



DOS BENEFÍCIOS FISCAIS DO BIODIESEL: FORMA DE CONCESSÃO E RISCOS INERENTES

Fábio Augusto de Castro Cavalcanti Montanha Leite¹, Hirdan Katarina
de Medeiros Costa², Yanko Marcus de Alencar Xavier³

Copyright 2006, Instituto Brasileiro de Petróleo e Gás - IBP

Este Trabalho Técnico foi preparado para apresentação na *Rio Oil & Gas Expo and Conference 2006*, realizada no período de 11 a 14 de setembro de 2006, no Rio de Janeiro. Este Trabalho Técnico foi selecionado para apresentação pelo Comitê Técnico do evento, seguindo as informações contidas na sinopse submetida pelo(s) autor(es). O conteúdo do Trabalho Técnico, como apresentado, não foi revisado pelo IBP. Os organizadores não irão traduzir ou corrigir os textos recebidos. O material conforme, apresentado, não necessariamente reflete as opiniões do Instituto Brasileiro de Petróleo e Gás, seus Associados e Representantes. É de conhecimento e aprovação do(s) autor(es) que este Trabalho Técnico seja publicado nos Anais da *Rio Oil & Gas Expo and Conference 2006*.

Resumo

A inserção do biodiesel no Brasil representa mais um passo na diversificação da matriz energética nacional que deve trazer benefícios aos consumidores, pelo fato de ser uma alternativa aos outros combustíveis convencionais, como gasolina e álcool de cana-de-açúcar. É importante esclarecer que o arranjo legal do programa do biodiesel tem, claramente, um caráter mais social que econômico, à medida que pretende beneficiar o pequeno produtor rural (também conhecido como “agricultura familiar”) com um tratamento fiscal favorecido. O Poder Executivo, através da Medida Provisória nº 227/2005, reduziu os percentuais da Cofins e do Pis-Pasep, de maneira a beneficiar a pequena agricultura familiar, prevendo ainda a possibilidade de mudança desses percentuais, *ad hoc*, pelo próprio Executivo (agora fazendo parte do seu poder discricionário). É nesse contexto que o presente estudo tem o escopo de contribuir como uma literatura dedicada à discussão do instrumento jurídico mais adequado para a concessão desse favor fiscal, assim como fomentar questões acerca da efetividade de políticas públicas no setor da energia perante as demandas sociais. Doravante, com base numa pesquisa bibliográfica, esse estudo visa sugerir o desenho legal mais coerente e consistente com o Estado Democrático de Direito, de maneira a atentar para a concretização da função social do programa em foco.

Abstract

The insertion of biodiesel in Brazil means one more step in the diversification of the national energetic matrix, which should bring benefits to the consumers, due being an alternative to other conventional fuels, like gasoline and sugar cane ethanol. It is important to highlight that the legal arrangement of biodiesel program has, clearly, a more social then economical character, as it benefits the small rural producer (also known as “family-farmer”) with a better tax treatment. The Executive Power, by the Provisional Measure # 227/2005 has reduced Cofins and PIS/Pasep’s percentages, in order to benefit small family farmers, and let the possibility of changing these percentages, *ad hoc*, by the own Executive (now it makes part of its will power). According to this context, this present study has the goal of contributing as a literature for discussion about the proper legal way and the used one for the concession of this tax benefit, as such to foment questions about public politics effectiveness in energy sector in the presence of social demands. In this way, based on a bibliographical research, this study intends to suggest the most coherent and consistent legal design with Democratic Law State, in order that the attempt of biodiesel program concretization fulfills its social job, and not to become an obscure favor trade between producers and government, due that producers now are directly dependents of Federal Government good will to the creation of better tax rules.

¹ Mestrando em direito constitucional pela UFRN, bolsista do PRH/ANP-MCT nº 36 e especialista em direito constitucional e tributário pela FAL – Faculdade de Natal.

² Mestranda em energia pelo IEE-USP.

³ Doutor em direito e coordenador do PRH nº 36, ANP/MCT- UFRN.

1. Introdução

A pretensão de diversificação da matriz energética nacional e o desenvolvimento regional podem ser apontados como argumentos que condizem com a Constituição Federal. Esse último é explícito no inciso III do art. 3º e o primeiro pode ser visualizado em dispositivos que versam sobre a dignidade da pessoa humana, a erradicação da pobreza, o desenvolvimento nacional, enfim, os fundamentos que tratam o acesso à energia como imprescindível para o desenvolvimento da sociedade brasileira.

