PARECER DE PLENÁRIO AO PROJETO DE LEI Nº 2.148, DE 2015

(Apensados: PLs nº 10.073/2018, 5.710/2019, 290/2020 e 528/2021)

Estabelece redução de tributos para produtos adequados à economia verde de baixo carbono.

Autor: Deputado JAIME MARTINS

Relatora: Deputada CARLA ZAMBELLI

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 2.148, de 2015, busca estabelecer redução de tributos para

produtos adequados à economia verde de baixo carbono. À proposição, foram

apensados os seguintes projetos:

1) Projeto de Lei nº 10.073, de 2018, que estabelece redução de IPI para

produtos adequados à economia verde de baixo carbono, ao qual não foram

apresentadas emendas;

2) Projeto de Lei nº 5.710, de 2019, que determina a obrigatoriedade de

elaboração de Planos de Neutralização de Carbono, visando a redução e

compensação das emissões de gases de efeito estufa gerados pelas

atividades da Administração Pública Direta e Indireta, ao qual não foram

apresentadas emendas;

3) Projeto de Lei nº 290, de 2020, que dispõe sobre a compensação ambiental

da geração de energia elétrica e a certificação de créditos de carbono para

empreendimentos de geração por fontes alternativas, ao qual foi apresentada

uma emenda no âmbito da Comissão de Minas e Energia;

4) Projeto de Lei nº 528, de 2021, que regulamenta o Mercado Brasileiro de Redução de Emissões (MBRE), determinado pela Política Nacional de Mudança do Clima – Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009, ao qual foram apresentadas cinco emendas no âmbito da Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável.

Não foram apresentadas emendas à proposição principal. Em despacho ao Requerimento nº 2.290/2021, a Mesa Diretora submeteu a proposição ao exame das seguintes comissões: 1) Trabalho, de Administração e Serviço Público; 2) Minas e Energia; 3) Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável; 4) Finanças e Tributação (mérito e art. 54, RICD); e 5) Constituição e Justiça e de Cidadania (mérito e art. 54, RICD). Desta forma, foi determina a criação de Comissão Especial para apreciação da matéria, nos termos do art. 34, II, do Regimento Interno.

Aprovado o Requerimento de Urgência nº 2.271/2021, na forma do art. 155 do Regimento Interno, a matéria vem à apreciação em Plenário.

É o relatório.

II - VOTO DA RELATORA

II.1 – DO MÉRITO

O projeto em análise e seus apensos versam sobre matéria de alta relevância, acerca da qual é necessária a construção de solução que explore o potencial sustentável brasileiro, respeite a soberania nacional, e, ainda, tenha receptividade no cenário internacional.

O propósito dos autores é, sem dúvida, louvável. Os mercados voluntários de carbono – previstos, no Direito Ambiental Pátrio, como "Mercado Brasileiro de Redução de Emissões" nos artigos 4º, VII e 9º da Lei 12.187, de 2009 –





são um poderoso instrumento para alcançar os ambiciosos objetivos de mitigação de gases de efeito estufa com os quais o Brasil se comprometeu no Acordo de Paris.

Como bem reconhece a Força Tarefa para dar Escala aos Mercados Voluntários – grupo internacional abrangendo centenas de organizações produtivas, financeiras e do terceiro setor – os mercados voluntários são também essenciais para promover um equilíbrio acerca da questão climática em âmbito internacional (atraindo fluxo de capital privado para o Hemisfério Sul), a fim de criar renda e empregos locais e, ao mesmo tempo, proteger a biodiversidade, servindo de catalisador para o reconhecimento de propriedades ambientalmente sustentáveis e um estímulo à regularização fundiária.

Por esses motivos, estamos de pleno acordo com a aprovação imediata de todas as medidas para incentivar o crescimento desse mercado, como aquelas propostas pelos autores dos projetos que ora analisamos, na forma do Substitutivo apresentado.

Em respeito ao relevo singular da matéria, optamos por uma regulação futura condicional do mercado em si, pelas seguintes razões.

