

# PARECER N° , DE 2013

Da COMISSÃO DE SERVIÇOS DE INFRAESTRUTURA sobre o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 252, de 2011, de autoria do Senador Acir Gurgacz, que *cria o Programa de Microdestilarias de Álcool e Biocombustíveis – PROMICRO, e dá outras providências.*

**RELATOR: SENADOR WELLINGTON DIAS**  
**RELATOR AD HOC: SENADOR WALTER PINHEIRO**

## I – RELATÓRIO

Esta Comissão de Serviços de Infraestrutura examina o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 252, de 2011, de autoria do Senador Acir Gurgacz, que cria o Programa de Microdestilarias de Álcool e Biocombustíveis – PROMICRO, e dá outras providências.

O projeto é composto de cinco artigos, brevemente descritos a seguir:

**Art. 1º e §§1º e 2º** – Cria o Programa de Microdestilarias de Álcool e Biocombustíveis – PROMICRO, prioritariamente destinado aos agricultores familiares. O Parágrafo 1º conceitua “microdestilaria”, fixando parâmetros de aferição conceitual do termo com base na capacidade produtiva de cada unidade individualmente considerada. O Parágrafo 2º define os produtos e processos considerados para efeito desta lei em exame.

**Art. 2º** – Define em oito anos o prazo máximo de duração dos contratos de financiamento das atividades do programa, com dois anos de carência.

**Art. 3º** – Autoriza que as microdestilarias produtoras de biocombustíveis possam comercializar seus produtos diretamente com cooperativas ou associações de produtores rurais, independentemente da

intermediação de um distribuidor autorizado pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP).

**Art. 4º** – Institui como fonte dos recursos para o Programa as dotações do orçamento da União.

**Art. 5º** – Define o prazo de cento e vinte dias após a publicação a entrada em vigor da Lei.

O PLS nº 252, de 2011, foi enviado para apreciação terminativa pela Comissão de Agricultura e Reforma Agrária (CRA). Não foram apresentadas emendas no prazo regimental. Foi designada como relatora a Senadora Ana Amélia, que apresentou relatório pela aprovação, com as emendas de nº 1 e nº 2. Contudo, antes da apreciação do relatório pela CRA, foram aprovados requerimentos solicitando que a matéria também fosse apreciada pela Comissão de Serviços de Infraestrutura (CI) e pela Comissão de Assuntos Econômicos (CAE).

## II – ANÁLISE

O PLS nº 252, de 2011, doravante, neste relatório, nomeado simplesmente PLS, reproduz, com algumas adaptações, o PLC nº 32, de 2003, que, por sua vez, teve como origem o PL nº 868, de 1999, de autoria do deputado Gilberto Kassab. Na Câmara dos Deputados, o PLC foi analisado pelas Comissões de Agricultura e Política Rural, de Finanças e Tributação, e de Constituição e Justiça e de Redação, e obteve parecer favorável em todas.

No Senado, o PLC nº 32, de 2003, obteve parecer favorável na Comissão de Assuntos Econômicos. Foram aprovados requerimentos solicitando que a matéria fosse apreciada também pelas Comissões de Serviços de Infraestrutura, onde chegou a obter aprovação, e de Agricultura e Reforma Agrária. Contudo, a proposição acabou sendo arquivada em janeiro de 2011, ao final da legislatura.

Quanto ao conteúdo do PLS, o primeiro dispositivo em análise, o §1º do art. 1º, traz a definição de microdestilaria:

§ 1º Entende-se por microdestilaria a unidade com capacidade de produção de até cinco mil litros de álcool ou biocombustíveis por dia.

Há dúvida quanto a melhor forma de apresentar o conceito estruturador da proposição, isto é, qual seria o melhor termo a ser utilizado para definir o “produto” do processo produtivo que se pretende tutelar: “álcool”, “etanol” ou “biocombustível”.

Álcool é a denominação da classe de compostos orgânicos caracterizados pela presença de, pelo menos, um radical hidroxila ( $-OH$ ) ligado a um átomo de carbono saturado, ou seja, o termo álcool caracteriza uma função da química orgânica. Existe uma enorme variedade de alcoóis, por exemplo: metanol, propanol, isopropanol etc. O etanol, ou álcool etílico, é o álcool com dois átomos de carbono em sua cadeia.

