



AVALIAÇÃO DE IMPACTO LEGISLATIVO

LEI 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.)

ESTUDO

JUNHO/2013



Câmara dos Deputados
Praça 3 Poderes
Consultoria Legislativa
Anexo III - Térreo
Brasília - DF

SUMÁRIO

1. APRESENTAÇÃO DA LEI	3
2. IDENTIFICAÇÃO DO CONTEXTO DE ATUAÇÃO DA LEI	9
3. OPÇÕES DE ATUAÇÃO LEGISLATIVA.....	21
4. IDENTIFICAÇÃO DOS IMPACTOS INERENTES A CADA OPÇÃO	22
5. AVALIAÇÃO COMPARATIVA DAS OPÇÕES.....	27
6. ACOMPANHAMENTO E AVALIAÇÃO.....	29

©2013 Câmara dos Deputados.

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados(as) o(a) autor(a) e a Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados.

Este trabalho é de inteira responsabilidade de seu(sua) autor(a), não representando necessariamente a opinião da Câmara dos Deputados.

AVALIAÇÃO DE IMPACTO LEGISLATIVO – LEI Nº 11.097, DE 13 DE JANEIRO DE 2005

1. APRESENTAÇÃO DA LEI

O objeto da presente avaliação de impacto legislativo *a posteriori* é a Lei nº 11.097, de 13 de janeiro de 2005, que apresenta¹ o seguinte texto:

“LEI 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.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

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:

"Art. 1º

.....

XII - incrementar, em bases econômicas, sociais e ambientais, a participação dos biocombustíveis na matriz energética nacional." (NR)

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.

§ 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, observados os seguintes critérios:

I - a disponibilidade de oferta de matéria-prima e a capacidade industrial para produção de biodiesel;

II - a participação da agricultura familiar na oferta de matérias-primas;

¹ Em 11/04/2013

III - a redução das desigualdades regionais;

IV - o desempenho dos motores com a utilização do combustível;

V - as políticas industriais e de inovação tecnológica.

§ 3º Caberá à Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis - ANP definir os limites de variação admissíveis para efeito de medição e aferição dos percentuais de que trata este artigo.

§ 4º O biodiesel necessário ao atendimento dos percentuais mencionados no **caput** deste artigo terá que ser processado, preferencialmente, a partir de matérias-primas produzidas por agricultor familiar, inclusive as resultantes de atividade extrativista. *(Incluído pela Lei nº 11.116, de 2005)*

Art. 3º O inciso IV do art. 2º da Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 2º

.....

IV - estabelecer diretrizes para programas específicos, como os de uso do gás natural, do carvão, da energia termonuclear, dos biocombustíveis, da energia solar, da energia eólica e da energia proveniente de outras fontes alternativas;

....." (NR)

Art. 4º O art. 6º da Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, passa a vigorar acrescido dos incisos XXIV e XXV, com a seguinte redação:

"Art. 6º

.....

XXIV - Biocombustível: combustível derivado de biomassa renovável para uso em motores a combustão interna ou, conforme regulamento, para outro tipo de geração de energia, que possa substituir parcial ou totalmente combustíveis de origem fóssil;

XXV - Biodiesel: 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." (NR)

Art. 5º O Capítulo IV e o caput do art. 7º da Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, passam a vigorar com a seguinte redação:

"CAPÍTULO IV

DA AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS

.....

Art. 7º Fica instituída a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis - ANP, entidade integrante da Administração Federal Indireta, submetida ao regime autárquico especial, como órgão regulador da indústria do petróleo, gás natural, seus derivados e biocombustíveis, vinculada ao Ministério de Minas e Energia.

....." (NR)

Art. 6º O art. 8º da Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 8º A ANP terá como finalidade promover a regulação, a contratação e a fiscalização das atividades econômicas integrantes da indústria do petróleo, do gás natural e dos biocombustíveis, cabendo-lhe:

I - implementar, em sua esfera de atribuições, a política nacional de petróleo, gás natural e biocombustíveis, contida na política energética nacional, nos termos do Capítulo I desta Lei, com ênfase na garantia do suprimento de derivados de petróleo, gás natural e seus derivados, e de biocombustíveis, em todo o território nacional, e na proteção dos interesses dos consumidores quanto a preço, qualidade e oferta dos produtos;

.....

VII - fiscalizar diretamente, ou mediante convênios com órgãos dos Estados e do Distrito Federal, as atividades integrantes da indústria do petróleo, do gás natural e dos biocombustíveis, bem como aplicar as sanções administrativas e pecuniárias previstas em lei, regulamento ou contrato;

.....

IX - fazer cumprir as boas práticas de conservação e uso racional do petróleo, gás natural, seus derivados e biocombustíveis e de preservação do meio ambiente;

.....

XI - organizar e manter o acervo das informações e dados técnicos relativos às atividades reguladas da indústria do petróleo, do gás natural e dos biocombustíveis;

.....

XVI - regular e autorizar as atividades relacionadas à produção, importação, exportação, armazenagem, estocagem, distribuição, revenda e comercialização de biodiesel, fiscalizando-as diretamente ou mediante convênios com outros órgãos da União, Estados, Distrito Federal ou Municípios;

XVII - exigir dos agentes regulados o envio de informações relativas às operações de produção, importação, exportação, refino, beneficiamento, tratamento, processamento, transporte, transferência, armazenagem, estocagem, distribuição, revenda, destinação e comercialização de produtos sujeitos à sua regulação;

XVIII - especificar a qualidade dos derivados de petróleo, gás natural e seus derivados e dos biocombustíveis." (NR)

Art. 7º A alínea d do inciso I e a alínea f do inciso II do art. 49 da Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, passam a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 49.

I -

d) 25% (vinte e cinco por cento) ao Ministério da Ciência e Tecnologia, para financiar programas de amparo à pesquisa científica e ao desenvolvimento tecnológico aplicados à indústria do petróleo, do gás natural e dos biocombustíveis;

II -

f) 25% (vinte e cinco por cento) ao Ministério da Ciência e Tecnologia, para financiar programas de amparo à pesquisa científica e ao desenvolvimento tecnológico aplicados à indústria do petróleo, do gás natural e dos biocombustíveis.

....." (NR)

Art. 8º O § 1º do art. 1º da Lei nº 9.847, de 26 de outubro de 1999, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 1º

§ 1º O abastecimento nacional de combustíveis é considerado de utilidade pública e abrange as seguintes atividades:

I - produção, importação, exportação, refino, beneficiamento, tratamento, processamento, transporte, transferência, armazenagem, estocagem, distribuição, revenda, comercialização, avaliação de conformidade e certificação do petróleo, gás natural e seus derivados;

II - produção, importação, exportação, armazenagem, estocagem, distribuição, revenda, comercialização, avaliação de conformidade e certificação do biodiesel;

III - comercialização, distribuição, revenda e controle de qualidade de álcool etílico combustível.

..... (NR)

Art. 9º Os incisos II, VI, VII, XI e XVIII do art. 3º da Lei nº 9.847, de 26 de outubro de 1999, passam a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 3º

II - importar, exportar ou comercializar petróleo, gás natural, seus derivados e biocombustíveis em quantidade ou especificação diversa da autorizada, bem como dar ao produto destinação não permitida ou diversa da autorizada, na forma prevista na legislação aplicável:

Multa - de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais) a R\$ 5.000.000,00 (cinco milhões de reais);

.....

VI - não apresentar, na forma e no prazo estabelecidos na legislação aplicável ou, na sua ausência, no prazo de 48 (quarenta e oito) horas, os documentos comprobatórios de produção, importação, exportação, refino, beneficiamento, tratamento, processamento, transporte, transferência, armazenagem, estocagem, distribuição, revenda, destinação e comercialização de petróleo, gás natural, seus derivados e biocombustíveis:

Multa - de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais) a R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais);

VII - prestar declarações ou informações inverídicas, falsificar, adulterar, inutilizar, simular ou alterar registros e escrituração de livros e outros documentos exigidos na legislação aplicável, para o fim de receber indevidamente valores a título de benefício fiscal ou tributário, subsídio, ressarcimento de frete, despesas de transferência, estocagem e comercialização:

Multa - de R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais) a R\$ 5.000.000,00 (cinco milhões de reais);

.....

XI - importar, exportar e comercializar petróleo, gás natural, seus derivados e biocombustíveis fora de especificações técnicas, com vícios de qualidade ou quantidade, inclusive aqueles decorrentes da disparidade com as indicações constantes do recipiente, da embalagem ou rotulagem, que os tornem impróprios ou inadequados ao consumo a que se destinam ou lhes diminuam o valor:

Multa - de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais) a R\$ 5.000.000,00 (cinco milhões de reais);

.....

XVIII - não dispor de equipamentos necessários à verificação da qualidade, quantidade estocada e comercializada dos produtos derivados de petróleo, do gás natural e seus derivados, e dos biocombustíveis:

Multa - de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) a R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais)." (NR)

Art. 10. O art. 3º da Lei nº 9.847, de 26 de outubro de 1999, passa a vigorar acrescido do seguinte inciso XIX:

"Art. 3º

.....

