

Marco jurídico do biodiesel e o modelo regulatório brasileiro.

Manoel Ronaldo Dantas
Rafael Jubette Pinheiro

Resumo

O trabalho foi concebido a fim de se buscar esclarecer o papel do biodiesel na matriz energética, se substitutivo ou complementar, além de uma análise pormenorizada de seu impacto socioeconômico especialmente em regiões economicamente mais abastadas do Brasil. Para isto, fez-se uma análise crítica da legislação vigente a respeito do assunto, do modelo de intervenção estatal e também dos incentivos fiscais. Busca-se demonstrar as políticas públicas implantadas para fomento da indústria do biodiesel, através das leis, decretos e toda legislação criada para dar incentivos aos agentes da cadeia produtiva. Entre os escopos do trabalho, também é objetivo analisar o Programa Nacional de Uso e Produção de Biodiesel, o Selo Combustível Social e demais incentivos criados pelo programa para desenvolvimento do ramo.

Palavras-chave: Biodiesel; Políticas públicas; PNPB.

Abstract

The study was designed in order to seek to clarify the role of biodiesel in the energy matrix, if substitute or supplement in addition to a detailed analysis of their socioeconomic impact especially in economically backward regions of Brazil. For this, there was a critical analysis of current legislation on the subject of state intervention model and also the tax incentives. It is also a goal to demonstrate public policies implemented to promote the biodiesel industry through laws, decrees and all legislation designed to give incentives to agents of the production chain. Among the scopes of work, it also analyzes the National Program for Production and Use of Biodiesel, the Social Fuel Seal and other incentives created by the program to branch development.

Keywords: Biodiesel; Public Policy; PNPB.

1 INTRODUÇÃO

O esgotamento das reservas de petróleo tem acelerado a corrida pelo desenvolvimento de fontes renováveis de energia alternativas. Nesse sentido, os biocombustíveis se revelam numa solução para essa questão no Brasil, que é um dos países que tem maior percentual de energia renovável em sua matriz energética, o que o faz exemplo a outras nações nesse aspecto.

Apesar disto, ainda há muito que avançar para diminuirmos nossa dependência dos combustíveis fósseis. Por isso, faz-se premente o desenvolvimento de fontes

renováveis em larga escala, afinal o crescimento de um país também depende do aumento de fontes de energia.

Os biocombustíveis são hoje um dos temas mais visados no Brasil quando o assunto são energias renováveis e limpas – quando comparados ao petróleo. Isto tem despertado também a consciência de que a introdução dessa nova fonte energética pode ter alcance não apenas ambiental e econômico, mas que pode ser também algo altamente revolucionário do ponto de vista social, uma vez que as políticas públicas para o desenvolvimento dessa indústria visam à inclusão social e a diminuição das desigualdades regionais.

Pretende-se demonstrar a viabilidade (ou não) dos biocombustíveis, também fazer uma análise crítica do modelo regulatório brasileiro nesta questão e dos contratos de integração realizados na base da indústria dos biocombustíveis. Buscar-se-á mostrar as leis e regulamentos que regem a indústria dos biocombustíveis hoje no Brasil e como essa legislação tem interferido no crescimento ou enrijecimento da indústria.

2 INTERESSES INERENTES À NOVA MATRIZ ENERGÉTICA DOS BIOCOMBUSTÍVEIS¹

A matriz energética mundial é composta majoritariamente por fontes não renováveis, sobretudo os combustíveis fósseis. Esses combustíveis, por serem finitos, despertam a premente necessidade da busca por fontes de energia alternativas, uma vez que o aumento da população e indústria mundiais mostra que não irá demorar muito até que essas fontes, hoje majoritárias, se acabem.

Tendo isto em vista, a indústria energética tem buscado por fontes renováveis de energia. Aproveitando essa oportunidade na abertura da indústria energética, busca-se também a criação de novos produtores dessas riquezas, ou seja, uma inclusão social de forma a dar a oportunidade a outros indivíduos, pessoas que não estão ligadas à

¹ FONTES, Karolina dos Anjos; XAVIER, Yanko Marcus de Alencar; e GUIMARÃES, Patrícia Borba Vilar. A inserção do biodiesel na matriz energética brasileira e a redução das desigualdades sociais e regionais. In: *Direito das energias renováveis*. Fortaleza: Konrad Adenauer Stiftung, 2009, p. 138-162. “O Plano Nacional de Produção e Uso de Biodiesel tem como teoria e diretriz a produção de biodiesel a partir de diferentes oleaginosas e em diversas regiões do país, bem como promover a inclusão social e garantir novo combustível que seja produzido a preços competitivos e com condições de igualdade. Tal programa visa a atingir objetivos nas áreas econômica, ambiental e social. Em termos econômicos, tem-se que o objetivo de sua implantação é o de substituir o diesel importado; quanto às metas ambientais, tem-se que o objetivo do programa é melhorar a qualidade de vida da população e evitar gastos do governo no combate aos males da poluição; no que tange aos aspectos sociais, o programa objetiva gerar empregos no campo, como forma de garantir inclusão social.”

indústria energética, mas que tem o potencial de participar dessa crescente atividade econômica.