Julgamos mais prudente, para o estabelecimento de um mercado regulado de carbono, aguardar os resultados das discussões sobre o tema na iminente 26ª Conferência das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas de 2021, a COP-26 de Glasgow, a realizar-se neste mês de novembro do presente ano, ou, se eventualmente malsucedida, nas Conferências subsequentes. Com isso, procuramos evitar o risco de super ou sub regulação, criando restrições desnecessárias à nossa indústria, ou, de outra sorte, estabelecendo padrões insuficientes para a futura interconexão dos nossos mercados aos mercados internacionais, valorizando os diferenciais ambientais da nossa produção e canalizando recursos para a economia nacional.

A implementação de um mercado regulado mandatório também tende a alterar radicalmente a trajetória de evolução dos setores industrial e de energia, de modo que a separação do tratamento exaustivo das matérias legislativas referentes a ambos os mercados trará, enfim, a vantagem apreciável de permitir uma mais célere aprovação das medidas referentes ao mercado voluntário – que estimularão o





pagamento pelos serviços ambientais prestados pelas nossas florestas de pé, por meio de instrumentos como os que agora propomos, conservando, revisando e aprofundando este capítulo do texto.

Entre estes instrumentos previstos, destacamos a alteração de dispositivos da Lei nº 11.284, de 2006, que dispõe sobre a gestão de florestas públicas para produção sustentável. Apenas cerca de 1 milhão de hectares dessas florestas são concedidos hoje à iniciativa privada – estima-se que atenderiam aos critérios de concessão outros 19 milhões.

II.2 – DA COMPATIBILIDADE ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA

Em relação à compatibilidade orçamentária e financeira, analisada à luz da Norma Interna da Comissão de Finanças e Tributação, de 1996, observa-se que se considera compatível a proposição que não conflite com as normas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual em vigência. Ademais, tem-se por necessária a análise sob o prisma da Constituição Federal e da Lei de Responsabilidade Fiscal.

No presente caso, frise-se que o Plano Plurianual da União para o período de 2020 a 2023, instituído pela Lei nº 13.971, de 2019, traz inclusive expressa previsão de programa destinado ao fomento de uma economia resiliente e de baixo carbono. Observa-se, ainda, que não há qualquer conflito com a Lei de Diretrizes Orçamentárias e com o orçamento anual.

Cumpre registrar que, em relação às isenções conferidas no Substitutivo apresentado em Plenário, não há que se falar em incompatibilidade com a Lei de Responsabilidade Fiscal, na medida em que não provocará uma redução de tributos ou contribuições, considerando que se trata da regulamentação de um novo mercado, de modo que inexiste qualquer impacto direto neste aspecto.

Deste modo, conclui-se que a proposição principal, seus apensos, e, as emendas de comissão apresentadas encontram-se integralmente dotadas de





compatibilidade orçamentária e financeira, o que também se verifica no Substitutivo apresentado em Plenário.

II.3 – DA CONSTITUCIONALIDADE, JURIDICIDADE E TÉCNICA LEGISLATIVA

Por fim, cumpre que se realize a análise acerca dos atributos de constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa, conforme determina o Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

No tocante à constitucionalidade em sua face formal, a matéria repousa na competência legislativa da União, na medida em que estabelece normas gerais para um sistema destinado à proteção do meio ambiente e controle da poluição, bem como visa à regulamentação de comercialização de títulos. Não se trata, ademais, de proposição de iniciativa privativa de quaisquer dos outros Poderes, sendo admissível, ainda, sua regulamentação através de lei ordinária.

Em relação à constitucionalidade material, as proposições e respectivas emendas e Substitutivos são meritórias, convergindo para uma plena adequação com as disposições da Constituição Federal, notadamente por sua compatibilidade com os princípios gerais da atividade econômica e com o princípio do desenvolvimento sustentável.

Sob a ótica da juridicidade, também não há qualquer vício, atendendo a todos os atributos da norma jurídica, possuindo plena aderência ao ordenamento jurídico, notadamente por sua comunicação direta com a Lei nº 12.187, que institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima.

No que diz respeito à técnica legislativa e à redação, o Substitutivo apresentado encontra-se em conformidade com a Lei Complementar nº 95/1998 e posteriores alterações.