Nesse sentido, o Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel (PNPB) foi instituído pelo Governo Federal com vistas a implementar de forma sustentável (técnica e econômica) a produção e o uso do biodiesel, bem como proporcionar o desenvolvimento regional e a inclusão social.

Em 2005, foi editada a Lei nº 11.097 que tratou da introdução do biodiesel na matriz energética nacional. Essa lei fixou em 5% (art. 2º, *caput*), o percentual mínimo, de adição de biodiesel no diesel comercializado no Brasil, nos próximos oito anos. Ao curto prazo, ou melhor nos próximos 3 anos, a lei determinou um percentual mínimo obrigatório intermediário de 2% (§ 1º, do art. 2º), ponto esse regulamentado pelo Decreto nº 5.448/2005. Para tanto, essa lei dividiu as etapas de implementação e criou critérios para nortear a aplicação do Programa. Dentre os critérios elencados no § 2º, do art. 2º, destacam-se: (i) a participação da agricultura familiar na oferta de matérias-primas e (ii) a redução das desigualdades regionais.

Em relação a maior participação neste mercado do pequeno produtor familiar, de forma a reduzir as desigualdades regionais, aumentando o emprego e a renda da população beneficiada, foi editada a Medida Provisória nº 227/05, que reduziu os percentuais da Cofins e do Pis-Pasep, prevendo ainda a possibilidade de mudança desses percentuais, *ad hoc*, pelo próprio Executivo.

Neste contexto, tal medida foi posteriormente convertida em lei, de nº 11.116/05, que tratou de consolidar as idéias contidas na MP e em sua exposição de motivos.

O objetivo desse artigo, dessa forma, circunscreve-se a verificar a adequação do instrumento jurídico utilizado pela Lei nº 11.116/05 para conceder benefícios fiscais ao produtor de biodiesel diante do desenho do Sistema Tributário Nacional e das finalidades do PNPB, ou seja, pretende-se averiguar a existência de coerência e de consistência (intertemporal) do tratamento tributário com fins de sugerir sua conformação ao Sistema Tributário Nacional e ao PNPB.

2. O papel do biodiesel na matriz energética nacional e no desenvolvimento regional

A matriz energética nacional compreende uma série de fontes de energia (renováveis e não-renováveis), por meio do qual se compõe a oferta e a demanda de energia no país. Conforme as considerações teóricas do Balanço Energético Nacional (BEN) “a soma do consumo final de energia, das perdas na distribuição, na armazenagem, das perdas nos processos de transformação recebe a denominação de Oferta Interna de Energia - OIE, também chamada de demanda total de energia. A estrutura da OIE por energético é comumente chamada de matriz energética” (BEN 2006).

Segundo, os dados parciais do ano base 2005, do Balanço Energético Nacional – 2006, a estrutura da oferta interna de energia apresenta uma significativa porcentagem para o petróleo e seus derivados. O gráfico abaixo (Figura 01) demonstra essa realidade, visto o montante de 38,4% da participação de petróleo e derivados na oferta interna de energia.

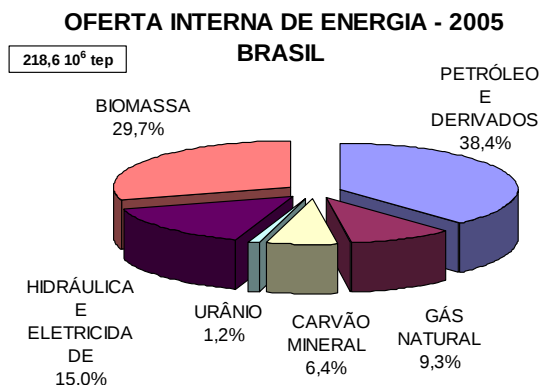


Figura 1: Oferta interna de energia – 2005 Brasil.
Fonte: BEN 2006.

Desses dados, pode-se inferir que as fontes renováveis de energia representam 44,7% da matriz energética nacional. Consoante o BEN 2006, esse número é bastante significativo, em razão da média mundial se encontrar em 13,3%.

