

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

PROJETO DE LEI Nº 261, DE 2007

(apensado: PL nº 354, de 2007)

Dispõe sobre a Política Nacional de Mudanças Climáticas - PNMCM.

Autor: Deputado ANTONIO CARLOS MENDES THAME

Relator: Deputado RODRIGO ROCHA LOURES

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 261, de 2007, pretende instituir a Política Nacional de Mudanças Climáticas – PNMCM, seus princípios, objetivos, diretrizes e instrumentos. Um dos instrumentos previstos é a criação do Fundo Nacional de Mudanças Climáticas – FNMC, a ser composto com recursos oriundos de dotações orçamentárias da União, Estados e Municípios, recursos do Fundo Nacional de Meio Ambiente – FNMA, do Fundo de Direitos Difusos, dentre outros.

A PNMC proposta visa compatibilizar o desenvolvimento econômico-social com a proteção do sistema climático, estimular o uso de tecnologias mais limpas, promover a conscientização ambiental, preservar e recuperar recursos ambientais.

Já o Projeto de Lei nº 354, de 2007, em apenso, institui a Política Brasileira de Atenuação do Aquecimento Global e tem por escopo reduzir a emissão de gases causadores do efeito estufa no Brasil, bem como maximizar os benefícios resultantes de mudanças na matriz energética do País.

As proposições tramitaram pela Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – CMADS, oportunidade em que foi apresentada a Emenda nº 1/2007, do Deputado Homero Pereira, com o intuito de acrescentar “a compensação de dívidas de proprietários rurais oriundos do crédito rural” ao rol de instrumentos da PNMA (art. 5º do PL 261/07).

A CMADS aprovou os Pls 261/07 e 354/07, com substitutivo, e rejeitou a Emenda nº 01/07 da CMADS, nos termos do Parecer e da Complementação de Voto do Relator, Deputado Luiz Carreira. O Deputado Sarney Filho apresentou voto em separado.

No âmbito desta Comissão, não houve apresentação de emendas às propostas em exame transcorrido o prazo regimental.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Cabe a esta Comissão, além do mérito, apreciar a proposição quanto à sua compatibilidade ou adequação com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual, nos termos do regimento Interno da Câmara dos Deputados (RI, arts. 32, X, “h” e 54, II) e da Norma Interna da Comissão de Finanças e tributação, que “estabelece procedimentos para o exame de compatibilidade ou adequação orçamentária e financeira”, aprovada em 29 de maio de 1996.

O exame do Projeto de Lei nº 261, de 2007, bem como do Substitutivo aprovado pela CMADS, revela que os mesmos prevêem a criação do Fundo Nacional de Mudanças Climáticas – FNMC com recursos da União, sem, contudo, dispor a respeito de regras precisas sobre a gestão, funcionamento e controle do fundo, como determina a Norma Interna da Comissão de Finanças e Tributação:

“Art. 6º É inadequada orçamentária e financeiramente a proposição que cria ou prevê a criação de fundos com recursos da União.

Parágrafo único. Ressalvam-se do disposto no “caput” deste artigo, observadas as demais disposições desta Norma Interna e desde que a proposição contenha regras precisas sobre a gestão, funcionamento e controle do fundo, os casos em que:

I – O fundo a ser criado seja de relevante interesse econômico ou social para o País e,

II – as atribuições previstas para o fundo não puderem ser realizadas pela estrutura departamental da Administração Pública.”

Ademais, acreditamos que as atribuições previstas para o fundo podem ser realizadas pela estrutura da administração pública, a exemplo do Ministério da Ciência e Tecnologia, que já vem executando atividades voltadas ao cumprimento do compromisso inicial do Brasil relativo à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima. Aduza-se, ainda, que recentemente foi criada a Comissão Interministerial de Mudança Global do Clima – CIMMGC – pelo Decreto de 10 de janeiro de 2006 que altera o Decreto de 7 de junho de 1999 – com a finalidade de articular ações de governo nessa área¹.

Portanto, no que tange à instituição do FNMC, resta assentado que a adoção da medida proposta é inadequada orçamentária e financeiramente, de acordo com o art. 6º da Norma Interna da CFT.

O Substitutivo da CMADS vai mais longe e dispõe ainda sobre renúncia de receita, ao conceder no § 3º de seu art. 5º direito à compensação de créditos tributários, sem, no entanto, estimar o impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, além de deixar de atender a pelo menos uma das condições estatuídas pelo art. 14 da Lei Complementar nº 101, de 2000 (LRF), conforme segue:

“Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:

I – demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

1 O Ministério da Ciência e Tecnologia exerce a função de Secretaria-Executiva da Comissão e presta apoio técnico e administrativo aos trabalhos do colegiado, que é presidido pelo Ministro da referida pasta.

II – estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 1º A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação da base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado. (...)”

Some-se a isso outro requisito previsto pelo art. 98, § 2º da Lei nº 11.514, de 2007 (Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2008 – LDO 2008), *in verbis*:

“§ 2º Os projetos de lei aprovados ou medidas provisórias editadas no exercício de 2008, que **concedam renúncias de receitas da União** ou vinculem receitas a despesas, órgãos ou fundos, **deverão conter termo final de vigência de no máximo cinco anos.**” (original sem grifos)

Diante disso, com o propósito de tornar compatível o Projeto de Lei nº 261, de 2007, ao cumprimento das normas orçamentárias e financeiras, apresento substitutivo, suprimindo os dispositivos que tratam da criação do FNMC.

Assim, uma vez suprimidos o inciso IV do artigo 5º e os artigos 10 a 12 da proposição em comento, a matéria passa a ser considerada meramente normativa, sem possuir implicações orçamentárias e financeiras.

Quanto ao Substitutivo da CMADS, por conter renúncia de receita da União, deve ser considerado inadequado e incompatível com a norma orçamentária-financeira.

No tocante à Emenda nº 1, apresentada pelo Deputado Homero Pereira, esta também é inadequada e incompatível com a legislação orçamentária e financeira, por deixar de atender aos requisitos supracitados ao tratar de renúncia de receita.

Já o Projeto de Lei nº 354, de 2007, da Deputada Rita Camata, possui caráter essencialmente normativo, sem provocar aumento de despesa pública ou renúncia de receita. Nesse caso, não cabe pronunciamento sobre adequação por parte desta Comissão, em conformidade com o preceituado pelo art. 9º da Norma Interna da CFT.

Quanto ao mérito, a cada dia vemos notícias da degradação do meio ambiente, o que faz com que a responsabilidade deste Parlamento aumente, na medida em que nos cabe

trabalhar para que a legislação contribua para a redução das emissões de poluentes na atmosfera.

Estudos demonstram a necessidade premente de se combater o desmatamento e as emissões, razão pela qual este projeto de lei auxilia e muito nas questões já mencionadas.

Não há que se negar o mérito da questão, motivo pelo qual realizada a adequação e os ajustes de mérito, deve o presente projeto de lei ser aprovado, nos termos do substitutivo apresentado.

Diante da necessidade de adequar o Projeto de Lei nº 261, de 2007, quanto aos aspectos financeiros e orçamentários, bem como algumas questões de mérito do texto, optei por apresentar um substitutivo, com as alterações anteriormente mencionadas, vez que elas tornam o projeto adequado e compatível.

Pelo exposto, indico a este colegiado o meu voto pela não implicação orçamentária e financeira do Projeto de Lei nº 261, de 2007 e do projeto de Lei nº 354, de 2007 (apensado), e, no mérito, pela aprovação, **desde que seja aprovado nos termos do substitutivo anexo**, bem como pela inadequação e incompatibilidade orçamentária-financeira do Substitutivo aprovado pela Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável e da Emenda nº 1, de autoria do Deputado Homero Pereira.

Sala da Comissão, em de de 2008.

Deputado RODRIGO ROCHA LOURES

Relator

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 261, DE 2007

(apenso: PL 354/07)

Dispõe sobre a Política Nacional de Mudanças Climáticas - PNMC.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima – PNMC, seus princípios, objetivos e instrumentos.

Parágrafo único. A Política Nacional de Mudanças Climáticas – PNMC traduz o esforço voluntário da República Federativa do Brasil, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios em contribuir, no âmbito de suas respectivas responsabilidades políticas, para evitar ou mitigar os impactos negativos das interferências antrópicas no sistema climático, ou promover as ações voltadas para a adaptação a novas condições e eventos climáticos impactantes, estimulando,

no território nacional, a redução progressiva das emissões de gases de efeito estufa e a captura e estocagem desses gases.