III - CONCLUSÃO

Pelas razões expostas, em parecer pela Comissão Especial,

concluímos:

a) pela adequação financeira e orçamentária do Projeto de Lei

2.148/2015, principal, e dos Projetos de Lei 10.073/2018, 5.710/2019, 290/2020 e

528/2021, apensados, das emendas 1, 2, 3, 4 e 5, apresentadas ao Projeto de Lei

528/2021 na Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CMADS), e

da emenda 01, apresentada ao Projeto de Lei 290/2020 na Comissão de Minas e

Energia (CME);

b) pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa

do Projeto de Lei 2.148/2015, principal, e dos Projetos de Lei 10.073/2018, 5.710/2019,

290/2020 e 528/2021, apensados, das emendas 1, 2, 3, 4 e 5, apresentadas ao Projeto

de Lei 528/2021 na Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável

(CMADS), e da emenda 01, apresentada ao Projeto de Lei 290/2020 na Comissão de

Minas e Energia (CME);

c) no **mérito** pela aprovação do Projeto de Lei 2.148/2015, principal, e

dos Projetos de Lei 10.073/2018, 5.710/2019, 290/2020 e 528/2021, apensados, e

parcialmente das emendas 1, 2, 3, 4 e 5, apresentadas ao Projeto de Lei 528/2021 na

Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CMADS), e da emenda

01, apresentada ao Projeto de Lei 290/2020 na Comissão de Minas e Energia (CME),

na forma do Substitutivo apresentado.

Sala das Sessões, em de

0

de 2021.

Deputada CARLA ZAMBELLI

Relatora



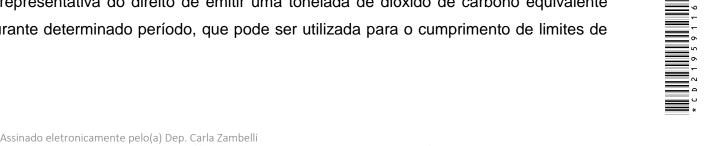
SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 2.148, DE 2015

Estabelece diretrizes para a criação do Sistema Brasileiro de Registro e Comércio de Emissões de Gases de Efeito Estufa (SBRC-GEE), seus objetivos e mecanismos de implementação com base na Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC), instituída pela Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009 e dá outras providências.

O Congresso Nacional decreta:

CAPÍTULO I DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

- Art. 1º. Esta Lei estabelece diretrizes para a criação do Sistema Brasileiro de Registro e Comércio de Emissões de Gases de Efeito Estufa (SBRC-GEE), com base na Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC), instituída pela Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009, e determina outras disposições.
- Art. 2º. Para os fins previstos nesta Lei, os princípios, palavras e expressões terão os seguintes significados:
- Compensação de Emissões de GEEs: mecanismo pelo qual uma pessoa, física ou jurídica, compensa, equilibra ou iguala emissões de GEE geradas em decorrência de suas atividades, por meio de suas remoções contabilizadas em seu inventário de GEE ou mediante aquisição e efetiva Retirada de RVEs.
- II. Direito de Emissões de Gases de Efeito Estufa (DEGEE): permissão outorgada pela Autoridade Competente, fungível, intangível, transacionável e representativa do direito de emitir uma tonelada de dióxido de carbono equivalente durante determinado período, que pode ser utilizada para o cumprimento de limites de





redução de emissões de GEE em certo período de compromisso, ou comercializada no âmbito do SBDE, de acordo com as disposições de norma regulamentadora.