Discute-se também a viabilidade dessa atividade econômica, o desenvolvimento de tecnologia na área, a adaptação da indústria petrolífera para uma indústria de biocombustíveis, de forma que se torne uma fonte energética não apenas limpa e socialmente inclusiva, mas também lucrativa o suficiente para se tornar uma atividade atraente e possível no mercado de concorrência.

2.1 INTERESSE ECONÔMICO

No âmbito econômico, a indústria dos biocombustíveis tem um grande atrativo, que é o custo menor de produção quando comparada à indústria petrolífera. Esta tem custo elevadíssimo de exploração e produção, especialmente no caso do Brasil, por termos nossas maiores reservas em mar, o que encarece ainda mais a exploração, além do alto custo em desenvolvimento de tecnologia.

Além disso, espera-se que possam substituir gradativamente as importações, especialmente com o crescimento da produção do biodiesel e a ampliação de sua parcela obrigatória no diesel comum².

O uso energético de óleos vegetais no Brasil foi proposto em 1975, originando o Programa Nacional de Óleos Vegetais para Fins Energéticos (Pró-óleo), criado em 1980 pela Resolução nº 7, do Conselho Nacional de Energia³, cujo objetivo era gerar um excedente de óleo vegetal capaz de tornar seus custos de produção competitivos com os do petróleo.

No contexto de crises do petróleo, o Brasil lançou o Programa Nacional de Óleos Vegetais (OVEG)⁴, entretanto, na época os custos de produção em relação ao óleo diesel eram elevados, o que inviabilizou o uso em escala comercial no mercado brasileiro.

² Lei 11.097/2005. 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.

³ Óleos Vegetais e Biodiesel no Brasil. Disponível em: <http://www.biodieselbr.com/biodiesel/historia/oleos-vegetais-biodiesel-brasil.htm>.

⁴ “Também no início dos anos 80, a Secretaria de Tecnologia Industrial do Ministério da Indústria e Comércio (STI/MIC), desenvolveu e lançou o Programa Nacional de Alternativas Energéticas Renováveis de Origem Vegetal, com algumas linhas de ação relacionadas aos óleos vegetais combustíveis, que levaram ao Programa de Óleos Vegetais (OVEG), voltado especificamente para a comprovação técnica do uso dos óleos vegetais em motores ciclo Diesel.” STCP ENGENHARIA DE PROJETOS LTDA. Diagnóstico da Produção do Biodiesel no Brasil. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/estruturas/sqa_pnla/_arquivos/item_4.pdf>. Acesso em: 24 fev. 2014.

O crescimento dos biocombustíveis na matriz energética tem gerado também expectativas pela desconcentração da produção, com maior distribuição dos ganhos, a inclusão de pequenos produtores, o desenvolvimento do agronegócio em regiões mais carentes e a criação de um mercado em áreas até então com economia pouco dinâmica. Nesse sentido, o governo tem intervindo com políticas públicas para concretização dessas expectativas e consolidação dessa indústria em níveis locais, além disso, pretende diminuir a dependência histórica do Brasil à importação de óleo diesel.

2.2 INTERESSE SOCIAL

No Brasil, o interesse social tem sido bastante observado nas políticas públicas em relação ao desenvolvimento de fontes de energias renováveis. Um dos melhores exemplos é a indústria do biodiesel, que recebe investimento para pesquisa pela Embrapa e Petrobrás Biocombustível, além do Programa Nacional de Uso e Produção de Biodiesel, do Ministério do Desenvolvimento Agrário.

O biocombustível cria uma grande oportunidade de desenvolver a agricultura familiar e o agronegócio na região do semiárido, se revelando como um catalisador na redução das desigualdades regionais e sociais.

Apesar disso, existem vários desafios a serem vencidos, com grande necessidade de investimento no setor, a fim de se preencherem as inadequações e atraso tecnológico desses pequenos produtores, para que se tornem competitivos e atinjam os níveis necessários para proverem à indústria de biocombustíveis⁵.

A Lei Federal nº 11.097/2005 em seu artigo 1º, XII, define assim os objetivos pretendidos para inserção dos biocombustíveis na matriz energética brasileira: "incrementar, em bases econômicas, sociais e ambientais, a participação dos biocombustíveis na matriz energética nacional" e define também os prazos dessa inserção⁶.

⁵ A Petrobrás Biocombustível S. A. (PBIO) definiu algumas estratégias para atenuar essas deficiências da produção agrícola familiar, em 2008: "Garantir a obtenção, manutenção e uso do Selo Combustível Social; garantir suprimento de matéria-prima para produção de biodiesel, com regularidade e economicidade; apoiar as cadeias de suprimento da agricultura familiar nas áreas de atuação das usinas". Disponível em: <<http://www.redebiodiesel.com.br/arquivos/download/64.pdf>>. Acesso em: 20 out 2013.