Daí a inserção do biodiesel no quadro de oferta, além de acarretar uma maior diversificação na matriz energética nacional, proporciona a intensificação da utilização de energias renováveis, traz benefícios ambientais e, dentro de uma escolha de políticas públicas, garante uma maior participação do pequeno produtor familiar (desenvolvimento regional e geração de emprego) na produção agrícola nacional.

A Lei nº 11.097/2005 acrescentou o inciso XXV ao art. 6º da Lei nº 9.478/97, conceituando para os termos legais, 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 fóssil”.

De forma geral, o biodiesel pode ser usado em veículos com motor ciclo-diesel ou ciclo-otto (carros), sendo fabricado a partir de sementes de oleaginosas, tais como mamona, soja, girassol etc. e de gorduras vegetais (sebo bovino, por exemplo), bem como apresenta um menor potencial de emissão de poluentes em comparação aos combustíveis fósseis, não contém enxofre e não gera poluentes durante sua produção industrial (BIODIESELBR, 2006) (OLIVEIRA e COSTA, 2006).

Segundo opinião de Oliveira e Costa (2006, p. 01) “a implementação de um programa energético com o biodiesel abre oportunidades para grandes benefícios sociais decorrentes do alto índice de geração de emprego por capital investido, culminando com a valorização do campo e a promoção do trabalhador rural, além das demandas por mão-obra-qualificada para o processamento e, em muitos casos, beneficiamento dos óleos vegetais”.

Esses autores citam as vantagens do biodiesel consistente na substituição da importação do diesel, nos benefícios ambientais, com a possibilidade de redução da emissão de material particulado (50%) e de enxofre (98%) durante a queima, constituindo um mecanismo de desenvolvimento limpo (créditos de carbono). Além de seus subprodutos poderem ser destinados para indústria alimentícia e de ração animal.

Diante desse panorama, o programa de incentivo a inserção do biodiesel na matriz energética nacional tem pregado a premissa de inclusão social como um argumento que justifica a concessão de benefícios fiscais, porém até que ponto todas essas justificativas realmente condizem com a realidade? Quais os benefícios sociais efetivos? Como se promoverá a inclusão social?

Esses pontos são cruciais para a definição de políticas públicas almejadas pelo PNPB, tendo em vista experiências brasileiras anteriores, como o Pró-álcool, não terem dedicado atenção para as questões sociais intrínsecas ao processo produtivo e ao setor energético.

Oliveira e Costa (2006) apontam que o PNPB tem uma base de logística e de formatação bastante voltado à área social. No entanto, há de se convir que dentre as sementes oleaginosas é possível verificar a existência de elementos de monocultura, como, por exemplo, a plantação de soja.

As premissas de sustentação do PNPB, como o desenvolvimento regional e a inclusão social devem ser vistos como elementos fundamentais da concessão de benefícios fiscais. Ou seja, qualquer cultura de sementes oleaginosas que não envolvam a agricultura familiar não deve receber a concessão de benefícios fiscais. Além disso, como programa que envolve geração de renda e inclusão social, o PNPB necessita agregar medidas educativas, possibilitar às famílias participantes do programa a participação direta no beneficiamento das sementes, a fim de que estejam dentro do processo produtivo e do benefício dado à agregação de valor do produto final.

É nesse contexto que as diretrizes do PNPB apontam para a sustentabilidade do programa, com a promoção da inclusão social; para a garantia de preços competitivos, qualidade e suprimento; e para a produção de biodiesel a partir de diversas fontes oleaginosas e em diferentes lugares do Brasil (BIODIESEL, 2006). É interesse notar a intenção clara de respeitar as limitações de cada região sob o ponto de vista geográfico (clima, solo etc.) e de verificar a vocação de cada região, o que aponta uma coerência inicial do Programa.

Como bem explica Lucena (2004) a indústria do biodiesel se divide em duas etapas. A primeira relacionada ao plantio, a qual ocorrerá a geração da maior parte de empregos; e a segunda referente ao processo industrial, que é intensiva em capital, com a presença de grupos empresariais.

Sendo que a agricultura de dendê e de mamona pode gerar um emprego a cada 10 hectares, já a cultura da soja, um emprego a cada 100 hectares. Daí a produção de biodiesel a partir de mamona, por exemplo, pode gerar 370 mil empregos, considerando a demanda anual de 40 bilhões de biodiesel e a participação de 1% da mamona (400 milhões de litros de biodiesel de mamona). Nesse sentido, Lucena (2004, p.38) enxerga a presença de uma externalidade positiva de quase US\$ 100 milhões em geração de emprego e renda (considerando uma taxa de câmbio de R\$ 2,850/US\$), o que, segundo esse autor, justifica a renúncia tributária subsidiada para dar competitividade ao produto.