- III. Gases de Efeito Estufa (GEEs): gases presentes na atmosfera, naturais ou produzidos pelo homem, que absorvem e refletem radiação infravermelha.
- IV. Inventário de GEE: instrumento mecanismo utilizado pelas instalações do setor privado para mapeamento, quantificação, monitoramento, relato e registro das emissões, reduções e remoções de GEE.
- V. Mensuração, Relato e Verificação (MRV): conjunto de diretrizes e procedimentos para o monitoramento, a quantificação, a contabilização e a divulgação de forma padronizada, acurada e verificada das emissões de GEE de uma atividade ou da redução das emissões de GEE de um projeto passível de certificação.
- VI. Mercado Regulado de Carbono: sistema obrigatório de comércio de direito de emissões de Gases de Efeito Estufa estabelecido pelas regras legais e infralegais do Sistema Brasileiro de Comércio de Direitos de Emissões (SBDE).
- VII. Mercado Voluntário de Carbono: sistema de compra e venda de RVE, no qual não existe uma obrigação legal relacionada à redução ou remoção das emissões de GEE aos participantes do mercado.
 - VIII. Mitigação: redução de emissões de GEE ou remoção de GEE.
- IX. Padrão de Certificação: programa para a realização de monitoramento, reporte e verificação de conformidade de um projeto de redução ou remoção de emissões de GEE, com relação a uma metodologia e critérios de elegibilidade.
- X. Redução de Emissões de GEEs: medida associada à efetiva diminuição de emissões de GEE entre inventários de anos distintos, podendo ser subsequentes ou não.
- XI. Redução Verificada de Emissões (RVE): Bem intangível, incorpóreo, transacionável e representativo de redução ou remoção de uma tonelada



de dióxido de carbono equivalente, que tenha passado por um processo de validação, monitoramento e verificação de acordo com os requisitos estabelecidos por esta lei.

- XII. Registro da RVE: conjunto inter-relacionado de informações necessárias e suficientes para identificar uma RVE emitida, armazenadas no cadastro do SBRC-GEE para fins de listagem pública desta emissão e das suas transações subsequentes.
- XIII. Relato de emissões de GEE: documento emitido para fins de quantificação das emissões de GEE de uma determinada instituição em um período de tempo, observando os critérios técnicos exigidos por esta lei.
 - XIV. Remoção de GEEs: absorção ou sequestro de GEEs da atmosfera.
- XV. Retirada de RVE: Retirada permanente de circulação da RVE para fins de transação.
- XVI. Sistema Brasileiro de Comércio de Direitos de Emissões (SBDE): sistema no âmbito do qual serão estabelecidos o plano anual de alocação de DEGEEs, o percentual de RVEs admitido no orçamento agregado de DEGEEs, a interconexão com outros mercados e outros aspectos relevantes ao seu funcionamento.
- XVII. Sistema Brasileiro de Registro e Comércio de Emissões de Gases de Efeito Estufa (SBRC-GEE): sistema responsável pelo reconhecimento de projetos de redução ou remoção de GEE e das RVEs por eles geradas, que deverão ser registrados, com a finalidade de assegurar a credibilidade e segurança das transações com estes ativos, servindo, também, como ferramenta para contabilidade nacional das transações nacionais e internacionais com RVEs originadas no país.
- XVIII. Tonelada de dióxido de carbono equivalente: É a medida de conversão métrica de emissões de todos os GEE em termos de equivalência de potencial de aquecimento global, reconhecido em âmbito nacional e internacional, expressos em CO₂.



Art. 3º. São objetivos da presente Lei:

I – estabelecer uma ferramenta de registro, segurança e transparência para o mercado de redução e remoção de GEE, assim como instrumento de apoio à transição para uma economia neutra em 2050, conforme compromisso assumido pelo Brasil por ocasião da Conferência das Nações Unidas sobre as Mudanças Climáticas de 2021;

II – estabelecer uma estrutura de governança do SBRC-GEE e o prazo para a regulação do mercado brasileiro de permissão de emissões que promova a participação dos setores interessados, que atenda aos interesses domésticos e que esteja alinhada aos acordos internacionais dos quais o Brasil é signatário.

CAPÍTULO II

DO SISTEMA BRASILEIRO DE REGISTRO E COMÉRCIO DE EMISSÕES DE GASES DE EFEITO ESTUFA

Art. 4º. Fica criado o Sistema Brasileiro de Registro e Comércio de Emissões de Gases de Efeito Estufa (SBRC-GEE), com o objetivo e função de efetuar o registro de projetos de redução de emissões ou remoção de GEE e das RVEs por eles geradas, com a finalidade de assegurar a credibilidade e segurança das transações com estes ativos.

