposto ao longo deste trabalho, pode-se concluir que o selo combustível social tem sido um instrumento importante para impulsionar as propostas do Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel, dada a possibilidade de se criar alíquotas tributárias diferenciadas, levando-se em consideração as matérias-primas específicas de cada localidade, fato que desonera os produtores dos insumos primários e os produtores do biodiesel, incentivando o interesse dos segundos e permitindo uma maior inclusão social dos primeiros.

A tributação incidente na cadeia produtiva do biodiesel atende aos princípios constitucionais propriamente ditos e aos constitucionais tributários, principalmente, no que se refere ao Princípio da Legalidade, uma vez que foi instituída dentro dos parâmetros legais e do Princípio da seletividade, já que produtores de algumas das matérias-primas do diesel vegetal, como o dendê e a mamona, receberam desonerações tributárias, em virtude de sua essencialidade.

Entretanto, a criação de um regime tributário com alíquotas específicas proporcionadas pelo selo combustível social não tem se mostrado o bastante para garantir a efetividade do PNPB, uma vez que o Programa é aplicado em cima de uma infra-estrutura arcaica, típica do meio rural brasileiro, marcada pela concentração de

³¹A *agricultura familiar e o programa nacional de biodiesel*. Disponível em: <http://reporterbrasil.org.br/documentos/AgriculturaFamiliar_Biodiesel2010.pdf>. Acesso em: 2 dez. 2013.

³²*Ibid.*

terras, falta de aparato tecnológico e de conhecimentos técnicos por parte dos agricultores familiares.

Diante da importância que o biodiesel tem para o Brasil, dos pontos de vista social, ambiental, econômico e energético, ele deve ter sua produção incentivada e o Poder Público deve atuar para criar as condições favoráveis com intuito de concretizar as propostas benéficas do PNPB.

Portanto, o selo combustível social é importante para dar continuidade à política de produção de biodiesel pelo PNPB, mas, o referido programa carece de planejamento para avaliar a inserção das atividades no meio rural, de forma a conciliar o plantio de subsistência dos pequenos agricultores com a produção das matérias-primas para produzir biodiesel, bem como facilitar o acesso a linhas de créditos, à capacitação técnica e à aquisição de tecnologias para aperfeiçoar a produção, pois, as isenções tributárias oferecidas pelo selo não têm condições de garantir, sozinhas, o sucesso do PNPB.

REFERÊNCIAS

A agricultura familiar e o programa nacional de biodiesel. Disponível em:
<http://reporterbrasil.org.br/documentos/AgriculturaFamiliar_Biodiesel2010.pdf>.
Acesso em: 2 dez. 2013.

ALMEIDA, Carolina Guerra de. *O princípio da progressividade no direito tributário brasileiro vigente*. Disponível em:
<<http://www.boletimjuridico.com.br/doutrina/texto.asp?id=1876>>. Acesso em: 01 dez. 2013.

AMARO, Luciano. *Direito tributário brasileiro*. 12. ed. São Paulo, 2006.

BERGAMINI, Adolpho. A não-cumulatividade do Pis/Cofins sob a ótica constitucional. In: *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, XI, n. 57, set 2008. Disponível em:
<http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=3130>.
Acesso em 2 dez. 2013.

BRASIL. Agência Nacional do petróleo, gás natural e biocombustíveis (ANP). Resolução nº 4, de 2 de fevereiro de 2010. Disponível em:
<http://www.abdir.com.br/legislacao/legislacao_abdir_4_2_10_8.pdf>. Acesso em: 1 dez. 2013.

_____. Conselho Nacional de Política Energética (CNPE). Estabelece em cinco por cento, em volume, o percentual mínimo obrigatório de adição de biodiesel ao óleo diesel comercializado ao consumidor final, de acordo com o disposto no art. 2º da Lei nº

11.097, de 13 de janeiro de 2005. Resolução nº 6, de 16 de setembro de 2009. Disponível em: <<http://multilex.com.br/index.php/content/view/6195.html>>. Acesso em: 1 dez. 2013.

_____. *Decreto Federal nº 5.297, de 6 de dezembro de 2004.*

Dispõe sobre os coeficientes de redução das alíquotas da Contribuição para o PIS/PASEP e da COFINS incidentes na produção e na comercialização de biodiesel, sobre os termos e as condições para a utilização das alíquotas diferenciadas, e dá outras providências.

_____. *Decreto Federal nº 7.768, de 27 de junho de 2012.* Altera o Decreto nº 5.297, de 6 de dezembro de 2004, que dispõe sobre os coeficientes de redução das alíquotas da Contribuição para o PIS/PASEP e da COFINS incidentes na produção e na comercialização de biodiesel, e sobre os termos e as condições para a utilização das alíquotas diferenciadas.

_____. *Lei Federal nº 11.097, de 13 de janeiro de 2005.* Dispõe sobre a introdução do biodiesel na matriz energética brasileira; altera as Leis nºs 9.478, de 6 de agosto de 1997, 9.847, de 26 de outubro de 1999 e 10.636, de 30 de dezembro de 2002; e dá outras providências.