⁶ "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. § 1º O prazo para aplicação do disposto no caput deste artigo é de 8 (oito) anos após a publicação desta Lei, sendo de 3 (três) anos o período, após essa publicação, para se utilizar um percentual mínimo obrigatório intermediário de 2% (dois por cento), em volume. (Regulamento) §2º Os prazos para atendimento do percentual mínimo obrigatório de que

Mesmo assim, ainda havia certa resistência e reclamações do setor produtivo em relação à regulação mais eficiente dos biocombustíveis.

O Governo Federal definiu estratégias para implantação do programa, a fim de se proceder à inclusão social e diminuição das desigualdades regionais⁷.

3 A INDÚSTRIA DO BIODIESEL

3.1 PETRÓLEO X BIOCMBUSTÍVEIS

O Plano Decenal de Expansão de Energia para o decênio 2010-2019⁸ previa investimentos de R\$ 951 bilhões (novecentos e cinquenta e um) no setor energético divididos em energia elétrica (22,5% dos investimentos), petróleo e gás natural (70,6% dos investimentos), etanol (6,8% dos investimentos) e, por fim, o biodiesel (com 0,1% dos investimentos)⁹.

Percebe-se a gritante diferença de investimentos em cada indústria energética. É evidente que a necessidade de manter a indústria petrolífera requer um aporte significativo de dinheiro, o que se revela na grande fatia designada ao setor prevista para esta década. Porém, em uma análise mais aprofundada, fica patente que o montante destinado aos biocombustíveis em dez anos mostra que a intenção é manter essa indústria para acompanhar o crescimento da demanda e não no intuito de *substituir* os combustíveis fósseis pelos biocombustíveis.

Ainda analisando-se os dados do Plano Decenal, vê-se que o papel dos biocombustíveis na matriz energética manter-se-á complementar ainda por vários anos e pouco substitutivo, como era de se esperar.

trata este artigo podem ser reduzidos em razão de resolução do Conselho Nacional de Política Energética - CNPE, observados os seguintes critérios”.

⁷ Algumas das estratégias são: 1. Começar o programa de produção e uso racional de biodiesel em todas as regiões do país a partir da produção de óleos vegetais das espécies mais apropriadas e consolidadas localmente, para atender uma demanda de B5. 2. As ações de governo precisam ser priorizadas para a região Nordeste por concentrar o maior número de agricultores familiares e para a região Norte pelo potencial da terra, especialmente em função da possibilidade de aproveitamento de áreas degradadas. 3. Independente da região, é importante que o programa seja orientativo e não mandatário, em função de serem as demandas diferenciadas nas diversas regiões do país, a fim de se evitar uma “corrida” ao mercado, que provocaria uma utilização desordenada da terra, concentração da produção e maior exclusão social. 4. A agricultura familiar é capaz de atender plenamente às demanda no cenário proposto desde que haja acesso ao mercado de biodiesel e, principalmente, a credibilidade no programa.

⁸ Disponível em: <http://www.epe.gov.br/PDEE/20101129_1.pdf>. Acesso em: 14 nov. 2013

⁹ VILAR, Bruno Lopes; SOUSA, Camille Simeoni Gomes de; SILVA, Ricardo Moreira da; SILVA, Vanessa Pereira da. *Uma comparação dos investimentos brasileiros da produção do petróleo e do biodiesel*. VII Simpósio de Engenharia de Produção Nordeste, 2012.

3.2 PROGRAMA NACIONAL DE PRODUÇÃO E USO DE BIODIESEL

O Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel (PNPB) tem como finalidade a produção de biodiesel de forma técnica e economicamente sustentável, em todas as regiões, porém a partir de diferentes matérias-primas, características de cada região e economicamente viável. Além disso, propõe-se à redução das importações de diesel e petróleo, à diversificação da matriz energética e, principalmente, a inclusão social e o desenvolvimento regional através da geração de emprego e renda para os agricultores familiares.

O PNPB é voltado à inclusão social, pois cria oportunidades para integração dos agricultores familiares à oferta de matéria-prima, de uma forma que intercale essa produção com a de alimentos, evitando-se a monocultura. Além disso, merece destaque o ineditismo da política pública por criar um vínculo entre a oferta de matéria-prima para o biocombustível e a geração de renda pela agricultura familiar, sob a batuta do Estado¹⁰.

Assim, o PNPB se revela como uma ferramenta útil na consecução da redução das desigualdades sociais e regionais, pois sem a intervenção estatal através do programa, dificilmente as unidades produtoras ora envolvidas nesse processo conseguiriam chegar a suprir essa matéria-prima, que, sem dúvida, seria fornecida por grandes empresas ou grandes produtores.

Não se pode deixar de constatar a grande oportunidade que o programa gerou para a agricultura familiar, de regiões isoladas e de economia pouco dinâmica, que agora tem a chance de entrar em um mercado de alta rentabilidade. Para tal, é necessária a adequação desses pequenos produtores às necessidades do mercado, à tecnologia, aos padrões de produção, para que tenham melhor aproveitamento dos recursos e alta produtividade, gerando mais lucro e dinamizando ainda mais a economia regional.