§1º. O SBRC-GEE será desenvolvido em plataforma tecnológica específica e voltada a assegurar a idoneidade dos registros, dar publicidade aos dados e permitir a contabilização pertinente, principalmente no que se refere à retirada de RVE de mercado e evitar dupla contagem de transações com RVE.

§2º. A adesão ao SBRC-GEE é voluntária.





Art. 5º. São elegíveis ao registro no SBRC-GEE as RVE originadas a partir de projetos ou programas de redução ou remoção de GEE verificadas e emitidas conforme Padrões e Programas de Certificação aceitos pelo SBRC-GEE que atendam aos requisitos desta lei, sem prejuízo de critérios alternativos estabelecidos em legislação especial.

- **§1º**. A instituição responsável pela administração do SBRC-GEE deverá ter competência para exercer atividades de verificação de conformidade técnico e jurídica atinentes à gestão do registro dos projetos, dos programas, das RVEs e eventuais transações subjacentes.
- **§2º**. Sem prejuízo de outras funções que lhe forem atribuídas pelo Poder Executivo, constituirão atribuições do SBRC-GEE:
- I. Registrar e tornar público, acessível e interoperável, em ambiente digital, os projetos e programas de geração de RVEs e compensação de emissões de GEEs validados conforme os padrões de certificação credenciados pela SBRC-GEE;
- II. Servir de ferramenta de controle e contabilidade nacional das transações nacionais e internacionais com RVEs, conforme determinações da Política Nacional de Mudança do Clima e Acordos Internacionais sobre o clima, além de garantir que não haja contagem dupla de reduções, remoções e compensação de emissões de GEEs;
- III. A gestão e administração do SBRC-GEE visará à operação do sistema de registro na forma desta lei;
- IV. Garantir a interoperabilidade do SBRC-CGE com outros sistemas e promover dados abertos, conforme estabelecido na Lei do Governo Digital (Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021); e
- V. Outras funções pertinentes e relacionadas aos objetivos determinados neste artigo e especificadas em regulamentação específica.



- §3º. O órgão responsável pela gestão do SBRC-GEE não tem função para validar, verificar ou qualificar projetos de geração de RVEs.
- **§4º**. Os procedimentos de validação e verificação determinados neste artigo deverão ser realizados por terceira parte independente devidamente credenciado para prestar tal serviço junto ao SBRC-GEE.
- **§5º**. Os Padrões de Certificação deverão, ainda, dispor de metodologias, critérios e requisitos aderentes às melhores práticas internacionais, garantindo a comparabilidade das RVE.
- §6º. A qualidade dos instrumentos de cumprimento deve assegurar que cada RVE elegível ao SBRC-GEE seja equivalente a uma tonelada de dióxido de carbono equivalente.

CAPÍTULO III DO MERCADO REGULADO DE CARBONO

- Art. 6º. O Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima e Crescimento Verde deverá regulamentar o Sistema Brasileiro de Comércio de Direitos de Emissões (SBDE) em até 2 (dois) anos a contar da ratificação, pelo Congresso Nacional, das regras, modalidades e procedimentos dos instrumentos de mercado acordados no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas.
- §1º. No prazo estabelecido para a regulamentação do SBDE determinado no caput deste artigo deverá ser criado Conselho Nacional de Política Climática (CNPC), órgão colegiado de caráter deliberativo, consultivo e recursal do SBDE, responsável pela elaboração de propostas técnicas de regras e funcionalidades do SBDE, formado por representantes do Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima e Crescimento Verde, com participação máxima de 70% (setenta por cento) da composição do Conselho, e por instituições de representação dos setores regulados pela Política Nacional da Mudança do Clima em, no mínimo, 30% (trinta por cento) dos membros do Conselho.