XIX - não enviar, na forma e no prazo estabelecidos na legislação aplicável, as informações mensais sobre suas atividades:

Multa - de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais) a R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais)." (NR)

Art. 11. O art. 5º da Lei nº 9.847, de 26 de outubro de 1999, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 5º Sem prejuízo da aplicação de outras sanções administrativas, a fiscalização poderá, como medida cautelar:

I - interditar, total ou parcialmente, as instalações e equipamentos utilizados se ocorrer exercício de atividade relativa à indústria do petróleo, gás natural, seus derivados e biocombustíveis sem a autorização exigida na legislação aplicável;

II - interditar, total ou parcialmente, as instalações e equipamentos utilizados diretamente no exercício da atividade se o titular, depois de outorgada a autorização, concessão ou registro, por qualquer razão deixar de atender a alguma das condições requeridas para a outorga, pelo tempo em que perdurarem os motivos que deram ensejo à interdição;

III - interditar, total ou parcialmente, nos casos previstos nos incisos II, VI, VII, VIII, IX, XI e XIII do art. 3º desta Lei, as instalações e equipamentos utilizados diretamente no exercício da atividade outorgada;

IV - apreender bens e produtos, nos casos previstos nos incisos I, II, VI, VII, VIII, IX, XI e XIII do art. 3º desta Lei.

....." (NR)

Art. 12. O art. 11 da Lei nº 9.847, de 26 de outubro de 1999, passa a vigorar acrescido do seguinte inciso V:

"Art. 11. A penalidade de perdimento de produtos apreendidos na forma do art. 5º, inciso IV, desta Lei, será aplicada quando:

.....

V - o produto apreendido não tiver comprovação de origem por meio de nota fiscal.

....." (NR)

Art. 13. O caput do art. 18 da Lei nº 9.847, de 26 de outubro de 1999, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 18. Os fornecedores e transportadores de petróleo, gás natural, seus derivados e biocombustíveis respondem solidariamente pelos vícios de qualidade ou quantidade, inclusive aqueles decorrentes da disparidade com as indicações constantes do recipiente, da embalagem ou rotulagem, que os tornem impróprios ou inadequados ao consumo a que se destinam ou lhes diminuam o valor.

....." (NR)

Art. 14. O art. 19 da Lei nº 9.847, de 26 de outubro de 1999, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 19. Para os efeitos do disposto nesta Lei, poderá ser exigida a documentação comprobatória de produção, importação, exportação, refino, beneficiamento, tratamento, processamento, transporte, transferência, armazenagem, estocagem, distribuição, revenda, destinação e comercialização dos produtos sujeitos à regulação pela ANP." (NR)

Art. 15. O art. 4º da Lei nº 10.636, de 30 de dezembro de 2002, passa a vigorar acrescido do seguinte inciso VII:

"Art. 4º

.....
VII - o fomento a projetos voltados à produção de biocombustíveis, com foco na redução dos poluentes relacionados com a indústria de petróleo, gás natural e seus derivados.

....." (NR)

Art. 16. (VETADO)

Art. 17. (VETADO)

Art. 18. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 13 de janeiro de 2005; 184º da Independência e 117º da República.

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA

Luiz Paulo Teles Ferreira Barreto

Dilma Vana Rousseff

A lei em tela resulta da conversão da Medida Provisória nº 214, de 14 de setembro de 2004, por meio do Projeto de Lei de Conversão nº 60, de 2004.

2. IDENTIFICAÇÃO DO CONTEXTO DE ATUAÇÃO DA LEI

2.1 OBJETIVOS DA LEI

A lei aprovada pelo Congresso Nacional tem seus objetivos principais definidos no corpo da própria Lei, que são:

2.1.1 incrementar, em bases econômicas, sociais e ambientais, a participação dos biocombustíveis na matriz energética nacional (vide art. 1º, inciso XII, introduzido no art. 1º da Lei nº 9.478/1997);

2.1.2 introduzir o biodiesel na matriz energética brasileira, fixando 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, no prazo de oito anos após a publicação da lei, estipulando-se um prazo de três anos, a partir da publicação da lei, para a utilização de um mínimo obrigatório de dois por cento, em volume, de adição do biodiesel ao diesel de origem mineral (vide art. 2º, *caput* e § 1º);

2.1.3 estabelecer que o biodiesel a ser adicionado ao diesel de origem mineral seja processado, preferencialmente, a partir de matérias-primas produzidas por agricultor familiar, inclusive as resultantes de atividade extrativista (vide art. 2º, § 4º).

Adicionalmente, cuida também a Lei nº 11.097, de 2005, de medidas de caráter administrativo, tais como incluir o estabelecimento de diretrizes sobre programas específicos relativos ao uso dos biocombustíveis entre as competências do Conselho Nacional de Política Energética (CNPE); alterar a designação da Agência Nacional do Petróleo para Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis, mantendo-se a sigla ANP; incluir entre as competências da ANP a promoção da regulação, contratação e fiscalização das atividades da indústria de biocombustíveis, e estabelecer sanções pecuniárias e administrativas para os casos de descumprimento das normas legais relativas às atividades inerentes à indústria dos biocombustíveis.

2.2 INDICADORES DE PROGRESSO

2.2.1 Em relação ao objetivo 2.1.1

A fim de verificar o atingimento do objetivo de incrementar, em bases econômicas, sociais e ambientais, a participação do biodiesel na matriz energética nacional, podemos selecionar como parâmetros o preço do biodiesel produzido no país, em relação ao diesel de origem mineral; a participação de biodiesel processado oriundo de matérias-primas produzidas pela agricultura familiar, e a quantidade de poluentes atmosféricos emitida por veículos a diesel.

Preço do biodiesel nacional

Considerando o primeiro desses parâmetros, isto é, o preço do biodiesel produzido no Brasil, em comparação com o preço do óleo diesel mineral, nota-se que, a despeito de todos os estímulos de ordem econômica e tributária até hoje concedidos, e do significativo aumento da produção do biocombustível, ocorrido desde a entrada em vigor da Lei nº 11.097, de 2005, ainda há uma claríssima desvantagem do preço do biodiesel para o diesel derivado de petróleo.

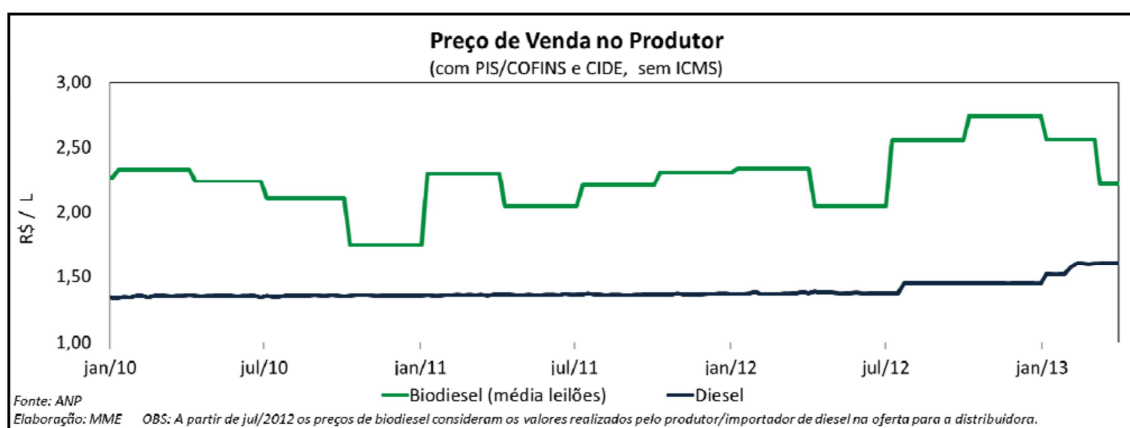
O Boletim de Combustíveis Renováveis nº 63, do Ministério de Minas e Energia, publicado em abril de 2013², apresenta a evolução de preços de biodiesel (B100) e de diesel no produtor, na mesma base de comparação (com PIS/COFINS e CIDE, sem ICMS) entre janeiro de 2010 e junho de 2013 (vide figura 1). Na referida figura, observa-se que os preços do biodiesel, no período focado, tomando-se a média dos preços de leilões de biodiesel realizados, variaram entre R\$ 1,80 a R\$ 2,70, enquanto os preços do diesel, no mesmo período variaram entre R\$ 1,32 e R\$ 1,51. Ressalte-se que essa situação não foi significativamente alterada com a edição das leis nº 12.546, de 14 de

² Disponível na Internet, no endereço:

http://www.mme.gov.br/spg/galerias/arquivos/publicacoes/boletim_mensal_combustiveis_renovaveis/Bol_etim_DCR_nx_063_-_abril_de_2013.pdf, consultado em 15/05/2013.

dezembro de 2011, e nº 12.715, de 17 de setembro de 2012, que desoneraram da cobrança de PIS/Pasep e Cofins a cadeia produtiva do biodiesel; prova disso é que, considerando-se os preços do leilão de biodiesel realizado em fevereiro de 2013, e os preços do óleo diesel na refinaria na mesma época, a diferença de preços entre o biodiesel e o diesel de petróleo era de 46,8%³. Mesmo após o último aumento de cinco por cento nos preços do óleo diesel na refinaria, no início de março do corrente ano, a diferença entre o preço do biodiesel puro e o diesel derivado de petróleo ainda monta a 39,8%.