4 MARCO JURÍDICO DOS BIOCOMBUSTÍVEIS.

4.1 BASE LEGAL NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 PARA OS BIOCOMBUSTÍVEIS.

¹⁰ Abramovay e Magalhães apud SINISCALCHI, Carina Rennó. *Análise da viabilidade da inserção da agricultura familiar do semiárido no programa nacional de produção e uso de biodiesel: o caso do Ceará*. (Dissertação de mestrado). Rio de Janeiro, 2010.

A Constituição Federal de 1988 foi criada visando-se a um Estado Social, com ênfase em se garantir os direitos fundamentais do indivíduo. Por entender dessa maneira, foram incluídos princípios à Constituição Federal que norteariam a intervenção estatal na economia¹¹.

Apesar de tema bastante controverso, nosso constituinte preferiu dar essa feição bastante social à Constituição, no sentido de forçar o Estado a ser o ente garantidor de toda justiça e paz social, através de meios não muito bem definidos. A crítica não consiste, aqui, em determinar este ou aquele modelo como o mais adequado ao momento político e econômico brasileiro, mas de questionar a possibilidade da concretude de todas essas políticas pelo Estado, que ora arroga a si a incrível capacidade de resolver todo e qualquer problema econômico e social.

É evidente que, quando se pensa no bem comum, as medidas escolhidas pelo constituinte são as mais elogiáveis, porém a inépcia do Estado em resolver todas essas questões, principalmente sociais, demonstra a inexperiência e displicência com as necessidades da nação e formas eficazes de atendê-las.

Apesar disto, nossa Constituição Federal deve ser amplamente obedecida e concretizada¹², uma vez que ela é a base de nosso ordenamento jurídico e a Lei que nos garante como Estado soberano. Por isso, a ordem econômica nela imposta está para ser concretizada.

Neste sentido, a implantação do Programa Nacional de Produção e Uso de Biodiesel tem este condão de aplicação dos princípios constitucionais, sobretudo o

¹¹ “A principal diferença entre as constituições anteriores ao século XX e as nascidas sob a égide do constitucionalismo social é que estas não se contentaram em receber a ordem ou estrutura econômica existente e simplesmente refleti-la no seu texto. As constituições atuais possuem políticas a serem realizadas no domínio econômico com o fim de atingir determinados objetivos, inclusive no campo social. São chamadas de constituições dirigentes, sendo a Carta Magna brasileira um delas.” CABRAL, Indhira de Almeida; e FRANÇA, Vladimir da Rocha. In: MENDONÇA, Fabiano André de Souza; FRANÇA, Vladimir da Rocha; XAVIER, Yanko Marcus de Alencar (Org.). *Regulação econômica e proteção dos direitos humanos: um enfoque sob a óptica do direito econômico*. Fortaleza: Konrad Adenauer Stiftung, 2008.

¹² MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 72-73. “Já foi visto que as normas integradas na Constituição formal distinguem-se das demais expressões do direito por sua posição hierárquica superior. O predicado da primazia de que se revestem ‘é pressuposto da função como ordem jurídica fundamental da comunidade’. Elas não têm a sua validade aferida pela sua compatibilidade com uma outra norma jurídica que lhe esteja acima em uma escala hierárquica, como acontece com o restante das normas dos demais ramos do Direito. A superioridade das normas constitucionais também se expressa na imposição de que todos os atos do poder político estejam em conformidade com elas, de tal sorte que, se uma lei ou outro ato do poder público contrariá-las, será inconstitucional, atributo negativo que corresponde a uma recusa de validade jurídica. Porque as normas constitucionais são superiores às demais; elas somente podem ser alteradas pelo procedimento previsto no próprio texto constitucional”.

princípio da redução das desigualdades sociais e regionais¹³, pois foi idealizado como uma maneira de ampliar o acesso de pequenos produtores rurais, sobretudo em regiões mais carentes, à gigante indústria energética, fazendo com que provejam matéria-prima e sejam integrados de vez ao mercado.

O artigo 174 da Constituição Federal de 1988 também serve como base para o PNPB, pois afirma que por ser [o Estado] agente normativo e regulador da atividade econômica, exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, [sendo este] indicativo para o setor privado. Por isso, o programa criou parâmetros e estabeleceu medidas alternativas a serem seguidas pela iniciativa privada ou não. Além disso, o § 2º do mesmo artigo afirma que “a lei apoiará e estimulará o cooperativismo e outras formas de associativismo”. O PNPB apoia a formação de cooperativas para a produção de matéria-prima de biodiesel e concede incentivos a essas formas de associativismo.

Percebe-se que uma das grandes vantagens do biodiesel com relação a outros ramos da indústria energética é a maior liberdade que esta indústria desfruta, uma vez que é a intenção do governo desenvolvê-la. É evidente que isto põe-nos em grande contradição, pois se o governo intentasse desenvolver toda e qualquer atividade, ele criaria menos amarras e impedimentos para isto. O parágrafo único, do artigo 170, é bastante zombeteiro quando diz que “é assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei”. Ou seja, não há livre exercício nenhum, se houvesse não haveria necessidade de tantos “casos previstos em lei”. E logo à frente a Constituição arroga como monopólio da União a exploração de uma série de atividades - as mais rentáveis, diga-se de passagem.

