

COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO

PROJETO DE LEI Nº 1.400, DE 2011

Estabelece prazo de cinco anos a partir da publicação desta lei para a substituição da comercialização e produção de pilhas e baterias não recarregáveis por produtos similares recarregáveis.

Autor: Deputado OTAVIO LEITE

Relator: Deputado ANTONIO BALHMANN

I – RELATÓRIO

A proposição em tela estabelece um cronograma de substituição compulsória das pilhas e baterias não recarregáveis por pilhas e baterias recarregáveis. Em cinco anos todas as pilhas e baterias não recarregáveis teriam sido substituídas por recarregáveis, à taxa de 20% ao ano.

O Projeto de Lei autoriza o Poder Executivo a reduzir a alíquota do Imposto de Produtos Industrializados (IPI) para fabricantes e/ou importadores que antecipem este cronograma.

A inobservância desta lei gera as penalidades previstas na Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998 sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente.

Além desta Comissão, a presente proposição foi distribuída às Comissões de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável e Constituição e Justiça e de Cidadania, estando sujeita à apreciação conclusiva pelas Comissões. Não foram apresentadas emendas a esta Comissão.

É o relatório.

II – VOTO DO RELATOR

A proposição em tela apresenta propósito com mérito inequívoco ao direcionar esforços para a redução do despejo de materiais que afetam negativamente o meio ambiente.

Os danos ao meio ambiente são tratados pela teoria econômica como externalidades negativas, cujos efeitos não são naturalmente internalizados pelos agentes envolvidos. Constitui uma das chamadas “falhas de mercado” que, em algumas circunstâncias, requerem intervenção do poder público para a sua devida correção.

A questão aqui é avaliar quando este tipo de intervenção é eficiente ou não. No caso do Projeto de Lei nº 1.400, de 2011, há severas dúvidas sobre se a intervenção faz sentido por uma análise custo benefício.

Primeiro, a tese implícita é que como as pilhas e baterias recarregáveis são utilizadas mais vezes que as não recarregáveis, a medida geraria um menor despejo de pilhas e baterias e, portanto, menor dano ao meio ambiente. No entanto, o que importa para efeito dos danos ao meio ambiente não é o número de pilhas e baterias descartadas, mas sim a quantidade de materiais poluentes que as compõem. Nesse sentido, não há informações mínimas sobre a equivalência em termos de despejo desses materiais que existe entre as pilhas e baterias não recarregáveis e as recarregáveis. Por exemplo, Bocchi, Ferracin e Biaggio (2000)¹ destacam que “*do ponto de vista ambiental, as pilhas alcalinas representam menor risco, já que não contêm metais tóxicos, como mercúrio, chumbo e cádmio*”. E pilhas alcalinas podem ser tanto recarregáveis como não recarregáveis, havendo uma tendência a cada vez mais ampliar a proporção de alcalinas em países como Estados Unidos e Alemanha. Já as pilhas de níquel/cádmio, preponderantemente recarregáveis, são as que apresentam vida útil mais longa, mas além do custo de produção ser maior que as de chumbo/ácido, geram maior impacto negativo no meio ambiente em função do elemento “cádmio”. Ou seja, não há como se

¹ “Pilhas e Baterias:Funcionamento e Impacto Ambiental”. Nº 11, maio 2000.

inferir sobre o impacto final esperado da política sobre o meio ambiente, o que seria um dado chave para uma avaliação precisa do potencial benefício da medida. É possível que o foco do projeto de lei na dicotomia recarregável/não recarregável esteja simplesmente equivocado.

Segundo, há um custo não desprezível da política tanto para empresas como para consumidores. É sabido que baterias e pilhas recarregáveis são sistematicamente mais caras do que as não recarregáveis, além de demandarem o custo fixo da aquisição de um carregador mais o custo da recarga (a energia elétrica consumida). De qualquer forma, para um uso previsto suficientemente longo é possível que as recarregáveis sejam até mais em conta, considerando a proporção do preço pela quantidade de vezes que poderá ser recarregada. No entanto, há diversos perfis de consumo de pilhas e baterias pelos usuários. Em vários desses perfis de consumo não se demanda um uso suficientemente prolongado, o que implica que a medida traria aumento efetivo de custos para um grande número de usuários e usos possíveis que estes possam realizar.