Figura 1



Essa situação não é uma exclusividade brasileira, pois, em todo o mundo, abundam os exemplos de problemas com a participação do biodiesel na matriz energética, sobretudo em razão de seus preços.

Por exemplo, na Alemanha, até há pouco tempo o campeão na produção e uso do biodiesel, em 2012, a ocupação média das usinas produtoras de biodiesel foi de 65%, em comparação com 75% em 2011, e um documento recente da Associação da Indústria de Biocombustíveis Alemã (VDB) ressalta que as perspectivas para o ano de 2013 não são melhores, e que, ao longo do ano, os produtores deverão trabalhar com margens de lucro “no vermelho”⁴.

Além disso, as estatísticas mostram que o consumo de biodiesel na Alemanha caiu de 3,24 milhões de toneladas em 2007 para 2,27 milhões de toneladas em 2012 – uma retração da ordem de 30%. Essa marcante retração de consumo se deveu ao

³ Ver notícia “Biodiesel não é competitivo frente ao diesel mineral”, no site Biodieselbr.com, no endereço <http://www.biodieselbr.com/noticias/regulacao/impostos/tributos-preco-do-biodiesel-desfavoravel-050313.htm>. Consultado em 11/03/2012.

⁴ Ver notícia “Indústria alemã de biodiesel fechou o ano no vermelho”, no site Biodieselbr.com, no endereço <http://www.biodieselbr.com/noticias/inter/alemanha/industria-alema-fechou-ano-vermelho-280213.htm>. Consultado em 11/03/2013.

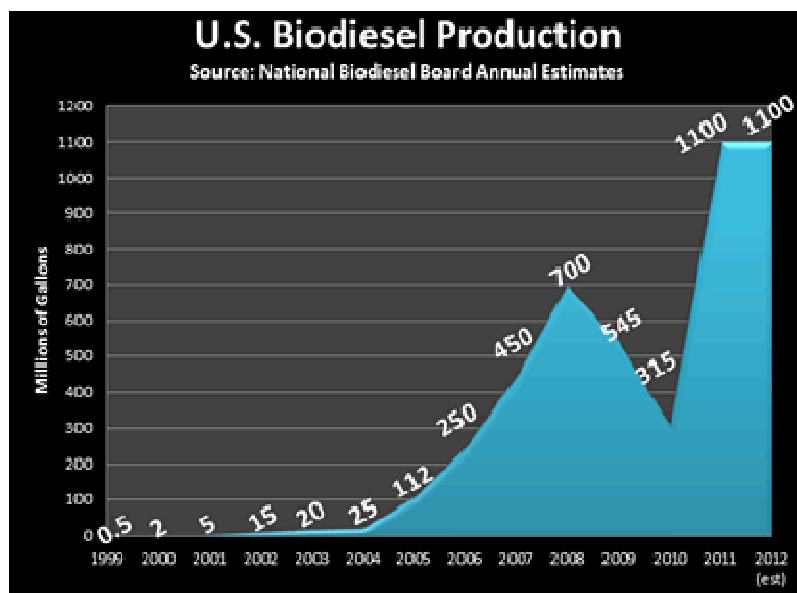
fim dos incentivos fiscais concedidos pelo governo, que tornavam o biodiesel mais competitivo frente ao diesel mineral.⁵

Também na Espanha, não é boa a situação do biodiesel: a partir de janeiro de 2013, o biocombustível não mais está isento do pagamento do Imposto Especial sobre Hidrocarbonetos, equivalente a 307 euros por metro cúbico.⁶

Para minimizar o impacto dessa tributação sobre o preço dos combustíveis, o governo da Espanha, a partir de 22 de fevereiro último, reduziu o percentual de mistura de biodiesel ao diesel mineral de 7% para 4,1%; contudo, em razão dessa redução, a Associação dos Produtores de Energias Renováveis da Espanha (APPA) calcula que, em 2013, a demanda espanhola por biodiesel deverá recuar em cerca de 60%.⁷

A exceção a essa situação está no caso dos Estados Unidos, onde a produção de biodiesel aumentou significativamente, entre 2010 e 2011; passando de 315 milhões de galões, em 2010, para 1,1 bilhão de galões, em 2011, representando um acréscimo na produção de, aproximadamente, 250%. (vide figura 2⁸).

Figura 2



⁵ Ver notícia “Consumo de biodiesel em queda na Alemanha”, no site Biodieselbr.com, no endereço <http://www.biodieselbr.com/noticias/inter/alemanha/consumo-biodiesel-queda-alemanha-220113.htm>. Consultado em 19/03/2013.

⁶ Ver notícia “Espanha equipara impostos do biodiesel e do diesel mineral”, no site Biodieselbr.com, no endereço <http://www.biodieselbr.com/noticias/inter/espanha/espanha-equipara-impostos-biodiesel-diesel-mineral-070313.htm>, consultado em 11/03/2013.

⁷ Vide nota 3.

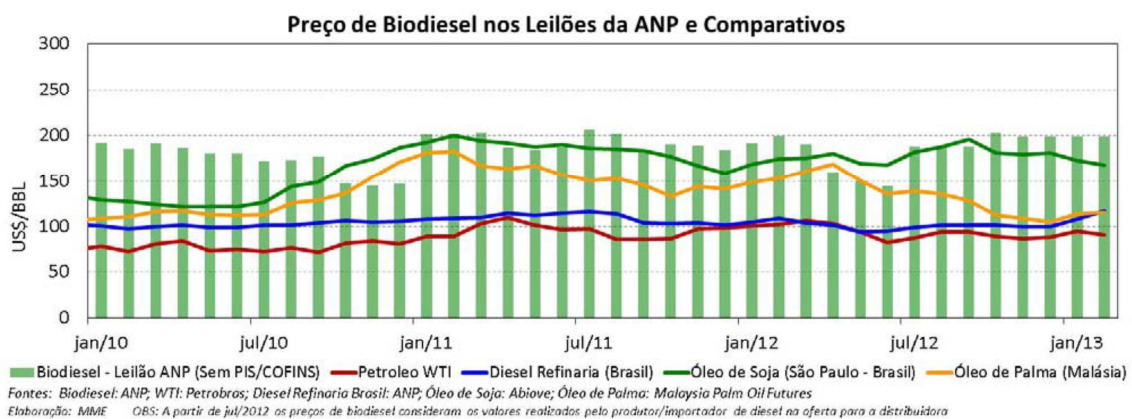
⁸ Obtida na Internet, no endereço: <http://www.biodiesel.org/production/production-statistics>, consultado em 15/05/2013.

O comportamento da produção de biodiesel nos EUA, apresentado na figura 2, decorre de que não há, nos EUA, a definição de um percentual de mistura de biodiesel ao diesel mineral, como ocorre no Brasil e em diversos outros países. Lá, uma lei de 2007 (*Energy Independence and Security Act - EISA*) estabeleceu novas metas para o Programa de Padronização de Combustíveis Renováveis (*Renewable Fuels Standard - RFS-2*), assegurando o consumo anual de 1 (um) bilhão de galões de biodiesel, no país, no período de 2011 a 2022. Esse ato também definiu que o país deveria utilizar 21 bilhões de galões de biocombustíveis avançados, no período de 2011 a 2022. Com a produção de biocombustíveis fortemente subsidiada, os EUA, que já lideravam a produção mundial de etanol, assumiram também a ponta na produção mundial de biodiesel, com um volume produzido, no ano de 2011, superior a 4,1 bilhões de litros.

Em síntese, no mundo todo o biodiesel ainda não conseguiu atingir um nível de competitividade econômica com o diesel de origem fóssil, e ainda necessita de fortes incentivos tributários e econômicos para continuar presente no mercado de combustíveis automotivos – ainda que apenas sob a forma de aditivo ao diesel de origem mineral, e em baixa porcentagem.

No Brasil, o subsídio ao biodiesel é coberto pelo consumidor, que paga pela diferença de custos entre o biodiesel e o óleo diesel produzido nas refinarias. Esse subsídio pode ser claramente visualizado na figura 3⁹, que se segue.