Talvez por descuido ou por enquanto, o biodiesel segue com mais independência que outros ramos mais rentáveis e desenvolvidos da indústria de energia, o que o permite se desenvolver melhor.

4.2 ANÁLISE JURÍDICA DA IMPLANTAÇÃO DO PROGRAMA NACIONAL E USO DE BIODIESEL.

O Programa Nacional de Produção e Uso de Biodiesel (PNPB) foi lançado oficialmente em 6 de dezembro de 2004, criado a partir de estudos de viabilidade da

¹³ Constituição Federal de 1988. “Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: VII - redução das desigualdades regionais e sociais.”

produção e uso do biodiesel no Brasil desenvolvido por um Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) com a participação dos setores interessados, como universidades, pesquisadores, fabricantes, produtores, governos e indústria automobilística etc¹⁴.

A discussão gerada em torno do tema mostrou que o biodiesel poderia ser um catalisador para a promoção da inclusão social de pequenos agricultores em regime de economia familiar, revelando-se como instrumento hábil para acelerar a diminuição das disparidades sociais e regionais, para a geração de renda, para a economia de divisas e redução da “petrodependência”.

A Lei Federal nº 11.097, de 13 de janeiro de 2005, definiu o biodiesel como “biocombustível derivado de biomassa renovável para uso em motores a combustão interna com ignição por compressão, ou, conforme regulamento, para geração de outro tipo de energia que possa substituir parcial ou totalmente combustíveis de origem fóssil¹⁵”.

O marco legal para a indústria do biodiesel no Brasil resume-se no conjunto de leis ordinárias complementadas por inúmeros decretos e resoluções emitidos pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e pela Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis, que embora com a mesma sigla (ANP), mudou o nome, pois passou a regular também a indústria dos biocombustíveis.

Destaque também para a Lei Federal nº 11.116, de 18 de maio de 2005, que normatiza a exigência de registro, na Secretaria da Receita Federal, do produtor e do importador de biocombustíveis e sobre a incidência de tributos federais diferenciados por região, por matéria-prima e tipo de agricultor. A lei-base do chamado “modelo tributário aplicado ao biodiesel”¹⁶ é complementada pelo Decreto nº 5.297 de 2004 e

¹⁴ PAIVA, Nunziata Stefania Valenza. Novos modelos contratuais para uma nova matriz energética. *Revista de informação legislativa*, v. 46, nº 184, p. 191-206, out./dez. de 2009.

¹⁵ Lei Federal nº 11.097/05. Dispõe sobre a introdução do biodiesel na matriz energética brasileira e dá outras providências. *Diário Oficial (da) República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 14 jan. 2005. Seção 1, p. 8.

¹⁶ Nesse sentido, explicam Karolina dos Anjos Fontes, Yanko Marcius de Alencar Xavier e Patrícia Borba Vilar Guimarães: “Importa informar que foram estabelecidos também três níveis diferentes de desoneração tributária, para reduzir a alíquota máxima de R\$ 217, 96/m³. No primeiro nível que corresponde ao biodiesel fabricado a partir de mamona ou da palma produzida nas regiões Norte, Nordeste e no semiárido pela agricultura familiar, tem-se que a desoneração de PIS/PASEP e COFINS é de 100%, isto é, a alíquota efetiva é nula. No segundo nível, tem-se que para o biodiesel fabricado a partir de qualquer matéria-prima que seja produzida pela agricultura familiar, independentemente da região, a alíquota efetiva é R\$ 70,02/m³. Para o biodiesel fabricado a partir de mamona ou da palma produzida nas regiões Norte, Nordeste e no semiárido pelo agronegócio, a alíquota efetiva é R\$ 151, 50/m³.” (grifos nossos). XAVIER, Yanko Marcius de Alencar; e GUIMARÃES, Patrícia Borba Vilar (Org.). *Direito das energias renováveis*. Fortaleza: Konrad Adenauer Stiftung, 2009. p.

também o Decreto nº 5.457, de 2005 - alterou o primeiro -, que criam o Selo Combustível Social e instituem os coeficientes de redução do PIS/COFINS.

O Selo Combustível Social (SCS) é uma identificação concedida pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário ao produtor de biodiesel que promover a inclusão social dos agricultores familiares enquadrados no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF)¹⁷, que lhe forneçam matéria-prima; e comprovar regularidade perante o Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores (SICAF). Para promover a inclusão social o produtor deve adquirir de agricultor familiar matéria prima para produção de biodiesel, celebrar contratos com agricultores familiares e assegurar assistência e capacitação técnica para os agricultores (Decreto nº 5.457/05, art. 2º, §1º).

Dotado do Selo Combustível Social, o produtor tem direito a benefícios de políticas públicas específicas voltadas para promover a produção de combustíveis renováveis com inclusão social e desenvolvimento regional; além de utilizá-lo para fins de promoção comercial de sua produção (Decreto nº 5.457/05, art. 3º).