Apesar desses números, Mourad (2006) sustenta que há dúvidas quanto à viabilidade econômica e o desenvolvimento social previsto no PNPB. Em relação ao objeto do presente artigo, a autora levanta que o desenvolvimento social pode restar prejudicado em virtude da comparação do preço do diesel e das fontes oleaginosas demonstrar uma disparidade contra as sementes, e a favor do diesel (somente o dendê se aproxima do custo do diesel). O que prejudica o programa ao longo dos anos. Para tanto, a autora recomenda a priorização das culturas

economicamente mais viáveis (maior rendimento em óleo e menos custo de produção), quais sejam, dendê, mamona, amendoim e, por últimos, a soja e o milho, a fim de que o programa se sustente ao longo do tempo (ou melhor ao longo dos governos).

Essa autora também alerta sobre o destino dos principais subprodutos da cadeia produtiva do biodiesel. Ou seja, na visão de Mourad a valoração desses subprodutos viabilizará economicamente a cadeia produtiva dos combustíveis de origem vegetal e se evitará os problemas atinentes à geração dos resíduos.

Diante dessas considerações, há de se concluir, concordando com a autora supra, que a adoção de um modelo sustentável dentro do PNPB deve levar em conta a cadeia produtiva, incluindo os resíduos, e o qual permita a participação do pequeno agricultor em todo o processo, através da implementação de cooperativas.

Por mais que demande tempo, a estruturação de cooperativas rurais dedicadas a essas questões (beneficiamento da semente, tratamento de subprodutos, geração de maior valor agregado), a geração de benefícios reais à população rural (agricultura familiar) perpassa por um modelo participativo e de apropriação da maior parte de renda ao pequeno trabalhador rural, caso contrário o PNPB poderá contar com os sérios problemas sociais presentes no histórico do Programa do Pró-álcool.

Daí a concessão de benefícios fiscais deve ser coerente e consistente ao longo do tempo, sob pena de ser desvirtuado as diretrizes, os objetivos, a formatação e a estruturação do PNPB.

3. A função do Sistema Tributário Nacional no PNPB

A estruturação do PNPB tem como algumas de suas premissas os pontos traçados no tópico anterior, quais sejam, diversificação da matriz energética, reduzindo a dependência dos combustíveis fósseis e a poluição por esses gerada, a maior participação do pequeno produtor familiar neste mercado, de forma a reduzir as desigualdades regionais, aumentando o emprego e a renda da população beneficiada (rural).

Esse assunto foi tratado pela Medida Provisória nº 227/05, cuja exposição de motivos deixa clara a conotação social da questão em tela (apesar de não justificar a urgência para sua aprovação), ao elencar como fatores importantes para sua positividade no mundo jurídico as seguintes consequências da adoção do biodiesel:

- a) Consolidará a vanguarda do Brasil na utilização de fontes energéticas alternativas, estratégicas do ponto de vista econômico; b) contribuirá para a melhoria da qualidade de vida nos centros urbanos, ao reduzir a emissão de poluentes, inclusive de gases geradores de efeito estufa - GEE; c) a redução da emissão de GEE possibilitará a utilização do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo - MDL, no âmbito do Protocolo de Quioto; d) constituirá mecanismo de incentivo ao desenvolvimento da agricultura familiar, à redução das desigualdades regionais e à geração de emprego e renda.

Neste contexto, tal MP foi, posteriormente, convertida na Lei nº 11.116/05, que tratou de consolidar as idéias contidas nessa medida e em sua exposição de motivos. Referida lei, todavia, no capítulo que trata das alíquotas aplicáveis (Capítulo II), estabelece uma brecha de manobra em favor do Poder Executivo para sua modificação (a maior ou a menor), a depender de determinados critérios de pouca objetividade, senão vejamos:

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.

§ 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.