_____. *Lei Federal nº 11.116, de 18 de maio de 2005.* Dispõe sobre o Registro Especial, na Secretaria da Receita Federal do Ministério da Fazenda, de produtor ou importador de biodiesel e sobre a incidência da Contribuição para o PIS/Pasep e da Cofins sobre as receitas decorrentes da venda desse produto; altera as Leis nºs 10.451, de 10 de maio de 2002, e 11.097, de 13 de janeiro de 2005; e dá outras providências.

_____. *Lei Federal nº 12.546, de 14 de dezembro de 2011.* Institui o Regime Especial de Reintegração de Valores Tributários para as Empresas Exportadoras (Reintegra); dispõe sobre a redução do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) à indústria automotiva; altera a incidência das contribuições previdenciárias devidas pelas empresas que menciona; altera as Leis nº 11.774, de 17 de setembro de 2008, nº 11.033, de 21 de dezembro de 2004, nº 11.196, de 21 de novembro de 2005, nº 10.865, de 30 de abril de 2004, nº 11.508, de 20 de julho de 2007, nº 7.291, de 19 de dezembro de 1984, nº 11.491, de 20 de junho de 2007, nº 9.782, de 26 de janeiro de 1999, e nº 9.294, de 15 de julho de 1996, e a Medida Provisória nº 2.199-14, de 24 de agosto de 2001; revoga o art. 1º da Lei nº 11.529, de 22 de outubro de 2007, e o art. 6º do Decreto-Lei nº 1.593, de 21 de dezembro de 1977, nos termos que especifica; e dá outras providências.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. *O que é o Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel?* Disponível em: <<http://portal.mda.gov.br/portal/saf/programas/biodiesel/2286217>>. Acesso em: 3 dez. 2013.

_____. Ministério do Desenvolvimento Agrário. *Portaria nº 60, de 06 de setembro de 2012.* Disponível em: <http://portal.mda.gov.br/portal/saf/arquivos/view/biodiesel/arquivos2012/PORTARIA_N%BA_60_2012.pdf>. Acesso em: 2 dez. 2013.

Cartilha do PNPB. Disponível em:

<http://portal.mda.gov.br/portal/saf/arquivos/view/biodiesel/arquivos2011/Biodiesel_Book_final_Low_Completo.pdf>. Acesso em: 5 dez. 2013.

COSTA, Sergio Rovane Silveira da. Afinal, quem é contribuinte do IPI?. In: *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, XV, n. 99, abr 2012. Disponível em: <http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=11459&revista_caderno=26>. Acesso em: 16 abr. 2014.

LINS, Hoyêdo Nunes; BOASSI, Rinald. *Biocombustíveis e busca do desenvolvimento em meio rural: as ações e expectativas da COOPERBIO no noroeste riograndense*. Disponível em: <http://www.economiaetecnologia.ufpr.br/XI_ANPEC-Sul/artigos_pdf/a2/ANPEC-Sul-A2-01-biocombustiveis_e_busca_.pdf>. Acesso em: 2 dez. 2013.

MDA faz consulta pública sobre regras do Selo Combustível Social. Disponível em: <<http://www.portaldoagronegocio.com.br/noticia/mda-faz-consulta-pblica-sobre-regras-de-uso-do-selo-combustivel-social-3485>>. Acesso em 2 dez. 2013.

Ministério do Desenvolvimento Agrário. *O que é o Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel?* Disponível em: <<http://portal.mda.gov.br/portal/saf/programas/biodiesel/2286217>>. Acesso em: 3 dez. 2013.

Novas regras estimulam produtores de biodiesel na obtenção de selo social. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/economia-e-emprego/2012/09/alteradas-regras-para-concessao-e-uso-do-selo-combustivel-social>>. Acesso em: 2 dez. 2013.

O que é o Selo Combustível Social e sua importância na cadeia produtiva do biodiesel. Disponível em: <<http://elodevalores.com.br/selo-combustivel.php>>. Acesso em: 2 dez. 2013.

O Selo Combustível Social. Disponível em: <<http://portal.mda.gov.br/portal/saf/programas/biodiesel/2286313>>. Acesso em: 3 dez. 2013.

Quais devem ser as mudanças no Selo Social? Disponível em: <http://www.abiove.org.br/site/_FILES/Portugues/23082013-143641-biodieselbr_23_agosto_2013.pdf>. Acesso em: 2 dez. 2013.

RIBEIRO, Rodrigo Koehler. O princípio da não-cumulatividade no Direito Tributário Brasileiro. *Revista de Doutrina da 4ª Região*, Porto Alegre, n.18, jun. 2007. Disponível em: <http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/Edicao018/Rodrigo_Ribeiro.htm> Acesso em: 16 abr. 2014.

SCHOUERI, Luís Eduardo. *Direito tributário*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.