O mesmo decreto estabelece coeficientes de redução da contribuição do PIS/PASEP e do COFINS para os detentores do Selo, que são de 0,8129, para o biodiesel fabricado a partir de mamona ou fruto, caroço ou amêndoa de palma produzidos nas regiões norte e nordeste e no semiárido; 0,9135, para o biodiesel fabricado a partir de matérias-primas adquiridas de agricultor familiar enquadrado no PRONAF; e um, para o biodiesel fabricado a partir de matérias-primas produzidas nas regiões norte, nordeste e no semiárido, adquiridas de agricultor familiar.

Ou seja, a depender do tipo de matéria-prima utilizada, a região que esta foi produzida e do tipo do produtor agrícola, a desoneração tributária pode ser total, o que torna a atividade extremamente atraente, além de unir o produtor de biodiesel à agricultura familiar, e ao agronegócio do semiárido, de forma a desenvolver essa região. O que mais chama a atenção é o modelo utilizado, em que o Estado interfere menos na

¹⁷ “O PRONAF é um programa do Governo Federal para apoiar o desenvolvimento rural sustentável e garantir segurança alimentar, fortalecendo a agricultura familiar, por meio de financiamentos a agricultores, bem como as suas associações e cooperativas. Esse programa foi criado em 1995 para atender o pequeno produtor rural de forma diferenciada, mediante apoio financeiro ao desenvolvimento de suas atividades agropecuárias e não agropecuárias, exploradas com a força de seu trabalho e com o de sua família. O programa se divide em quadro modalidades: operações de Crédito Rural (Custeio e Investimento); atividades de Infra-estrutura e Serviços Municipais; atividades de pesquisa e extensão rural e ações de capacitação e profissionalização dos agricultores.” SINISCALCHI, Carina Rennó. *Análise da viabilidade da inserção da agricultura familiar do semiárido no programa nacional de produção e uso de biodiesel: o caso do Ceará*. Rio de Janeiro: 2010.

atividade, criando um ambiente competitivo e de poucas amarras de forma a fomentar a agricultura local, a produção de biodiesel e o desenvolvimento de regiões economicamente pouco dinâmicas.

Os critérios a serem atendidos para ser considerado um agricultor familiar são: não possuir, a qualquer título, área maior do que quatro módulos fiscais; utilizar predominantemente mão-de-obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento; ter renda familiar predominantemente originada de atividades econômicas vinculadas ao próprio estabelecimento ou empreendimento e dirigir seu estabelecimento ou empreendimento com sua família¹⁸.

Assim, pode-se dividir em duas etapas o processo de concessão do Selo: a primeira é a do enquadramento social atendendo aos critérios da Instrução Normativa n° 01 do MDA, de 19 de fevereiro de 2009¹⁹. Através deste, a empresa adquire o direito de contrair melhores condições de empréstimos financeiros e de concorrer nos leilões de venda de biodiesel que são organizados pela ANP. A segunda etapa acontece quando as empresas, cumprindo com o projeto negociado com o governo, recebem então o Selo que lhes afere a redução nos pagamentos dos tributos federais proporcionais às compras de matérias-primas da agricultura familiar.

Dos critérios mais importantes enumerados na IN N° 01 para a concessão do SCS, um que merece destaque é o percentual mínimo de aquisição de oleaginosas provenientes da agricultura familiar. Tal percentual varia de acordo com a região do país e é calculado em relação ao custo de aquisição anual total de matéria-prima. Anteriormente, o percentual era de 50% para a região Nordeste e Semiárido; 10% para as regiões Norte e Centro-Oeste e 30% para as regiões Sudeste e Sul. Contudo, importantes alterações foram incorporadas a este regulamento à luz das principais dificuldades contestadas pelos produtores de biodiesel do país.

Apesar de ser uma iniciativa bastante elogiável, o que se percebe é que a contrapartida exigida pela legislação para a concessão do Selo, principalmente os custos para transferir conhecimentos, tecnologias, assistência técnica, sementes e insumos para a produção de culturas alternativas à soja são muito maiores que a redução de impostos proposta na legislação, o que acaba tornando a medida e até mesmo o programa inócuos, distantes de seu escopo.

¹⁸ Decreto n° 3.991, de 30 de outubro de 2001, art. 5°.

¹⁹ Diário Oficial da União – seção 1, p. 71, de 25 de fevereiro de 2009.

É notável o incentivo dado pelo Governo Federal para desenvolver a agricultura familiar e ao agronegócio no semiárido, efetivando as políticas públicas de inclusão social e diminuição das desigualdades regionais.

Cabe salientar, contudo, que por força da competência delegada pela Constituição Federal à União para legislar exclusivamente sobre águas, agricultura e energia, como vem expresso no artigo 22, I e IV²⁰, a implementação de políticas públicas por parte dos estados ficou relegada à coordenação ou suplementação dessas políticas. Há uma centralização dessas políticas por parte da União, porém o rateio dessas responsabilidades pode trazer mais oportunidades aos Estados pouco visados no desenvolvimento dessa indústria.