- **§2º**. A regulamentação do SBDE poderá estabelecer benefícios para as pessoas jurídicas, públicas ou privadas, que adotarem medidas públicas de inventariação e compensação de suas emissões de gases registradas no SBRC-GEE.
- §3º. A gestão e operacionalização do mercado regulado será exercida por autoridade nacional competente a ser designada pelo Poder Executivo com competência regulatória.
- §4º. A regulamentação do mercado regulado, nos termos do caput deste artigo, deve prever os instrumentos de alocação de permissões de emissão e os mecanismos de comércio destas permissões e de reconhecimento das RVEs registradas no SBRC-GEE.
 - §5º. Ficam ressalvados do regime compulsório:
- I. As Micro e Pequenas Empresas, conforme definidas nos termos do inciso II do art. 3º da Lei Complementar 123, de 14 de dezembro de 2006; e
- II. Os setores regulados por outras políticas de precificação de emissões de GEE.
- **§6º**. Para os fins de aplicação desta lei, não se consideram atividades sob regime compulsório as atividades agropecuárias, florestais ou empreendimentos relacionados ao uso alternativo do solo, quando desenvolvidas no interior de propriedades rurais.
- §7º. A exclusão das atividades agropecuárias, florestais ou de uso da terra não se aplica às áreas rurais pertencentes ou controladas por empresa vinculada à atividade industrial ou de produção de energia regulados pelo SBDE.

CAPÍTULO IV DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 7º. As receitas auferidas por quaisquer pessoas jurídicas nas comercializações de RVE ficam isentas da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social – Cofins, para os Programas de Integração Social e de Formação do



Patrimônio do Servidor Público - PIS/Pasep e da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido - CSLL.

Parágrafo único. A renda e os proventos de qualquer natureza auferidos por quaisquer pessoas físicas ou jurídicas nas operações envolvendo RVE ficam isentas do Imposto sobre a Renda pelo período de 30 anos a contar da data de vigência desta Lei.

Art. 8º. O inciso VIII do artigo 4º da Política Nacional de Mudança Climática – Lei nº. 12.187 de 2009, passa a vigorar com a seguinte redação:

(....)

VIII – ao estímulo ao desenvolvimento do Sistema Brasileiro de Registro e Comercio de Emissões de Gases de Efeito Estufa – SBRC-GEE. (NR)"

Art. 9º. O inciso I do artigo 7º da Política Nacional de Mudança Climática – Lei nº. 12.187 de 2009, passa a vigorar com a seguinte redação:

I – Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima e CrescimentoVerde. (NR)"

Art. 10. O artigo 9º da Política Nacional de Mudança Climática – Lei nº.
12.187 de 2009, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 9º O Sistema Brasileiro de Comercio de Direitos de Emissões de Gases de Efeito Estufa – SBDE será operacionalizado e regulado observando o disposto na Lei [esta Lei].



Art. 11. Fica revogado o inciso VI do parágrafo primeiro do artigo 16 da Lei nº 11.284, de 2 de março de 2006.

Art. 12. A Lei nº 11.284, de 2 de março de 2006, passa a vigorar com as seguintes alterações:

(....)

§ 2º O direito de comercializar Reduções Verificadas de Emissões poderá ser incluído no objeto da concessão. (NR)

§ 2º-A As concessões outorgadas antes da data de publicação da Lei [esta Lei] serão revistas para fins de inclusão do direito previsto no parágrafo 2º deste artigo, nos termos de regulamento.

(...)"

Art. 13. O inciso XXVII do art. 3º da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, passa a vigorar com a seguinte redação:

(....)

XXVII – Redução Verificada Emissão (RVE): bem intangível, incorpóreo, transacionável, fungível e representativo de redução ou remoção de uma tonelada de dióxido de carbono equivalente, verificada de acordo com os requisitos estabelecidos por Padrão de Certificação, conforme definido na Lei [esta Lei]. (NR)"

Art. 14. O § 4º do art. 5º da Lei nº 12.114, de 09 de dezembro de 2009, passa a vigorar acrescido do seguinte inciso XIV:



(.....)

XIV – fortalecimento e criação de mercados de serviços ambientais, em especial de mercado voluntário e regulado de carbono de que trata a Lei [esta Lei]."

Art. 15. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala das Sessões, em de de 2021.

Deputada CARLA ZAMBELLI Relatora