Já o termo etanol, como se depreende do parágrafo anterior, define uma substância específica. Todavia, como se trata de uma substância comumente encontrada em solução aquosa, a mistura etanol e água é que está caracterizada nos dispositivos normativos como, por exemplo, o inciso XXX do art. 6º da Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, modificada pela Lei nº 12.490, de 16 de setembro de 2011:

XXX - Etanol: biocombustível líquido derivado de biomassa renovável, que tem como principal componente o álcool etílico, que pode ser utilizado, diretamente ou mediante alterações, em motores a combustão interna com ignição por centelha, em outras formas de geração de energia ou em indústria petroquímica, podendo ser obtido por rotas tecnológicas distintas, conforme especificado em regulamento;

Como se pode observar, a definição legal de etanol é mais abrangente do que a definição química, e admite misturas, desde que o álcool etílico seja o componente majoritário. A definição legal também considera a matéria-prima, a aplicação e a forma de produção do etanol.

No mesmo artigo da Lei citada acima, no inciso XXIV, há a definição legal de biocombustível:

XXIV - Biocombustível: substância derivada de biomassa renovável, tal como biodiesel, etanol e outras substâncias estabelecidas em regulamento da ANP, que pode ser empregada diretamente ou mediante alterações em motores a combustão interna ou para outro tipo de geração de energia, podendo substituir parcial ou totalmente combustíveis de origem fóssil;

Como se vê, a definição de biocombustível é bem mais ampla do que a do etanol, e engloba não só o etanol e o biodiesel, mas também outras substâncias, conforme regulamento da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP).

Em suma, indo do termo mais geral para o mais específico, teríamos a seguinte sequência: biocombustível, álcool e etanol.

Verificamos, portanto, a partir da análise das características e das justificativas da presente proposição, a oportunidade única de abarcarmos o conjunto dos biocombustíveis em geral. Assim, consideramos importante adequar os termos iniciais, para incentivar não só a produção em pequena escala do etanol e do biodiesel, mas também de outras substâncias classificadas como biocombustíveis pela ANP, como, por exemplo, o bioquerosene de aviação.

Na medida em que avançamos no sentido mais amplo do conceito de biocombustíveis, seria também mais apropriado substituir o termo “microdestilaria” por “microusina”. A destilação é um processo químico de separação empregado quando os componentes da mistura possuem volatilidades diferentes ou, melhor explicando, pontos de ebulação diferentes.

O processo de destilação é utilizado na produção do etanol. Daí, as usinas de produção de etanol serem também chamadas de destilarias. Mas o método mais usual de produção de biodiesel não utiliza destilação. Ele é baseado em reação química envolvendo a matéria-prima, álcool e catalisador, e posterior separação, por diferença de densidade, das substâncias formadas.

Sendo assim, consideramos o termo “microusina” mais apropriado para o alcance objetivado pelo PLS, por ser de caráter geral e não ter aplicação restrita a substância ou rota de produção específicas.

A segunda questão suscitada na análise do texto, refere-se ao *caput* do art. 3º do PLS:

Art. 3º As microdestilarias poderão comercializar seus produtos diretamente com cooperativas ou associações de produtores rurais.

A dúvida envolve o alcance da possibilidade de venda direta dos produtos das microdestilarias, especialmente combustíveis automotivos. Essa mesma dúvida foi suscitada no âmbito da discussão do PLS na Comissão de Agricultura e Reforma Agrária (CRA). Para dirimi-la, a Relatora, a Senadora Ana Amélia, propôs a seguinte emenda:

“Dê-se ao art. 3º do PLS nº 252, de 2011, a seguinte redação:

Art. 3º As microdestilarias poderão comercializar seus produtos diretamente, mas somente com cooperativas ou associações de produtores rurais.

§ 1º Caso as microdestilarias comercializem biocombustíveis, assim compreendidos etanol e biodiesel, ficarão obrigadas a garantir a qualidade do produto em todo o território nacional, segundo as especificações da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – ANP.

§ 2º Para adquirir biocombustível das microdestilarias, as cooperativas e associações de agricultores deverão possuir, quando couber, Ponto de Abastecimento autorizado pela ANP.”

Assim, de acordo com a emenda da CRA, não haveria venda direta de combustíveis para postos de revenda de livre acesso. Apenas os postos de acesso exclusivo aos produtores rurais, cooperados ou associados, poderiam comprar diretamente o combustível produzido pelas microdestilarias.

A venda direta de combustível de microdestilarias para os postos revendedores de livre acesso enfrenta dificuldades em razão de requisitos técnicos para garantia da qualidade do combustível e da dificuldade de fiscalização.

Não há previsão nas Resoluções da ANP de tal possibilidade. Existe apenas, em fase de estudo, a elaboração de Resolução regulamentando a atividade de produção de biocombustíveis para consumo próprio ou para fins de pesquisa.