4.3 O MODELO INTERVENCIONISTA BRASILEIRO

A integração entre o setor produtor de matéria-prima e o setor industrial trouxe grandes mudanças ao mundo agrícola. O valor desses modelos integrativos destinados a uma forma de organização dos mercados (orientação da oferta de produtos agrícolas pelo mercado consumidor) induziu os Estados a se entravarem algumas formas de intervenção. Dentre as variadas técnicas e modelos usados, nota-se que as legislações europeias deram maior incentivo ao desenvolvimento de associações de produtores e à organização dos mercados agrícolas através das “leis de orientação agrícola”, que possuem dispositivos de acordos entre setores produtivos variados. Dois bons exemplos são a Itália, com os *accordi interprofessionali*, e a França com os *accords interprofessionels a long terme*. Por aqui, o modelo escolhido para a produção de biodiesel veio inovar, pois, pela primeira vez, o Estado intervém de forma a incitar a participação de setores produtivos ora excluídos, tal a agricultura familiar, sem injetar diretamente recursos públicos, porém criando uma gama de incentivos para a cooperação das empresas privadas e com a legitimação contratual por parte do sindicalismo. Dessa forma, o governo está voltado para a criação de uma base para esse setor econômico, em vez de ajudar em algo já feito, de maneira a transformar meros agricultores de subsistência em produtores de matéria-prima.

Nunziata Stefania Valenza Paiva, se referindo ao modelo regulatório brasileiro, explica que na questão da eficiência do programa de biodiesel, a observância dos

²⁰ “Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: I – direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho; [...] IV – águas, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão.”

preceitos econômicos e jurídicos e das organizações se revela muito importante para que se possam perceber os riscos potenciais desse sistema e, assim, estabelecer salvaguardas.

Ela continua explicando que existem vários entraves quanto às formas de integração contratual, quando se busca dar um tratamento jurídico à matéria, porque às vezes se interfere em questões contratuais avessas ao dever estatal. E completa dizendo que “é preciso estar atento para o grau de intervencionismo na matéria que originariamente é de domínio dos particulares”²¹.

Defende-se que a intervenção estatal é importante nesse aspecto para apoiar o elo fraco dessa atividade, que é o pequeno produtor, pois define e garante regimes diferenciados em matéria tributária, trabalhista e previdenciária, além de servir como garante da organização desse mercado.

Nunziata Paiva ainda alerta que “é preciso que esse intervencionismo não comprometa a necessária autonomia da vontade das partes”²². E explica que nesse aspecto as legislações europeias, por colocarem lado a lado os contratos de integração vertical e a associações, parecem mais saudáveis para a economia e juridicidade da atividade.

Apesar de utilizados há muito tempo pela agroindústria alimentícia brasileira, os contratos de integração têm sido marcados por algumas diferenças marcantes agora na seara do biodiesel. Essa diferença reside no arranjo institucional criado pelo Estado, que permitiu a sua intervenção indireta através de estruturas de incentivos, dentro de uma política pública de uso e produção de biocombustíveis, ao passo que na cadeia alimentícia, no tocante aos contratos de integração, nota-se uma absoluta abstenção do Estado em intervir, restando uma lacuna na disciplina a ser dada às relações privadas originadas dos contratos de integração agroindustriais. O que se infere, contudo, é que o Estado não regula e nem libera essa atividade. Assim, em vez de regular e criar incentivos como no caso do biodiesel, não há incentivos nem leis.

Pode-se dizer, então, que a partir das Instruções Normativas do MDA, haveria uma tipificação legal dos contratos de integração vertical agroindustriais. A questão é se os sindicatos teriam condições de serem bem sucedidos na tarefa de contribuir para

²¹ PAIVA, Nunziata Stefania Valenza. Novos modelos contratuais para uma nova matriz energética. *Revista de informação legislativa*. v. 46, n° 184, p. 191-206, out./dez. de 2009.

²² *Ibid.*

elaboração de contratos de integração de cunho coletivo, como se espera deles e também como é fomentado pelas políticas públicas.

É evidente que a relação entre empresa e agricultor familiar, criada na cadeia do biodiesel, ainda não é estável e não existem garantias de que terá vida longa. Contudo, mérito seja dado ao avanço institucional significativo que, em breve análise, parece ter fortes chances de se consolidar.

Desse modelo, apesar de ainda pouco desenvolvido no sentido dos contratos de integração, nem avançado na disciplina das organizações coletivas, algum avanço pode-se destacar a partir do momento em que o Estado vincula a produção do biodiesel à participação colaborativa das empresas privadas, da produção familiar e sindicatos, para que estes desenvolvam conjuntamente a indústria desse combustível e provejam matéria-prima.

5 CONCLUSÃO

Após todo o apresentado, percebe-se o grande impacto socioeconômico que as energias renováveis têm no Brasil. O que fica latente é o quanto se pode evoluir nessa área, a grande oportunidade que temos pela frente de aliar o desenvolvimento dela, que tem potencial para substituir os combustíveis fósseis no século XXI, com o desenvolvimento da agricultura familiar e o agronegócio em regiões até então pouco dinâmicas economicamente, mas que graças aos biocombustíveis revelam agora grande potencial de crescimento.