Figura 3

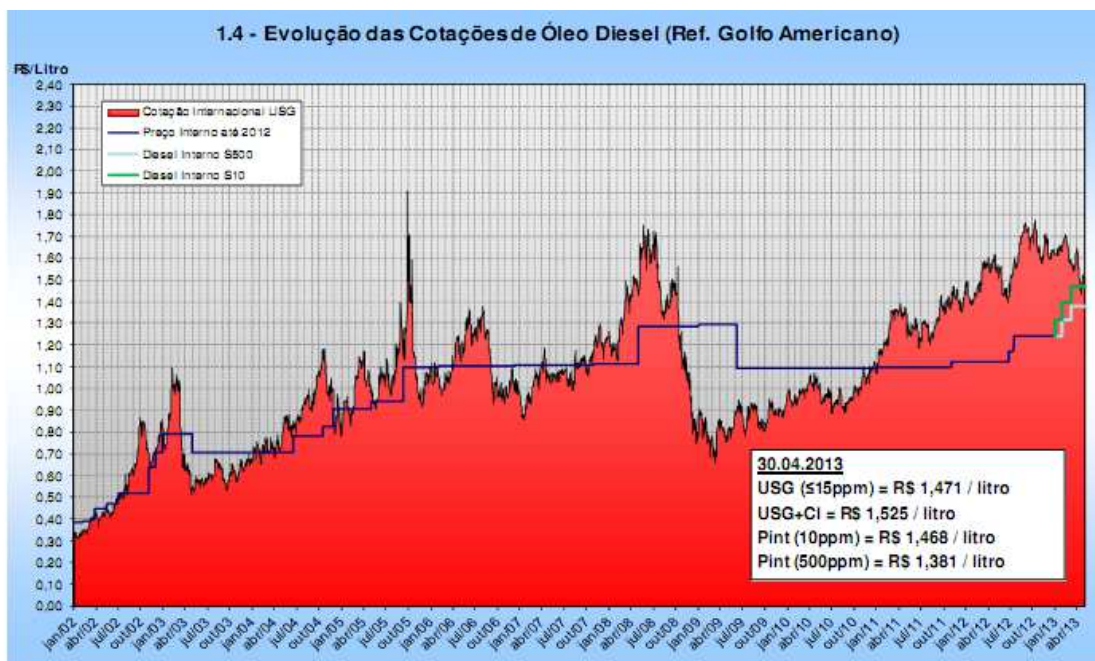


Apesar de o preço do biodiesel ser significativamente maior do que o do diesel nas refinarias, argumenta-se que o biodiesel nacional economiza importantes divisas que seriam gastas na importação de óleo diesel mineral, que vem ocorrendo no Brasil há anos, em função do esgotamento da capacidade de produção desse combustível pelas refinarias nacionais.

⁹Extraída do Boletim de Combustíveis Renováveis nº 63, do Ministério de Minas e Energia, publicado em abril de 2013, disponível na Internet, no endereço: http://www.mme.gov.br/spg/galerias/arquivos/publicacoes/boletim_mensal_combustiveis_renovaveis/Bol_tim_DCR_nx_063_-_abril_de_2013.pdf, consultado em 15/05/2013.

Contudo, de acordo com dados do MME¹⁰, constantes da figura 4, verifica-se que os preços internacionais do litro de óleo diesel, no período de janeiro de 2010 a janeiro de 2013, variaram entre R\$ 1,00 a R\$ 1,80, valores próximos do diesel mineral nacional e também inferiores aos preços do litro de biodiesel nacional que, como vimos na figura 1, no mesmo período, oscilaram entre R\$ 1,80 e R\$ 2,70.

Figura 4



Efetivamente, em função da produção nacional de biodiesel, houve economia de divisas, mas o consumidor pagou mais caro pelo biodiesel nacional do que pagaria pelo diesel importado, acarretando o aumento das despesas dos transportes que utilizam biodiesel e, conseqüentemente, a elevação do chamado custo Brasil.

Em suma, mesmo apesar de já decorridos oito anos da inserção legal do biodiesel na matriz energética brasileira, os preços do biodiesel nacional não são competitivos com o preço do diesel mineral produzido no Brasil ou no exterior, de forma que a produção nacional de biodiesel é subsidiada pelo consumidor.

Essa necessidade de subsídios, como também se viu, não é exclusividade do caso brasileiro, e ocorre também em países da União Europeia e até mesmo nos Estados Unidos, onde a produção de biodiesel somente voltou a crescer de maneira significativa após o retorno de fortes subsídios ao biocombustível.

¹⁰ Extraídos do Relatório de Mercado de Derivados de Petróleo nº 88, do Ministério de Minas e Energia, publicado em abril de 2013, disponível na Internet, no endereço: http://www.mme.gov.br/spg/galerias/arquivos/publicacoes/relatorio_mensal_mercado_derivados_petroleo/Relatxrio_mensal_de_mercado_88_abr-13.pdf, consultado em 15/05/2013.

Participação da agricultura familiar

Passando ao exame do segundo parâmetro, que diz respeito à participação do biodiesel oriundo de matérias-primas produzidas pela agricultura familiar, temos resultados razoáveis, porém ainda aquém do desejado.

Isto se deve ao fato de que, após a implantação do Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel (PNPB), em 2004, a participação do número de estabelecimentos da agricultura familiar cresceu de 16.328, em 2005, para 100.371, em 2010, últimos dados oficialmente divulgados pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA).¹¹

Segundo informações extraoficialmente obtidas pelo *site* especializado Biodieselbr.com, o MDA estima que o número final de famílias incluídas no PNPB deverá ficar entre 103.000 e 105.000, praticamente estável em relação ao ano passado, quando foram registrados pouco menos de 104.300 estabelecimentos da agricultura familiar incluídos em todo o país. Ou seja, em termos de quantidade de famílias incluídas, o programa parecia ter atingido um platô.

As dificuldades para ampliar a inclusão de famílias no PNPB parecem ter aumentado, pois, segundo os dados constantes nas páginas 503 a 509 do Parecer Prévio do Tribunal de Contas da União sobre as Contas do Governo Federal em 2012¹², onde se trata do PNPB com política de inclusão social – com dados fornecidos pelo MDA, embora com valores ainda estimados –, o número de famílias incluídas pelo PNPB foi de apenas 97.562, com uma queda de aproximadamente 6,5% em relação a 2011 e atingindo apenas 78% da meta prevista pelo MDA, que era de 125.000 famílias.

Ainda de acordo com os mesmos dados extraoficialmente divulgados em março, verifica-se uma brutal desigualdade interna entre os participantes do PNPB: de acordo com notícia veiculada pelo *site* Biodieselbr.com,

“(…) enquanto o biodiesel rendeu aos agricultores do Centro-Oeste R\$ 83,5 mil em 2011, para os agricultores do Nordeste, a renda foi de famélicos R\$ 197,41.

Para piorar, enquanto no Nordeste são 37,2 mil famílias incluídas (atrás apenas da Região Sul, com 60,9 mil), no Centro-Oeste,

¹¹ “Programa Nacional de Produção e Uso de Biodiesel – inclusão social e desenvolvimento territorial”. Disponível no endereço: http://www.mda.gov.br/portal/saf/arquivos/view/biodisel/arquivos-2011/Biodiesel_Book_final_Low_Completo.pdf, consultado em 20/3/2013.

¹² Disponível no *site*

http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/contas/contas_governo/Contas2012/ind_ex.html. Consulta em 4/6/2013.

temos apenas 3.533 famílias. É dinheiro demais indo para gente de menos.”¹³

Quanto aos valores de aquisição de matéria-prima oriunda da agricultura familiar, segundo dados do Ministério do Desenvolvimento Agrário, o montante subiu de R\$ 68,57 milhões, em 2006, para R\$ 1.058,70 milhões, em 2010, correspondendo a aproximadamente 26% do total das aquisições de matéria-prima por empresas detentoras do Selo Combustível Social; essas empresas representavam, em 2010, aproximadamente 59% do total de empresas produtoras de biodiesel, e 87% da capacidade de produção instalada.

Entretanto, no que diz respeito à matéria-prima empregada para a produção do biodiesel, a mamona, uma das principais fontes visadas principalmente para a inclusão social de famílias de agricultores da região Nordeste, tem, ainda hoje, participação irrisória na produção de biodiesel; basta salientar que, no ano de 2010, a mamona representava apenas 4,4% do valor total pago por aquisição de matérias-primas por empresas detentoras do Selo Combustível Social, enquanto que o conjunto soja e óleo de soja respondeu por 94,5% desse mesmo total.¹⁴

Além disso, mesmo considerando apenas as empresas produtoras de biodiesel que detinham o Selo Combustível Social, praticamente três quartos das matérias-primas por elas adquiridas provinham de “outras fontes” – isto é, de grandes produtores da agroindústria.

Já segundo os dados do supracitado Parecer Prévio do TCU sobre as Contas do Governo de 2012, das aquisições feitas da agricultura familiar no ano de 2012 (estimativas do MDA), o conjunto soja e óleo de soja respondeu por 99,56% do total, restando às demais fontes oleaginosas irrisórios 0,44%, sendo 0,31% da mamona. Quanto à origem da matéria-prima adquirida, a agricultura familiar, que representava 26% em 2010, passou a 23,65% em 2011 e a apenas 20% em 2012.

A partir de dados do Boletim Mensal do Biodiesel de abril de 2013, editado pela ANP¹⁵, percebe-se que a soja e as gorduras de origem animal dominam amplamente a produção brasileira de biodiesel, correspondendo, respectivamente, a 73,4% e 19,6% do total das matérias-primas empregadas na produção do biocombustível; o óleo de algodão, de participação razoável na região Nordeste, correspondeu a 3,02%, enquanto que as culturas que foram imaginadas para fomentar a inclusão social dos pequenos agricultores – sobretudo mamona e dendê – caem melancolicamente na categoria “outras fontes”, correspondendo a 3,98% do total.