§ 2º A utilização dos coeficientes de redução diferenciados de que trata o § 1º deste artigo **deve observar as normas regulamentares, os termos e as condições expedidos pelo Poder Executivo.** (grifo nosso)

A referência feita ao artigo 4º é destinada ao importador ou produtor do biodiesel que opte pelo pagamento do Pis/Pasep e da Cofins de forma diferenciada, por meio de uma soma fixa calculada sobre o metro cúbico (no qual os valores das contribuições são fixados, respectivamente, em R\$ 120,14/m³ e R\$ 553,19/m³) e que, a partir da opção por este modelo, se torna irrevogável por todo o ano calendário subsequente ao da opção.

Ora. Tal medida, a despeito do nobre objetivo que visa alcançar, vincula de forma peremptória o pequeno produtor rural, destinatário maior dos benefícios fiscais concedidos, haja vista o mesmo não apenas se obrigar por não

menos que todo um exercício financeiro, mas também por ficar a mercê do Poder Executivo quanto à possibilidade de modificação dos valores.

Então, podemos observar que a função do sistema tributário nacional no que toca, especificamente, ao PNPB cinge-se a incidir sobre contribuições sociais destinadas ao custeio da Seguridade Social.

4. Mecanismos tributários utilizados no programa: a questão do PIS/PASEP e da COFINS

Dentro da formatação tributária definida para o Programa Nacional de Produção e Uso de Biodiesel (PNPB), o governo federal utilizou dois tributos em espécie, quais sejam, PIS/PASEP e Cofins. O PIS/PASEP e a COFINS incidem sobre a receita bruta decorrente da venda do biodiesel e, segundo o Governo, servem como mecanismos de estímulo a promoção da inclusão social.

O Supremo Tribunal Federal já firmou o entendimento de que é legítima a cobrança da COFINS e do PIS/PASEP sobre operações relativas a combustíveis (Súmula 659). Esses tributos se enquadram como contribuições sociais, sendo que a Cofins é cobrada sem prejuízo das contribuições para o PIS/PASEP. A COFINS foi instituída pela Lei complementar nº 70/91 e disciplinada pela Lei nº 10.833/2003, tendo por base de cálculo a receita bruta (entendida aí como o faturamento) mensal das pessoas jurídicas.

O PIS foi criado pela Lei complementar nº 7/70, com o objeto de integrar o trabalhador a vida e ao desenvolvimento da empresa. O PASEP foi instituído pela Lei complementar nº 8/70 e unificado ao PIS pela Lei complementar nº 26/75. Conforme o art. 239 da CF, o PIS/PASEP financiam o seguro-desemprego e o abono igual a um salário mínimo anual para os empregados que recebem até dois salários mínimos mensais de empregadores que contribuem para os fundos.

Atualmente, esses tributos são disciplinados pelas Leis nº 9.715/98 (PIS/PASEP), 9.718/98 (PIS/PASEP e COFINS) e 10.637/2002 (PIS/PASEP).

Em relação ao PNPB, o art. 3º da Lei nº 11.116/05 determina que:

A contribuição para o PIS/PASEP e a COFINS incidirão, uma única vez, nas vendas realizadas pelo produtor ou importador de biodiesel, às alíquotas de 6,15% e 28,32%, respectivamente.

Norma semelhante, também, pode ser encontrada no art. 4º da Lei nº 11.116/05, ao prever que o contribuinte poderá, ainda, optar pela incidência às alíquotas de R\$ 120,14 (PIS/PASEP) e de R\$ 553,19 (Cofins) por metro cúbico.

Em seguida, no art. 5º da Lei nº 11.116/05 encontramos a presente disposição:

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**. (grifos nossos)

Nessa linha de raciocínio, o § 2º estabelece que a utilização dos coeficientes de redução diferenciados supracitados deve observar as **normas regulamentares, os termos, e as condições expedidos pelo Poder Executivo**.

Diante desses dispositivos acima, há de se realizar breves considerações sobre as implicações dessa formatação. Ou seja, qual o real significado e as efetivas consequências dessa configuração jurídica?

Em primeiro lugar, o art. 5º (e seus parágrafos) direciona os objetivos perseguidos pela concessão desse benefício fiscal para determinadas sementes oleaginosas (de acordo com o custo de aquisição da matéria-prima no período), incentiva a aquisição desses produtos quando provenientes da agricultura familiar (produtor-vendedor, devidamente registrado no Programa de Agricultura Familiar - PRONAF) e quando relacionado com regiões carentes (de forma cumulada).