Além dos aspectos já mencionados, não se pode perder de vista o desafio permanente do Brasil de manter-se como detentor das técnicas de produção de etanol e de biodiesel hoje consideradas como as mais eficientes do mundo. O desenvolvimento dos biocombustíveis de segunda geração, principalmente aqueles produzidos a partir de fontes de biomassa não usadas na alimentação humana, como o bagaço de cana, é um exemplo de ameaça à supremacia brasileira, mas é também uma nova

oportunidade que se abre para consolidar, ainda mais, a posição de liderança do País na produção de biocombustíveis.

Diante do contexto de competição internacional acirrada, consideramos relevante que sejam introduzidos dispositivos no PLS que estimulem as atividades de pesquisa e desenvolvimento nas áreas industrial e agrícola de produção de biocombustíveis por meio de microusisas e também incentivem o desenvolvimento da cadeia produtiva de equipamentos para microusisas.

Mas mesmo a mais competitiva produção de biocombustíveis por meio de microusisas não se justificaria se não respeitasse os direitos sociais e trabalhistas ou agredisse severamente o meio ambiente, razão pela qual inserimos dispositivos no PLS para garantir a sustentabilidade social e ambiental da produção de biocombustíveis em microusisas.

Por fim, identificamos a necessidade de alterar a abordagem normativa do PLS no que se refere à criação de um programa de microdestilarias, substituindo a criação de um programa pela instituição de política nacional capaz de nortear ações ou programas governamentais que tratem da produção de biocombustíveis por meio de microusisas.

### **III – VOTO**

Em face do exposto, somos pela **aprovação** do Projeto de Lei do Senado nº 252, de 2011, na forma do substitutivo, contemplando-se as emendas apresentadas na CRA, além de outras alterações de nossa autoria referidas na análise acima.

### **PROJETO DE LEI DO SENADO N° 252 (SUBSTITUTIVO), DE 2011**

Institui a Política Nacional de Incentivo às Microusisas de Biocombustíveis – PROMICRO e dá outras providências.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

**Art. 1º** Esta Lei institui a Política Nacional de Incentivo às Microusinas de Biocombustíveis – PROMICRO e estabelece diretrizes para sua consecução.

**Art. 2º** Para efeitos desta Lei, são adotadas as seguintes definições:

I – microusina de biocombustíveis: agroindústria com capacidade de produção de até cinco mil litros de biocombustível por dia.

II – biocombustível: substância derivada da transformação de biomassa renovável, tal como biodiesel, etanol e outras substâncias estabelecidas em regulamento da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), que pode ser empregada diretamente ou mediante alterações em motores a combustão interna, podendo substituir parcial ou totalmente combustíveis de origem fóssil.

**Art. 3º** São objetivos da PROMICRO:

I – promover a produção de biocombustíveis por microusinas;

II – fomentar o desenvolvimento da cadeia produtiva de máquinas e equipamentos para microusinas de biocombustíveis;

III – apoiar o desenvolvimento científico e tecnológico da produção de biocombustíveis por meio de microusinas;

IV – estimular o aproveitamento agrícola e industrial, incluindo a autoprodução e a cogeração de energia elétrica, de resíduos resultantes da produção de biocombustíveis por meio de microusinas;

V – agregar valor à produção rural, e em especial da agricultura familiar; e

VI – gerar empregos de qualidade e aumentar a renda no campo.

**Art. 4º** São diretrizes da PROMICRO:

- I – segurança no suprimento energético local de longo prazo;
- II – modicidade dos preços dos biocombustíveis;
- III – desenvolvimento da agroindústria local e da indústria de máquinas e equipamentos para microusisas de biocombustíveis;
- IV – desenvolvimento e disseminação de novas tecnologias para a produção de matéria prima agrícola e de biocombustíveis por meio de microusisas;
- V – preservação do meio ambiente e mitigação das mudanças do clima pela produção de biocombustíveis;
- VI – diversificação de matérias primas para a produção de biocombustíveis e preferência por espécies vegetais nativas;
- VII – direcionamento prioritário das ações desta Lei aos agricultores familiares, assim definidos nos termos da Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006, e às suas cooperativas e associações;
- VIII – integração da agroindústria familiar com o setor energético;
- IX – adoção de metodologias participativas e incentivo ao cooperativismo e ao associativismo de produtores rurais;
- X – justa distribuição dos benefícios gerados pela PROMICRO;
- XI – prestação de serviços de assistência técnica e extensão rural e de qualificação para o trabalho dos agricultores familiares; e
- XI – erradicação do trabalho infantil e do trabalho em condições degradantes.