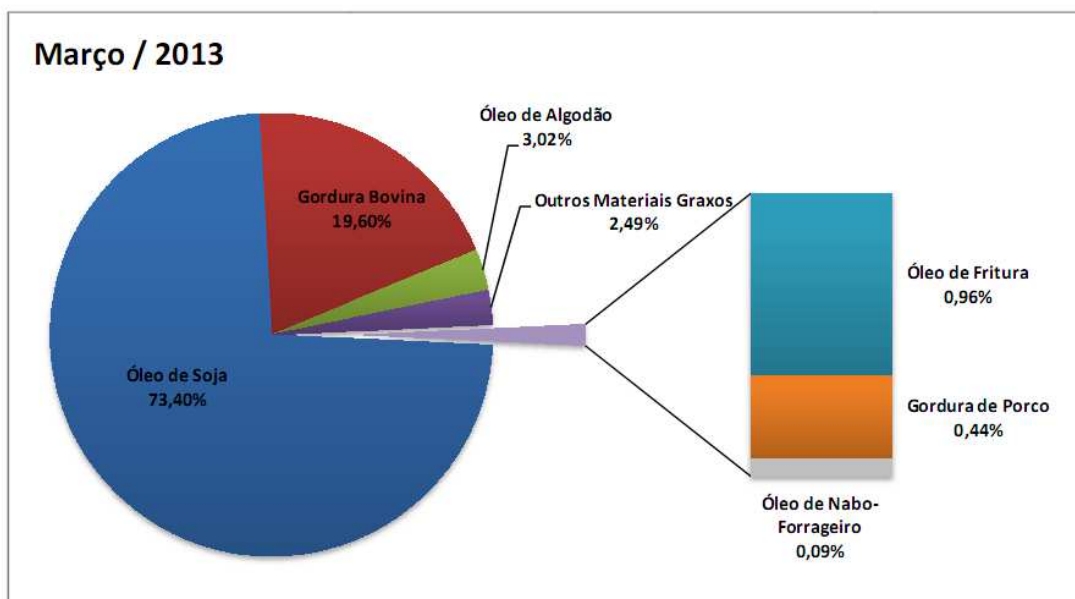
¹³ Ver notícia “MDA divulga dados parciais do Selo Social para 2012”, no site Biodieselbr.com, no endereço <http://www.biodieselbr.com/noticias/agricultura/selo/mda-dados-parciais-selo-social-2012-220313.htm>. Consultado em 22/03/2013.

¹⁴ Vide nota 8.

¹⁵ Disponível na Internet, no endereço: <http://www.anp.gov.br/?dw=65916>, consultado em 15/05/2013.

A figura 5, reproduzida a seguir, extraída do Boletim Mensal do Biodiesel de abril de 2013, editado pela ANP, apresenta claramente os principais insumos empregados na produção de biodiesel no Brasil.

Figura 5 – Matérias primas utilizadas para produção de biodiesel (perfil nacional)



Redução da emissão de poluentes atmosféricos

Estudos, realizados em 2001, pela Agência de Proteção Ambiental dos Estados Unidos da América (*United States Environmental Protection Agency – EPA*)¹⁶, informam que para percentuais de mistura inferiores a 10% de biodiesel no diesel mineral não há alterações significativas nos níveis de emissões atmosféricas em relação ao diesel mineral puro. Porém, para mistura que utilize 20% de biodiesel produzido a partir da soja as emissões em relação ao diesel puro seriam alteradas nos percentuais constantes da tabela 1 apresentada a seguir.

Tabela 1- Mudanças nas emissões para mistura B20

	Alterações nas emissões
Óxidos de Nitrogênio - NOx	+2 %
Material Particulado	-10,1 %
Hidrocarbonetos - HC	-21,1 %
Monóxido de carbono - CO	-11 %

¹⁶“A Comprehensive Analysis of Biodiesel Impacts on Exhaust Emissions”, disponível no endereço <http://www.epa.gov/oms/models/analysis/biodsl/p02001.pdf>. Consultado em 20/03/2013.

Considerando que o referido estudo foi realizado em outro país, há mais de dez anos, buscamos informações relativas à experiência nacional de uso do biodiesel nos transportes. Porém, as inspeções veiculares periódicas não são obrigatórias em todo o país; por isso, não se fazem medições das emissões de poluentes atmosféricos emitidos pela frota nacional de veículos, e não se tem o real conhecimento sobre as emissões de poluentes atmosféricos pelos veículos automotivos brasileiros em condições de uso.

Segundo dados obtidos no 1º Inventário Nacional de Emissões Atmosféricas por Veículos Automotores Rodoviários¹⁷, publicado em 2010 pelo Ministério do Meio Ambiente, as curvas de sucateamento dos veículos a diesel são geralmente mais longas do que as dos demais veículos, o que faz com que, pelas próprias características de maior robustez e durabilidade desses motores, a frota de veículos a diesel seja mais antiga do que as de veículos movidos a gasolina, ou a *flex-fuel*, esta última, de introdução bem mais recente no mercado, tendo-se iniciado em 2003.

Por isso, a frota de veículos a diesel tende a renovar-se com menor velocidade, e os valores das emissões de poluentes atmosféricos dela provenientes demoram mais tempo a apresentar quedas significativas, em função da adoção de fases mais restritivas de emissões, previstas pelo Proconve.

Assim, em 2009, a frota brasileira de veículos a diesel, representando então 12,1% da frota total de 27,5 milhões de veículos, ainda tinha 27% de veículos anteriores à fase P-3 do Proconve (correspondente à fase Euro I, ainda pouco restritiva em termos de emissões de poluentes), iniciada em 1994.

Essa frota mais antiga era responsável, no ano de 2009, por 28% das emissões de óxidos de nitrogênio (NOx), aproximadamente correspondente à sua participação na frota total, mas, no que tange à emissão de particulado, respondia por 50% dessas emissões poluentes – quase o dobro de seu peso na frota total de veículos a diesel.

Pelas projeções feitas pelo inventário nacional de emissões atmosféricas, anteriormente citado, o total de emissões de NOx deverá cair de aproximadamente um milhão de toneladas, no ano de 2009, para cerca de 800.000 toneladas, no ano de 2020. Em compensação, a emissão desse poluente gerada pela frota de veículos a diesel mais antiga (anterior à fase P3 do Proconve) deverá reduzir-se de 28% para apenas 9%, como resultado do sucateamento dos veículos mais antigos, enquanto que a participação dos veículos a diesel na emissão de NOx passará de 89%, em 2009, para 88%, em 2020 – praticamente no mesmo nível.

Isso demonstra que o aumento da participação do biodiesel na alimentação da frota de veículos a diesel não tem o condão de reduzir as emissões de NOx

¹⁷ Disponível na Internet, no endereço: http://www.mma.gov.br/estruturas/163/publicacao/163_publicacao27072011055200.pdf, consultado em 11/3/2013.

por ela geradas – ao contrário, segundo o estudo citado anteriormente, realizado pela Agência de Proteção Ambiental (EPA), as emissões desse poluente atmosférico, utilizando-se biodiesel produzido a partir da soja (semelhante, portanto, ao biodiesel brasileiro), aumentam entre 2% (B20) e 10% (B100), em relação ao diesel convencional de petróleo.

Essa visão parece corroborada pelos resultados publicados pela Companhia Ambiental do Estado de São Paulo (Cetesb), em 2012, no relatório “Emissões Veiculares no Estado de São Paulo 2011”¹⁸, que apontam para um aumento, de 2010 para 2011, de 8% da frota de veículos a diesel, ao mesmo tempo em que se estabilizou a emissão de NO_x, característica desses veículos. Nos dizeres do próprio relatório,

“(…) são comparadas as emissões de CO e NO_x em toneladas, no Estado de São Paulo, nos anos de 2010 e 2011. As emissões de monóxido de carbono se devem principalmente ao uso dos veículos leves e as emissões de óxidos de nitrogênio são características de motores do ciclo Diesel. (…).

Não houve variação significativa nas emissões de NO_x no período, mesmo com o aumento importante da frota de veículos pesados, fonte principal desse poluente. Ainda que a evolução tecnológica deva impactar positivamente, nos casos dos pesados o ganho demora a ser percebido. A frota de pesados tem idade média maior, demora mais a ser sucateada e a redução mais significativa do fator de emissão do NO_x será obtida com o advento da Fase P7 do PROCONVE, comercializada a partir de 2012.”

Também uma apresentação feita pela Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotivos (Anfavea), no Seminário sobre Emissões de Veículos Diesel, em outubro de 2009¹⁹, demonstra que, enquanto cumpriam com folga os limites de emissões de monóxido de carbono (CO) e hidrocarbonetos (HC), em relação às emissões de óxidos de nitrogênio (NO_x) e material particulado (MP), os veículos a diesel cumpriam as metas de emissão, porém bem mais próximos dos limites legalmente previstos.

As projeções²⁰ apontam, ainda, que as emissões de material particulado diminuirão de 40 mil toneladas, em 2009 (92% por veículos a diesel), para 15 mil toneladas (96% por veículos a diesel) em 2020, aparentemente mais em função da redução da frota antiga (anterior à fase P3 do Proconve), de 50% para 25% da frota total, enquanto que os veículos mais novos e menos poluentes (fases P5 e P7, e posteriores) deverão passar de 20% para 51% do total da frota a diesel; novamente, não se pode creditar a redução nas emissões de material particulado à participação do biodiesel no consumo total de combustíveis.