Vale salientar que o § 7º, dessa lei, limita a ação do Executivo previsto no caput do art. 5º em virtude desse não poder elevar as alíquotas além das praticadas para o diesel e das constantes do art. 4º.

Daí pode se inferir que as sementes oleaginosas mencionadas serão aquelas diretamente relacionadas aos demais objetivos, pois dentro de uma interpretação sistemática não se verifica a inserção de sementes que não cumpram tão função social.

As empresas produtoras e importadoras deverão ser constituídas sob as leis brasileiras, possuir Registro Especial de Produtor ou Importador de biodiesel junto a Secretaria da Receita Federal, bem como ter a autorização a ser expedida pela Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP).

Em segundo lugar, há de se verificar qual a tributação incidente no mercado de combustíveis e como o biodiesel irá se beneficiar das isenções pretendidas pelo Governo Federal. É possível constatar que a carga tributária incidente no mercado de combustíveis, no caso especial da gasolina, facilmente ultrapassa a casa dos 50%, ou seja, mais da metade do custo pago para a sua compra, no Brasil, é de tributos, fato este que potencializa o efeito de qualquer redução ou isenção fiscal sobre determinado combustível, haja vista a clara vantagem competitiva que o mesmo irá usufruir em relação aos seus pares.

Tal fato é comprovado pelos gráficos abaixo, que realçam a incidência fiscal na formação do preço dos combustíveis para as distribuidoras, bem como os tributos incidentes nos mesmos.

Verifica-se na figura 2 que a carga tributária incidente na gasolina C corresponde a 51,81% do preço final ao consumidor.

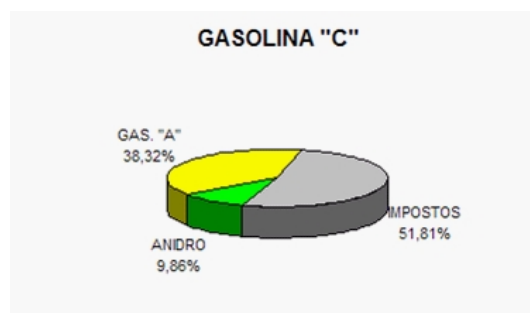


Figura 2: Tributos incidentes na Gasolina C

Fonte: <http://www.sincopetro.org.br/distribuidoras/precos.htm>, acesso em 27/06/06. Preço base de 23/06/06.

Já a figura 3, abaixo, mostra discriminadamente a participação de cada tributo em espécie na composição do preço final da gasolina C. Depreendem-se valores do Pis/Pasep e da Cofins em, aproximadamente, R\$ 0,05 e 0,22, respectivamente.

GASOLINA "A"	1,00360
CIDE	0,28000
PIS/PASEP	0,04658
COFINS	0,21502
ICMS (MVA 56,35%)	0,80531
FRETE DO ANIDRO	0,04500
(a) ANIDRO (c/ frete)	1,03335
(b) GAS. "A" (c/ impostos)	2,35051
(c) CPMF	0,00793
TOTAL (20%a+80%b+c)	2,09501

Figura 3: Tributos incidentes na Gasolina C

Fonte: <http://www.sincopetro.org.br/distribuidoras/precos.htm>, acesso em 27/06/06. Preço base de 23/06/06.

No que tange ao preço final do diesel S500, a figura 4 apresenta, detalhadamente, a participação de cada tributo em espécie na composição do preço final desse combustível.

DIESEL S500	
DIESEL	1,15170
CIDE	0,07000
PIS/PASEP	0,02636
COFINS	0,12164
ICMS (MVA 27,67%)	0,23846
CPMF	0,00611
TOTAL	1,61427

Figura 4: Composição do preço do Diesel S500.

Fonte: <http://www.sincopetro.org.br/distribuidoras/precos.htm>, acesso em 27/06/06. Preço base de 23/06/06.

A percentagem total da participação dos tributos (28,66%) aparece na figura 5.

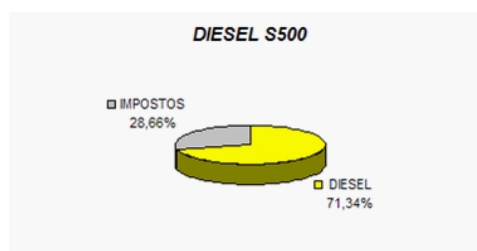


Figura 5: Composição do preço do Diesel S500.