**Art. 5º** São instrumentos da PROMICRO:

- I – subvenção econômica a fundo perdido para atividades de pesquisa e desenvolvimento, qualificação para o trabalho e assistência

técnica e extensão rural relativas à produção de biocombustíveis por microusisinas;

II – linhas especiais de crédito com taxas de juros, prazos e carências favorecidos para as atividades agrícolas, industriais, de armazenamento e de distribuição de biocombustíveis produzidos por microusisinas;

III – suspensão da exigência da Contribuição para os Programas de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PIS/Pasep) e da Contribuição Social para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins) incidentes sobre a receita da pessoa jurídica vendedora de insumos, máquinas, aparelhos, instrumentos e equipamentos novos e de materiais de construção para utilização na fabricação e instalação de microusisinas de biocombustíveis no País;

IV – suspensão do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) incidente, na saída do estabelecimento industrial ou equiparado, sobre insumos, máquinas, aparelhos, instrumentos e equipamentos novos e de materiais de construção para utilização na fabricação e instalação de microusisinas de biocombustíveis no País;

V – suspensão da exigência da Contribuição para o PIS/Pasep e da Cofins incidentes sobre a prestação de serviços efetuada por pessoa jurídica estabelecida no País, no caso de venda de serviços destinados à fabricação e à instalação de microusisinas de biocombustíveis no País; e

VI – regime especial de depreciação acelerada das máquinas e instalações de microusisinas de biocombustíveis.

§ 1º A aplicação dos instrumentos mencionados no *caput* deverá prover condições especialmente favorecidas para os empreendimentos que:

I – sejam de menor escala;

II – utilizem como matéria prima plantas nativas em ambiente produtivo de policultura ou associado à silvicultura;

III – sejam situados em regiões de menor Índice de Desenvolvimento Humano (IDH);

IV – tenham participação da agricultura familiar;

V – gerem mais benefícios sociais por capital investido;

VI – tenham maior eficiência energética no processo agroindustrial;

VII – sejam ambientalmente sustentáveis;

VIII – adotem práticas agrícolas que garantam a conservação do solo e da água;

IX – tenham elevado grau de inovação e potencial de nucleação ou consolidação de cadeias produtivas de alta tecnologia; e

X – combinem os fatores constantes dos incisos I a IX deste parágrafo.

§ 2º As suspensões de que tratam os incisos III e IV do *caput* convertem-se em alíquota 0 (zero) após a utilização ou incorporação do bem ou material de construção na fabricação e instalação de microusinas de biocombustíveis no País.

§ 3º Aquele que não utilizar ou incorporar o bem ou material de construção na fabricação e instalação de microusinas de biocombustíveis no País fica obrigado a recolher as contribuições e os impostos não pagos em decorrência da suspensão de que trata este artigo, acrescidos de juros e multa de mora, na forma da Lei, contados a partir da data da aquisição, na condição de responsável ou contribuinte, em relação à Contribuição para o PIS/Pasep, à Cofins e ao IPI.

§ 4º As máquinas, aparelhos, instrumentos e equipamentos que possuam processo produtivo básico (PPB) definido nos termos da Lei nº 8.248, de 23 de outubro de 1991, ou no Decreto-Lei nº 288, de 28 de fevereiro de 1967, somente farão jus à suspensão de que tratam os incisos III e IV do *caput* quando produzidos conforme os respectivos PPBs.

§ 5º Nas vendas de serviços de que trata o inciso V do *caput*, aplica-se, no que couber, o disposto nos §§ 2º a 4º.

**Art. 6º** A instalação e o funcionamento das microusinas deverão ser autorizados, na forma do regulamento, pela ANP.

§ 1º A ANP deverá emitir a autorização referida no *caput* em até 180 (cento e oitenta) dias da entrada do pedido.

**Art. 7º** As microusinas estão autorizadas a produzir biocombustíveis para pesquisa e consumo próprio, incluindo, quando for o caso, cooperativados ou associados da microusina, e para comercializar diretamente com cooperativas ou associações de produtores rurais e com empresas distribuidoras de combustíveis.

§ 1º Os biocombustíveis comercializados pelas microusinas devem atender às especificações físico-químicas determinadas pela ANP, sob pena de responsabilização civil e penal nos termos da legislação vigente.

§ 2º Para adquirir biocombustível das microusinas, as cooperativas e associações de produtores rurais devem possuir ponto de abastecimento autorizado pela ANP.

**Art. 8º** Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em 17 de dezembro de 2013.

Senador Fernando Collor, Presidente

Senador Walter Pinheiro, Relator *Ad Hoc*