¹⁸ Disponível na Internet, no endereço:

http://www.cetesb.sp.gov.br/ar/documentos/Relatorio_de_Emissoes_Veiculares_no_Estado_de_Sao_Paulo_2011.pdf, consultado em 21/3/2013.

¹⁹ Disponível na Internet, no endereço: <http://www.anfavea.com.br/documentos/SeminarioItem1.pdf>, consultado em 21/3/2013.

²⁰ Vide nota 17.

Portanto, a partir dos poucos dados e estimativas obtidos para as emissões de poluentes atmosféricos, não se pode afirmar, com certeza, que a introdução do biodiesel nos combustíveis automotivos no Brasil, nos percentuais verificados, tenha ajudado a reduzir a poluição atmosférica e aumentar a preservação ambiental.

2.2.2 Em relação ao objetivo 2.1.2

No que diz respeito aos percentuais mínimos de adição do biodiesel ao diesel derivado de petróleo, pode-se considerar que as metas foram atingidas com folga, pois já a partir da edição da lei, o biodiesel era adicionado ao diesel mineral em percentual de 2%, ainda a título opcional e autorizativo, tendo passado, em janeiro de 2008, a ser obrigatoriamente adicionado ao diesel no mesmo percentual; porém, entre julho de 2008 e junho de 2009, o percentual de adição aumentou para 3% e, de julho a dezembro de 2009, para 4%, atingindo os 5% a partir de janeiro de 2010; portanto, a meta legal foi cumprida três anos antes do prazo previsto.

2.2.3 Em relação ao objetivo 2.1.3

Quanto a esse objetivo, resta a dúvida: afinal, o PNPB foi ou não foi bem sucedido? Tudo depende de como se deseje encarar a questão, se favorável ou desfavoravelmente.

Isto se deve ao texto ambíguo do § 4º do art. 2º da Lei nº 11.097, de 2005, incluído pela Lei nº 11.116, de 18 de maio de 2005, que diz:

“Art. 2º.....

.....

§ 4º O biodiesel necessário ao atendimento dos percentuais mencionados no **caput** deste artigo **terá que ser processado, preferencialmente**, a partir de matérias-primas produzidas por agricultor familiar, inclusive as resultantes de atividade extrativista. *(Incluído pela Lei nº 11.116, de 2005)*” (grifou-se)

A ambiguidade está no fato de que, de um lado, a norma afirma que o biodiesel necessário ao cumprimento das metas do PNPB **terá que ser processado** a partir de matérias-primas produzidas por agricultor familiar; ao mesmo tempo, acrescenta o advérbio **preferencialmente**, que torna essa exigência mais flexível, retirando a obrigatoriedade anterior.

Assim, como não pode haver palavras inúteis na lei, os produtores de biodiesel valem-se da opção criada pelo advérbio, escapando da obrigatoriedade que o legislador pode, originalmente, ter tentado criar.

Prova disso é que, como já foi anteriormente citado, embora os números de estabelecimentos de agricultura familiar, de 2004 até 2010 – segundo dados oficiais – tenham mostrado crescimento significativo, a matéria-prima por eles vendida, em

2010, às usinas produtoras de biodiesel detentoras do Selo Social representou apenas 26% do total por elas adquirido.

Ainda no tocante às matérias-primas utilizadas para produzir o biodiesel, verificou-se, também, que a soja representou, em 2010, 94,5% dos valores totais de aquisição, enquanto que a mamona, inicialmente projetada como a cultura que, por resistir mesmo a condições climáticas severas, poderia ser a grande responsável pela inclusão social de várias famílias de agricultores nordestinos, representou apenas 4,4% desse mesmo total.

Isso ocorre não por falta de empenho do governo ou de interesse pelos agricultores, mas porque o óleo de mamona tem valor cerca de três vezes mais alto no mercado do que o biodiesel. A tabela 2²¹ apresenta os valores de óleos diversos no mercado nacional, em 03/05/2013.

Tabela 2

Produto	Mínimo (R\$/Ton)	Máximo (R\$/Ton)	ICMS	Posto	Pagto
Biodiesel B100 ANP (R\$/m3)	1.820,00	2.295,00	12%	CIF - SP	30dd
Glicerina Bi-Destilada	2.300,00	2.600,00	18%	CIF - SP	30dd
Óleo de Babaçú Bruto	3.250,00	3.350,00	12%	CIF - SP	30dd
Óleo de Mamona nº1	6.300,00	6.400,00	18%	CIF - SP	30dd
Óleo de Oiticica	6.900,00	6.950,00	12%	CIF - SP	30dd
Óleo de Palma Bruto	2.450,00	2.500,00	12%	CIF - SP	30dd
Óleo de Soja Bruto Deg.	2.250,00	2.280,00	12%	CIF - SP	30dd
Sebo Bovino 3% Max	1.850,00	1.900,00	12%	CIF - SP	30dd

Portanto, ao se analisar friamente os números relativos à produção de biodiesel no Brasil, chega-se à conclusão de que é um bom negócio para a agroindústria da soja e para os criadores de gado, enquanto que, para os agricultores familiares, os reflexos positivos são duvidosos.

3. OPÇÕES DE ATUAÇÃO LEGISLATIVA

Da análise dos parâmetros selecionados para verificar o atingimento dos objetivos da Lei nº 11.097, de 2005, em função das respectivas abrangências, decidimos avaliar as quatro opções para atuação legislativa apresentadas a seguir:

²¹ Informações extraídas da Internet, do endereço: <http://www.uniamericabrasil.com.br/portugues/informe.php>, consultado em 15/05/2013.

Opção 0: Não editar nova norma legal relativa ao tema, mantendo a atual adição percentual do biodiesel ao diesel mineral.

Opção 1: Editar nova Lei (ou Medida Provisória), decretando o fim da obrigatoriedade do uso de biodiesel no país.

Opção 2: Editar nova Lei (ou Medida Provisória), ampliando a adição de biodiesel ao diesel mineral.

Opção 3: Editar nova Lei (ou Medida Provisória), estabelecendo que o percentual de adição de biodiesel ao diesel mineral no Brasil situar-se-á numa faixa variando de 5% a 10% (estima-se que a capacidade de produção de biodiesel autorizada pela ANP já permitiria atingir o percentual de mistura de 10%), e que o valor do percentual de mistura será definido por Resolução do Conselho Nacional de Política Energética - CNPE.

4. IDENTIFICAÇÃO DOS IMPACTOS INERENTES A CADA OPÇÃO

Têm interesse direto na proposição em exame os seguintes Grupos de interesse:

- os fabricantes de veículos nacionais;
- os produtores de biodiesel;
- os diversos segmentos da agroindústria, desde agricultores familiares até grandes produtores rurais;
- os consumidores de veículos alimentados a óleo diesel;
- os ambientalistas.

Os impactos das opções levantadas são analisados a seguir.

4.1 Impactos econômicos

Opção 0: mantendo-se a atual adição de biodiesel ao diesel mineral, deve-se esperar apenas um crescimento vegetativo da indústria do biodiesel, acompanhando os níveis de expansão do consumo do diesel mineral no país, em seus diversos usos.

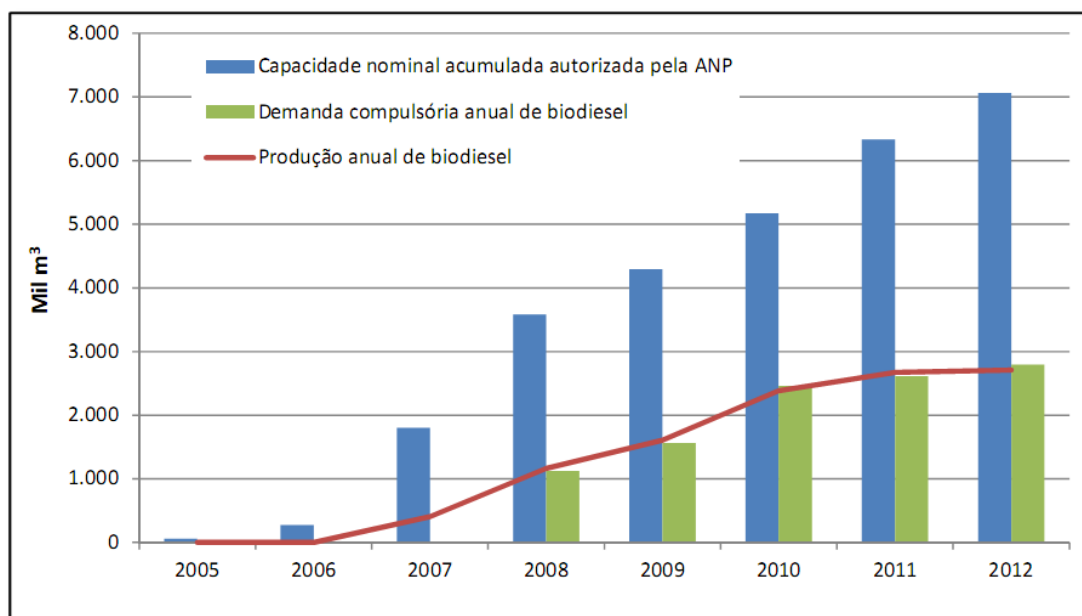
O crescimento da indústria do biodiesel dependerá da capacidade do aumento da produtividade e da redução de custos em suas diversas atividades, a fim de atingir preços mais competitivos para o biodiesel, em comparação com o diesel mineral, ou dependerá do aumento dos custos de produção do diesel mineral em montantes que, estimamos, deverão variar entre 40% e 50%.