É interessante notar que o modelo regulatório adotado pelo governo no caso analisado pelo trabalho não segue a política comum que se tem no Brasil de intervencionismo, de protecionismo, subsídios e criação de barreiras. O que se percebe é que o governo optou por um modelo mais liberal, permitindo aos produtores que ajam por si, contratem entre eles. O que se observa é uma desoneração, uma abertura com menos burocracia, restringindo a máquina pública à fiscalização e regulamentação da atividade, o que se faz muito necessário.

Entretanto, até o momento, o programa não atingiu os objetivos desejados, e não tem incluído muitas famílias e a dinamicidade esperada para a economia do semiárido ainda não ocorreu, mesmo com tantos atrativos que a atividade tem para esses pequenos produtores.

Percebe-se, porém, que ainda há muito por evoluir, tanto na criação de tecnologia do ramo, na adaptação dos agricultores familiares aos padrões necessários para a atividade, quanto no modelo regulatório e na legislação específica para a área, no sentido de implantar eficazmente as políticas públicas idealizadas. É, sem dúvida, uma oportunidade ímpar para o país que não pode ser desperdiçada.

O que não pode ser ignorado é o fato de que as políticas públicas adotadas para o desenvolvimento da indústria do biodiesel, aliadas ao desenvolvimento de regiões economicamente estagnadas, não surtiram o efeito desejado. Isto se deu justamente pelas inúmeras exigências que a legislação criou para se obter o Selo Combustível Social, o que fez com que outras fontes de matéria-prima se tornassem tão rentáveis quanto aquelas do PNPB, criando um afastamento entre agricultura familiar e produtores de biodiesel.

É o momento de uma nova análise tanto em relação às políticas públicas, quanto à participação dos Estados na efetivação dessas políticas, como também das exigências para concessão dos benefícios. A legislação criou uma série de inovações para propiciar um ambiente atrativo com desonerações de tributos, porém faz várias exigências que acabam por equilibrar a balança do rentável e não rentável. Faz-se necessário abandonar essa postura que aparenta bondade para a sociedade, mas impede que o desenvolvimento seja de fato atingido.

REFERÊNCIAS

Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. *Boletim anual de preços – 2012*.

_____. *Boletim anual de preços – 2013*.

_____. *Biocombustíveis*. Disponível em: <<http://www.anp.gov.br/?pg=13660&m=&t1=&t2=&t3=&t4=&ar=&ps=&cachebust=1264337863529>>. Acesso em: 21 out 2013

BRASIL. *Lei Federal nº 9.478, de 6 de agosto de 1997*. Dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo e dá outras providências.

_____. MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA; e EMPRESA DE PESQUISA ENERGÉTICA. *Plano Decenal de Expansão de Energia: 2019*. Brasília: MME/EPPE,

2010. Disponível em: <http://www.epe.gov.br/PDEE/20101129_1.pdf>. Acesso em: 14 nov. 2013.

_____. *Decreto nº 3.991, de 30 de outubro de 2001*. Dispõe sobre o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF, e dá outras providências.

CARVALINHO, Maite. *Petrobras biocombustível: suprimento e tecnologia agrícola para biocombustível*. Disponível em: <<http://www.redebiodiesel.com.br/arquivos/download/64.pdf>>. Acesso em: 27 out. 2013.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

MENDONÇA, Fabiano André de Souza; FRANÇA, Vladimir da Rocha; XAVIER, Yanko Marcius de Alencar (Org.). *Regulação econômica e proteção dos direitos humanos: um enfoque sob a óptica do direito econômico*. Fortaleza: Konrad Adenauer Stiftung, 2008.

PAIVA, Nunziata Stefania Valenza. Novos modelos contratuais para uma nova matriz energética. *Revista de informação legislativa*, v.46, nº 184, p. 191-206, out./dez. de 2009.

SINISCALCHI, Carina Rennó. *Análise da viabilidade da inserção da agricultura familiar do semiárido no programa nacional de produção e uso de biodiesel: o caso do Ceará*. (dissertação de mestrado). Rio de Janeiro, 2010.

STCP ENGENHARIA DE PROJETOS LTDA. *Diagnóstico da Produção do Biodiesel no Brasil*.

Disponível em: <http://www.mma.gov.br/estruturas/sqa_pnla/_arquivos/item_4.pdf>. Acesso em: 24 de fev de 2014.

VILAR, Bruno Lopes; SOUSA, Camille Simeoni Gomes de; SILVA, Ricardo Moreira da; SILVA, Vanessa Pereira da. Uma comparação dos investimentos brasileiros da produção do petróleo e do biodiesel. *VII Simpósio de Engenharia de Produção Nordeste*, 2012.

XAVIER, Yanko Marcius de Alencar; e GUIMARÃES, Patrícia Borba Vilar (Org.). *Direito das energias renováveis*. Fortaleza: Konrad Adenauer Stiftung, 2009.