Fonte: <http://www.sincopetro.org.br/distribuidoras/precos.htm>, acesso em 27/06/06. Preço base de 23/06/06.

Com efeito, num mercado de elevada carga tributária, eventual isenção de qualquer exação fiscal representará uma otimização imediata no faturamento do agente econômico, o que, no caso das contribuições analisadas, quais sejam, do Pis-pasep e da Cofins, podem resultar numa economia em relação à gasolina de R\$ 0,25 centavos por litro de combustível e, para o diesel, de R\$ 0,14 centavos por litro.

A economia verificável, portanto, se dará em função da substituição de uma porcentagem do diesel e da tributação incidente sobre o mesmo, para a adoção do combustível proveniente de sementes oleaginosas, como a mamona, produzida por pequenos produtores rurais, com isenção de determinados tributos federais.

O objetivo do Governo Federal, portanto, é garantir a viabilidade da comercialização de tais sementes, cujo custo de produção é, em média, duas vezes o do diesel mineral, mas que, em função do interesse social e das externalidades positivas passíveis de serem obtidas (como redução das desigualdades regionais, aumento de empregos, fixação do homem no campo, dentre outras), fazem valer a pena a isenção fiscal ofertada.

Daí pode se inferir que as sementes oleaginosas mencionadas serão aquelas diretamente relacionadas aos demais objetivos, conforme já mencionamos.

A adoção do óleo de mamona em determinada porcentagem ao diesel mineral, portanto, implicará numa redução final no preço do produto, que contará com uma carga tributária menos pesada que, por exemplo, a da gasolina ou do próprio diesel que não contenham tal mistura.

As contribuições a serem isentadas, conforme salientado, são a Cofins e o Pis-Pasep, que se caracterizam por se tratarem de contribuições sociais destinadas ao financiamento da Seguridade Social, onde a arrecadação do Pis-Pasep será destinada ao financiamento do programa de seguro-desemprego e o abono anual (Lei nº 9.715/98 e 10.637/2002) e a Cofins visará o financiamento de despesas com atividades-fim das áreas de saúde, previdência e assistência social (LC nº 70/91, art. 1º).

Neste contexto, eventual isenção de tais contribuições, vinculadas a tais finalidades sociais, aparentemente representa um retrocesso, posto que é por meio delas que se garantiria, em parte, o que o programa do biodiesel visa concretizar, que é uma melhoria na qualidade de vida do pequeno produtor rural.

Contradições a parte, o risco verificável neste breve estudo se dá pelo fato da possibilidade garantida ao Poder Executivo de estabelecer, por meio de disposições infra-normativas (v.g. regulamentos), a forma como as reduções serão aplicadas, o que implica, na prática, numa decisão unilateral da maneira como os benefícios fiscais serão concedidos, sem passar pelo crivo do Poder Legislativo.

Tal fato se dá pelo disposto no §2º do artigo 5º da lei nº 11.116/05, já supramencionado, que garante uma forma de condição para a utilização dos coeficientes de redução com base no entendimento a ser fixado, via regulamento, por parte do Executivo.

Ora. Esta restrição discretamente imposta pela lei atenta contra a segurança jurídica do pequeno produtor, eventual beneficiário de tais isenções, haja vista o enquadramento dentro dos critérios de exoneração fiscal se dar não por meio de uma lei, mas sim via regulamento, facilmente manobrável ao sabor das conveniências políticas temporárias. Fere-se ainda o princípio constitucional da noventena (art. 195, §6º, CF), pois qualquer alteração na regra matriz de incidência das contribuições (como na sua base de cálculo, sujeito passivo, ou alíquotas) só poderá se dar noventa dias após a publicação da lei modificadora e, pasmem, atinge-se também o próprio princípio da legalidade, posto que tais modificações sequer serão feitas por lei ordinária, mas por regulamento do Executivo.