Observa-se, porém, forte pressão junto ao governo federal pelo aumento da mistura de biodiesel com o óleo diesel do chamado diesel B5 (5% de biodiesel

e 95% de diesel mineral) para B7 (7% de biodiesel e 93% de diesel mineral) ou B10 (10% de biodiesel e 90% de diesel mineral), sendo, alternativamente, admitido o estabelecimento de uma faixa de variação da mistura entre 5% e 10%, devendo o percentual efetivo da mistura ser definido pelo Conselho nacional de Política Energética – CNPE, de acordo com a conveniência do País, conforme ocorre com a mistura do etanol à gasolina.

Essa pressão origina-se nos grande produtores de soja, que encontraram um novo nicho de mercado favorável ao seu produto e baseia-se na expressiva capacidade instalada de produção de biodiesel, autorizada pela ANP, que se mostra mais de duas vezes superior ao volume atualmente produzido, conforme demonstram os dados constantes da figura 6²², apresentada a seguir.

Figura 6 – Evolução anual da produção, da demanda compulsória e da capacidade nominal autorizada pela ANP.



Contudo, lembramos que, de acordo com dados divulgados pela Petrobrás, o Brasil continuará importando derivados de petróleo até que entrem em operação as novas refinarias previstas no Plano de Negócios e Gestão 2013-17. De acordo com esse plano, a curva de produção de petróleo da empresa apresentará um crescimento contínuo, até atingir 2,5 milhões de barris por dia em 2016, chegando a 2,75 milhões de barris em 2017 e 4,2 milhões de barris por dia em 2020. A produção de petróleo passará, então, a superar a produção de derivados, o que dará ao País, também, autossuficiência em derivados. Em 2020, a Petrobras planeja produzir 4,2 milhões de barris de petróleo por dia contra uma capacidade de refino de 3,6 milhões de barris por dia e um consumo de 3,4

²² Extraída do Boletim Mensal do Biodiesel, da Agência nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis, publicado em abril de 2013, disponível na Internet, no endereço: <http://www.anp.gov.br/?dw=65916>, consultado em 15/05/2013.

milhões de barris por dia. Em decorrência, de acordo com dados do Plano Decenal de Expansão de Energia – 2021²³, a partir de 2017 o Brasil torna-se a exportador de óleo diesel.

Portanto, em cerca de quatro anos, a argumentação da economia de divisas proporcionada pela mistura de biodiesel ao diesel mineral deixará de ser válida, de forma que apenas os motivos socioambientais poderão justificar a manutenção da produção nacional de biodiesel.

Opção 1: na hipótese de fim do uso obrigatório do biodiesel no país, os produtores do combustível teriam de buscar o mercado externo para vender seus produtos, além de terem de reduzir drasticamente seus custos de produção, a fim de conseguirem manter-se em atividade.

Porém, mesmo no caso de aumento das exportações, teriam de concorrer com outros produtores de expressão para o biodiesel, como a Argentina e a Indonésia, que já têm conseguido deslocar mesmo outros grandes produtores de biodiesel, como a Alemanha, provocando prejuízos para os produtores domésticos de biodiesel desses países.²⁴

Além disso, a indústria nacional de biodiesel teria de partir para uma campanha publicitária bastante agressiva (e cara, aumentando os custos da indústria), buscando enfatizar as possíveis vantagens econômicas, sociais e ambientais do uso do biodiesel para os consumidores finais do produto.

Em qualquer caso, porém, o cenário é de redução do mercado para o biodiesel nacional, com significativa redução de postos de trabalho na indústria e no campo, o que poderia representar um duro golpe especialmente para os estabelecimentos de agricultura familiar, que teriam menor capacidade técnica e econômica para enfrentar esse revés, e buscar novos mercados para sua produção, ou estabelecer culturas alternativas.

Opção 2: na hipótese de aumento dos percentuais de adição do biodiesel ao diesel mineral, haveria um crescimento nas atividades da indústria do biodiesel, mas a esse crescimento corresponderia um aumento nos preços do óleo diesel ao consumidor final, que poderia gerar uma reação em cadeia, com aumentos nos custos de transporte, preços de passagens de transportes rodoviários, etc., que poderia, em última análise, impulsionar os índices inflacionários.

Para que se tenha uma ideia dos aumentos possíveis nos preços do óleo diesel, mantida a atual diferença de preços entre o diesel mineral e o biodiesel, à luz dos preços atualmente praticados, um aumento da ordem de cinco por cento na adição de biodiesel ao diesel mineral poderia ocasionar um aumento de até quatorze por cento nos preços finais do diesel automotivo.

²³ Disponível na Internet, no endereço: http://www.epe.gov.br/PDEE/20130326_1.pdf, consultado em 07/06/2013.

²⁴ Vide nota 4.

Para evitar esses efeitos deletérios, a opção seria, a exemplo do que hoje ocorre nos Estados Unidos, e contrariamente ao que se verifica na União Europeia (Alemanha e Espanha, por exemplo), partir para a adoção de subsídios governamentais, política que, a médio e longo prazos, poderá também redundar em pressões inflacionárias.

A propósito, já existe em tramitação, na Câmara dos Deputados, desde o dia 27 de maio último, o Projeto de Lei nº 5.651, de 2013, do Deputado Raul Lima (PSD-RR), que torna obrigatória a adição de 15% de biodiesel ao óleo diesel comercializado em qualquer parte do território nacional, admitindo-se a variação de 1%, para mais ou para menos – o que, na prática, obrigaria a venda de diesel com teores entre 14% e 16% em todo o Brasil, a partir da vigência da lei.

O problema é que, segundo cálculos apresentados a esse respeito em matéria da revista BiodieselBR.com²⁵, o volume de biodiesel necessário para atender a tal exigência, considerando-se o consumo de diesel do ano de 2012, seria de 8,4 bilhões de litros, enquanto que a capacidade instalada total de produção de biodiesel no país é de pouco menos de 7, 5 bilhões de litros, considerando-se ainda que somente seria possível atingir esse volume total com operação em capacidade integral durante 360 dos 365 dias do ano²⁶; mesmo assim, ainda faltaria quase um bilhão de litros para atingir a meta.

É claro que, nesse caso, o Brasil poderia lançar mão das importações de biodiesel, principalmente da Argentina e da Indonésia – os dois principais exportadores mundiais do produto, que enfrentam, atualmente, restrições a suas exportações, sobretudo dos países da União Europeia, que impuseram sobretaxas da ordem de 10% às exportações de biodiesel argentinas e indonésias, sob a alegação de práticas semelhantes ao *dumping* nas exportações de biodiesel desses dois países.

No entanto, caso o Brasil optasse por essas importações de biodiesel para atender às suas necessidades, haveria, é claro, dispêndio de divisas, que acabaria por corroer ao menos uma parte da alegada economia de divisas com o uso desse biocombustível. Observa-se, ainda, que a adição de biodiesel em percentuais entre 2% e 10% continuaria a caracterizar o biodiesel apenas como mero aditivo do diesel mineral; esse não é o caso, por exemplo, da gasolina brasileira que, por ser, na verdade, uma mistura de gasolina e etanol anidro – sendo os teores deste último variáveis entre 17% e 26% - é encarada, inclusive pelos padrões internacionais, como um combustível reformulado.

Para que o biodiesel pudesse chegar a esse mesmo *status*, seria necessário que a sua adição ao diesel mineral se desse em valores, por exemplo, na faixa entre 15% e 20%. Quanto aos demais impactos econômicos de tal medida, continuam válidos os argumentos anteriormente apresentados na hipótese 0, no que concerne ao aumento da capacidade de refino de petróleo do país.

²⁵ Disponível no site <http://www.biodieselbr.com/noticias/regulacao/politica/apresentado-camara-pl-implantar-b15-290513.htm>. Consulta em 4/6/2013.

²⁶ Na prática, porém, a capacidade efetiva de produção é de cerca de 75% da capacidade nominal, segundo a matéria citada na nota 24.

Opção 3: o estabelecimento do percentual de mistura de biodiesel ao diesel mineral pelo CNPE, dentro de uma faixa de percentuais de mistura estabelecida em lei, daria maior flexibilidade ao Poder Executivo para alterar a política nacional de mistura e adequar a produção nacional de biodiesel aos custos do óleo de soja e do diesel mineral no mercado internacional, o que, em tese, poderia beneficiar os consumidores nacionais de diesel, com custos menores e, também, dar aos produtores flexibilidade para exportar a sua produção, quando os preços internacionais do biodiesel ou do óleo de soja forem mais atrativos.

Quanto aos demais impactos econômicos de tal medida, continuam válidos os argumentos anteriormente apresentados para a opção 0, no que concerne ao aumento da capacidade de refino de petróleo do país.

4.2 Impactos sociais

Opção 0: com o crescimento associado apenas ao aumento do consumo de óleo diesel, a indústria do biodiesel tenderia a atingir um platô e, a longo prazo, a estagnação de seu crescimento. Caso não haja aumentos de produtividade ou redução dos custos de produção, o biodiesel poderá perder a oportunidade de atingir mercados externos, ficando sempre na dependência do crescimento do consumo do diesel mineral.