Terceiro, em outros casos, como em alguns controles remotos, a pilha ou bateria não recarregável acaba mais rapidamente ou possui desempenho inferior à recarregável. Bocchi, Ferracin e Biaggio (2000)² explicam que *“a pilha alcalina pode ser também produzida como pilha recarregável (bateria secundária). Para isso, são necessárias pequenas modificações no projeto de construção, porém seu desempenho é muito menor do que o das baterias secundárias tradicionais.”* Além de o diferencial de preços entre recarregáveis e não recarregáveis se tornar relativamente mais importante, potencialmente se gera desconforto ao consumidor de realizar recargas com mais frequência nas recarregáveis do que troca de pilhas e baterias não recarregáveis.

Pode-se afirmar que a proporção de vendas entre pilhas e baterias recarregáveis e não recarregáveis observada hoje no mercado responde às necessidades específicas dos vários perfis de usuários existentes. Assim, induzir a uma nova proporção, no caso 100% para pilhas e baterias recarregáveis, inequivocamente remove uma opção e aumenta o custo do consumidor. Do lado das empresas produtoras de pilhas e baterias, haverá também custos fixos do ajuste da planta produtiva de não recarregáveis para recarregáveis e alguma variação (indefinida) do custo variável resultante da

² “Pilhas e Baterias:Funcionamento e Impacto Ambiental”. Nº 11, maio 2000.

obrigação de alterar o *mix* de produção. Também do lado das empresas produtoras de equipamentos eletrônicos, a implementação da medida poderá demandar alguns ajustes, com geração de custos fixos e aumento (potencial) dos custos variáveis. Há também custos potenciais do lado do estoque de equipamentos eletrônicos dos consumidores que podem ter uma eficiência diferencial muito grande entre pilhas e baterias recarregáveis e não recarregáveis.

Quarto, usualmente é mais eficiente do ponto de vista regulatório prover incentivos positivos ou negativos para que os agentes privados atuem de forma consistente à correção de externalidades, como é o caso de danos ao meio ambiente, do que o recurso a mandamentos legais do tipo “comando e controle”, que é o caso deste projeto de lei. Isso porque o custo marginal da adoção deste último, tanto para empresários como para consumidores, pode acabar sendo desproporcional.

Nesse ponto, é importante enfatizar que o Projeto de Lei n^o 1.400, de 2011, previa também um incentivo positivo para o alcance do objetivo pela possível redução do Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI para fabricantes e importadores que anteciparem o cronograma estabelecido. O problema prático dessa abordagem seria o custo de monitoramento da proporção de pilhas e baterias recarregáveis e não recarregáveis colocadas no mercado por cada empresa. O incentivo seria, inclusive, de as empresas declararem sempre mais pilhas e baterias recarregáveis vendidas do que não recarregáveis, para usufruir do benefício. O maior problema, no entanto, é que, como já argumentado, não há dados que corroborem os ganhos sobre o meio ambiente da alteração.

Por fim, é importante destacar que a Lei n^o 12.305, de 2 de agosto de 2005, sobre o tratamento de resíduos sólidos, já previu uma forma de lidar com a questão do despejo de pilhas e baterias. O art. 33 da citada lei tem a seguinte redação:

“Art. 33. São obrigados a estruturar e implementar sistemas de logística reversa, mediante retorno dos produtos após o uso pelo consumidor, de forma independente do serviço público de limpeza urbana e de manejo dos resíduos sólidos, os fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes de:

I -.....

II - pilhas e baterias;”

Como pode ser visto, a nova lei de resíduos sólidos tem menos de um ano, não havendo como se avaliar neste momento qual tem sido o seu desempenho neste item. É fundamental aguardar um pouco mais o resultado desta política mais geral, inclusive cobrando do Poder Executivo, sua satisfatória implementação, e aí sim avaliar a necessidade de complementações.

Tendo em vista o exposto, somos pela **REJEIÇÃO** do Projeto de Lei nº 140, de 2011.

Sala da Comissão, em de de 2011.

Deputado ANTONIO BALHMANN
Relator