A renúncia fiscal ofertada, portanto, pode se apresentar como uma faca de dois gumes aos seus destinatários, pois apesar de desonerar a carga tributária incidente sobre a matéria prima a ser usada pelo pequeno produtor (que de outra maneira não poderia se inserir no mercado, haja vista o alto custo de produção), o mesmo perde a certeza da forma de concessão do benefício, que pode ser alterado *ad hoc*, por critérios a serem estabelecidos pelo Executivo via legislação infra-ordinária e que implicam, diretamente, numa alteração da própria lei isentiva, fato este que fere claramente o princípio da legalidade tributária (art. 150, I, CF), posto que, apesar de não ser possível o restabelecimento da cobrança das contribuições, pode claramente reduzir o espectro de incidência da mesma, por meio de requisitos rigorosos e difíceis de alcançar, o que resultaria no mesmo efeito, porém sem a clareza política de uma postura diretamente tomada em prejuízo do pequeno produtor, que, para todos os efeitos, foi “beneficiado” com a publicação da referida lei.

Neste contexto, *oportuno tempore* seria a revisão e decretação da inconstitucionalidade do referido parágrafo segundo, haja vista o risco que o mesmo oferece no tocante à não concretização dos benefícios visados, em flagrante arrepió aos princípios constitucionais tributários aplicáveis à espécie.

5. Considerações finais

O Programa Nacional de Produção e Uso de Biodiesel (PNPB) implantado pelo Governo Federal tem como uma das principais premissas de sustentação o desenvolvimento regional, a inclusão social e a geração de emprego e de renda. Daí reside justificação da concessão de benefícios fiscais consistentes na redução de alíquotas de Pis/Pasep e de Cofins para incentivar a produção e o uso de biodiesel.

Há de se registrar que pelo desenho jurídico, existe uma incoerência na utilização de tributos como o Pis/Pasep e a Cofins, em razão desses se destinarem aos fundos de financiamento da Seguridade Social. A arrecadação do Pis-Pasep, como já falamos, é destinada ao financiamento do programa de seguro-desemprego e o abono anual e a Cofins tem por finalidade o financiamento de despesas com atividades-fim das áreas de saúde, previdência e assistência social. Todos em prol do trabalhador, incluindo, o pequeno produtor rural.

Outro ponto que atacamos, cinge-se na via escolhida para a forma de concessão do benefício, que pode ser alterado *ad hoc*, por critérios a serem estabelecidos pelo Executivo via legislação infra-ordinária e que implicam, diretamente, numa alteração da própria lei isentiva, fato este que fere claramente o princípio da legalidade tributária (art. 150, I, CF) e o princípio constitucional da noventena (art. 195, §6º, CF).

Atinge, aliás, a consistência intertemporal das normas em virtude da formatação da concessão de benefícios fiscais ficar a mercê de outros governos, implicando numa nítida fragilidade do programa. Além de não utilizar instrumentos de participação do pequeno produtor rural na cadeia produtiva como um todo, inserindo-o nos momentos em que ao produto é agregado um maior valor econômico. Daí o desenvolvimento de estudos de viabilidade econômica e técnica independente de concessões de benefícios fiscais passar a ser fundamental para a sobrevivência do programa ao longo prazo.

Entendemos como inconstitucional o parágrafo segundo da Lei nº 11.116/05, haja vista o risco que ele oferece à não concretização dos benefícios visados pelo PNPB, em face de não se observar os princípios constitucionais tributários aplicáveis à espécie.

6. Referências

- BEN – BALANÇO ENERGÉTICO NACIONAL (2006). Resultados Preliminares do Ano-base 2005. Ministério de Minas e Energia. Disponível em: <http://www.mme.gov.br>. Acesso em: 26 de junho de 2006.
- BIODIESEL. Objetivos e diretrizes do Programa Nacional de produção e Uso de Biodiesel. Disponível em: www.biodiesel.gov.br. Acessado em: 25 de junho de 2006.
- BIODIESELBR. O que é biodiesel? Vantagens, histórico e balanço Energético. Disponível em: www.biodieselbr.com. Acessado em: 25 de junho de 2006.
- LUCENA, Thomas Krisp de. O Biodiesel na matriz energética brasileira. Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2004.
- MOURAD, Anna Lúcia. Óleos vegetais combustíveis sob algumas considerações econômicas. Anais do V Congresso Brasileiro de Planejamento Energético, Brasília, p. 1088-1099, 2006.
- OLIVEIRA, Luciano Basto, COSTA, Angela Oliveira da. Biodiesel: uma experiencia de desenvolvimento sustentável. IVIG/COPPE/UFRJ, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006.
- SINDCOPETRO. Dados. Disponível em: <http://www.sincopetro.org.br/distribuidoras/precos.htm>. Acessado em: 27 de junho de 2006.