Para a agricultura familiar, essa situação poderá ser ainda mais desfavorável pois, como não tem muita capacidade de concorrência econômica, a menos que haja a aplicação de subsídios governamentais ao PNPB, sua produção, nessa hipótese, tenderá a ser deslocada em favor dos grandes produtores agroindustriais, não lhe restando outros nichos de atuação no mercado.

Opção 1: essa hipótese representaria uma redução nos postos de trabalho da indústria do biodiesel, e quase que certamente o alijamento do mercado dos produtores de menor expressão, além de uma expressiva redução na participação dos empreendimentos de agricultura familiar, ou mesmo a sua eliminação dos negócios do biodiesel no país – o que poderia gerar aumento do desemprego, da insatisfação e mesmo das tensões sociais e da turbulência no setor agrícola brasileiro.

Opção 2: a criação de empregos e aumento do volume de negócios com o biodiesel aumentaria, mas poderiam também aumentar as pressões inflacionárias para a sociedade em geral, por conta do aumento nos preços do óleo diesel, que teriam capacidade para inflar os preços em geral, dada a capilaridade da presença do óleo diesel em todas as atividades econômicas no Brasil – indústria, transportes, geração de energia etc.

O recurso aos subsídios governamentais poderia minorar esse problema, mas, a longo prazo, seu emprego poderia tornar-se insustentável, dada a grande possibilidade de geração de pressões inflacionárias em diversos setores da economia.

Opção 3: as oscilações na produção de biodiesel, decorrentes de eventuais alterações do percentual de mistura, definido pelo CNPE, deverão ser absorvidas

pela indústria nacional de produção e processamento de soja, que passaria a ter maior flexibilidade de mercados, preservando-se a agricultura familiar. Por outro lado, a retirada da garantia de um mercado nacional crescente para o biodiesel retiraria os agentes dessa indústria da zona de conforto em que atualmente se encontram, incentivando a busca de ganhos de produtividade. Igualmente, a agricultura familiar seria incentivada a buscar mercados alternativos para sua produção, ou culturas que eventualmente possam vir a substituir aquelas atualmente voltadas para a produção de biodiesel.

4.3 Impactos ambientais

Opção 0: como já se comentou ao final do item 2.1.1, em relação à escassez de dados relativos às emissões de poluentes atmosféricos, a manutenção da atual situação legal não indica um potencial risco de aumento das emissões de poluentes pela frota veicular a diesel; ao contrário, com a evolução das fases do Proconve, o sucateamento da frota diesel mais antiga – e mais poluidora – e sua substituição por unidades mais modernas e menos poluentes indica que, com o decorrer dos anos, mesmo que aumente a frota de veículos a diesel, o total de emissões de poluentes atmosféricos deverá reduzir-se, em razão das melhorias técnicas dos motores.

Opção 1: também pela mesma razão que na hipótese anterior, não é possível, em razão da escassez de dados confiáveis, afirmar-se que, caso se decida pelo fim da obrigatoriedade de uso do biodiesel em adição ao diesel mineral, haja aumento nas emissões de poluentes atmosféricos.

Opção 2: pelas mesmas razões expostas nas demais hipóteses, não se pode prever que, com o aumento da adição do biodiesel ao diesel mineral, haja significativos aumentos ou diminuições na emissão de poluentes atmosféricos pelos veículos movidos a diesel; portanto, não se preveem significativos impactos ambientais, tanto positivos quanto negativos, com a adoção dessa medida – tal como nos demais casos.

Opção 3: da mesma forma, não vislumbramos consequências ambientais significativas em decorrência da adoção dessa hipótese.

5. AVALIAÇÃO COMPARATIVA DAS OPÇÕES

5.1 Opção 0: Não editar norma relativa ao tema.

- a) Benefícios: Empregar os recursos do Congresso Nacional em temas mais prioritários, com reflexos sociais, econômicos e ambientais mais relevantes. No campo econômico, evitam-se pressões inflacionárias, por não implicar aumentos nos preços dos combustíveis, ou a necessidade de concessão de subsídios econômicos para sustentar maiores volumes de biodiesel adicionado ao diesel mineral.

- b) Custos: Se as razões para a adoção dessa alternativa não forem claramente expostos ao público, pode haver custos políticos, como o de dar aos eleitores a impressão de que o Congresso Nacional estaria desatento em relação a um tema para o qual foram criadas expectativas de atingimento de metas semelhantes às alcançadas pela produção de etanol no Brasil, mas que atualmente se mostram economicamente inviáveis.
- c) Horizonte temporal: Adotou-se um horizonte temporal de cinco anos para a reavaliação técnica da questão, esperando contar com dados mais substanciais e confiáveis sobre a produção nacional de diesel e de biodiesel e os custos a elas associados.

5.2 Opção 1: Editar Lei (ou Medida Provisória, pelo Poder Executivo), decretando o fim da obrigatoriedade do uso do biodiesel.

- a) Benefícios: Haveria, num primeiro momento, uma pequena redução de custos para os consumidores finais do diesel, em razão da retirada do biodiesel, que ainda tem preços mais altos do que os do diesel mineral.
- b) Custos: Elevados custos políticos, em razão da extinção de um programa “politicamente correto”, amplamente divulgado na sociedade como benéfico ao meio ambiente e à melhoria da qualidade de vida; além de custos econômicos significativos, com a redução do uso de capacidade instalada de produção de biodiesel e extinção de vagas no mercado de trabalho, e também custos sociais elevados, com prejuízos para os empreendimentos de agricultura familiar.
- c) Horizonte temporal: O mesmo da Opção 0.

5.3 Opção 2: Editar Lei (ou Medida Provisória, pelo Poder Executivo), ampliando a adição de biodiesel ao diesel mineral.

- a) Benefícios: Aumento dos negócios com o biodiesel, aumento do número de empregos no setor e, num primeiro momento, ganhos sociais, com a possibilidade de aumento do emprego da agricultura familiar.
- b) Custos: Possibilidade de aumento das pressões inflacionárias, geradas pelo aumento dos preços do óleo diesel, dada a alta capilaridade da participação desse combustível nos vários setores da economia;

alternativamente, poderiam ser usados subsídios econômicos, por parte do governo, para evitar tais pressões, porém o recurso a esses subsídios poderia tornar-se, a médio e longo prazos, insustentável, casos ainda persistam as grandes diferenças de custos entre o diesel mineral e o biodiesel.

- c) Horizonte de tempo: O mesmo da Opção 0 e da Opção 1.

5.4 Opção 3: Editar Lei (ou Medida Provisória, pelo Poder Executivo), definindo que o percentual de adição de biodiesel ao diesel mineral será definido pelo CNPE, dentro de uma faixa que varia de 5% a 10%.

- a) Benefícios: Maior flexibilidade e agilidade para o Poder Executivo a atuar no mercado nacional de biodiesel, de forma a atender os interesses proritários da sociedade, sem impactar negativamente, no curto prazo, a indústria de biodiesel estabelecida no País.
- b) Custos: O Congresso Nacional reduz a sua participação na definição da política nacional de biodiesel de curto prazo, contribuindo para a diminuição do papel do Poder Legislativo e para a hipertrofia legiferante do Poder Executivo, pois, por atribuir competência ao CNPE, órgão do Poder Executivo, a proposição acima sugerida não poderia ser de iniciativa de Parlamentar, sob pena de ser considerada inconstitucional, por ofensa ao disposto no art. 61, combinado com o art. 84, da Constituição Federal. A lei deverá estabelecer diretrizes relativas aos critérios que o Poder Executivo deverá utilizar no processo de definição do percentual de biodiesel a ser misturado ao diesel mineral, e mecanismos que deem absoluta transparência a esse processo.
- c) Horizonte de tempo: O mesmo das opções anteriores.

Embora não haja qualquer opção livre de percalços e ônus, consideramos como opção mais indicada a opção zero, ou seja, não editar nova norma legal a respeito do tema.

6. ACOMPANHAMENTO E AVALIAÇÃO

Caso seja adotada a opção recomendada, consideramos importante acompanhar e melhorar a qualidade e a quantidade de dados nacionais referentes a vendas e consumo de diesel e de biodiesel, diferenças de preços entre os combustíveis, os índices

de poluição automotiva nas grandes metrópoles nacionais e em regiões interioranas economicamente importantes, os níveis de emprego na indústria de biodiesel nacional e, sobretudo, na participação da agricultura familiar no setor, em número de pessoas empregadas e na representatividade econômica dessa mão-de-obra nas atividades relativas ao biodiesel. Esse acompanhamento deve se dar por um período de cinco anos, após o qual se deverá reavaliar a necessidade de alteração da norma.

O prazo de cinco anos foi definido sobretudo para permitir a implementação de métodos mais confiáveis de aquisição, em nível nacional, dos dados anteriormente citados, bem como formar com eles um banco de dados que permita uma avaliação mais fidedigna sobre os rumos dados ao Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel, considerando a maior flexibilidade de atuação conferida ao Poder Executivo para o estabelecimento desses rumos.