Da Política Nacional de Mudanças Climáticas e seus Princípios

Art. 2º A PNMC e as ações sob responsabilidade dos entes políticos e dos órgãos da Administração Pública observarão os princípios da precaução, da prevenção, da participação, do desenvolvimento sustentável, e o das responsabilidades comuns, porém diferenciadas, em âmbito internacional, e dentre as medidas a serem adotadas, observar-se-á o seguinte:

I – todos têm o dever de atuar, em benefício das presentes e futuras gerações, para reduzir os impactos sobre o sistema climático decorrentes das interferências antrópicas;

II – devem ser adotadas medidas para prever, evitar ou minimizar as causas identificadas da mudança climática com origem no território nacional, sobre as quais haja razoável consenso dos meios científicos ocupados no estudo dos fenômenos envolvidos;

III – as medidas adotadas devem levar em consideração os diferentes contextos sócio-econômicos e seguir a orientação de distribuir os ônus e encargos decorrentes das medidas adotadas entre os setores econômicos e as populações e comunidades interessadas de modo equitativo e equilibrado, sopesando as responsabilidades individuais em relação à origem das fontes emissoras e dos efeitos delas sobre o clima;

IV – o desenvolvimento sustentável é a condição para enfrentar as alterações climáticas e conciliar o atendimento às necessidades comuns e particulares das populações e comunidades que vivem no território nacional;

V – as ações de âmbito nacional para o enfrentamento das alterações climáticas, atuais, presentes e futuras, devem considerar e integrar ações promovidas no âmbito estadual e municipal, por entidades públicas e privadas, e não contradizerem as ações propostas no âmbito dos acordos internacionais de que participe o Brasil relacionados ao tema;

Dos Objetivos da Política Nacional de Mudanças Climáticas – PNMC

Art. 3º São objetivos da Política Nacional de Mudanças Climáticas:

I – a compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a proteção do sistema climático e a redução de impactos negativos sobre o meio-ambiente;

II – o estímulo ao uso de tecnologias limpas;

III – a promoção da eficiência tecnológica e energética;

IV – a conscientização e a educação ambientais como ações permanentes do Poder Público;

V – a preservação, a conservação e a recuperação dos recursos ambientais, com particular atenção aos grandes biomas naturais tidos como Patrimônio Nacional;

VI – o controle dos desmatamentos e das florestas;

VII – a consolidação e expansão das áreas legalmente protegidas e o incentivo aos reflorestamentos;

VIII – o estímulo ao desenvolvimento do Mercado Brasileiro de Redução de Emissões – MBRE.

Dos Instrumentos da Política Nacional de Mudanças Climáticas – PNMC

Art. 4º São instrumentos da Política Nacional de Mudanças Climáticas– PNMC:

I – o fomento das ações, projetos e iniciativas capazes de contribuir para a proteção do equilíbrio do sistema climático;

II – a articulação com outras políticas e programas que possam contribuir para proteger o sistema climático, em especial as políticas de caráter econômico-social, como geração de renda e emprego, educacional, de reciclagem e qualificação da mão-de-obra, políticas agrícola e de desenvolvimento industrial e tecnológico, e ainda a política de defesa territorial nacional;

III – a promoção do desenvolvimento sustentável do País, levando em consideração as peculiaridades regionais;

IV – o estímulo à pesquisa técnico-científica;

V – a promoção da disseminação de informações sobre o ambiente e o clima.

Art. 5º Para a consecução dos objetivos estabelecidos nesta Lei, servirão como instrumentos da ação governamental para a Política Nacional de Mudanças Climáticas – PNMC:

I – as compensações e desonerações tributárias para as empresas que invistam em programas para uso sustentável dos recursos naturais, preservação do meio ambiente, redução das emissões de gases do efeito estufa ou recuperação das áreas degradadas;

II – os incentivos fiscais para as empresas que invistam em programas para uso sustentável dos recursos naturais, preservação do meio ambiente, redução das emissões de gases do efeito estufa ou recuperação das áreas degradadas;

III – a disponibilização de linhas de crédito e financiamento;

IV – o desenvolvimento de linhas de pesquisa por agências de fomento;

V – os planos de ação por setores ou categorias de fontes de emissões;

VI – os inventários de emissões de gases causadores do efeito estufa;

VII - o estabelecimento de padrões ambientais;

VIII – a avaliação de impactos ambientais sobre o micro e o macro climas;

IX – o Mercado Brasileiro de Redução de Emissões – MBRE;

X – o mapa nacional de vulnerabilidades a riscos climáticos;

XI – a estratégia nacional de adaptação às mudanças climáticas.

§1º O Poder Público elaborará o mapa nacional de vulnerabilidade a riscos climáticos, setor por setor, bem como as providências necessárias à minimização de riscos oriundos das mudanças climáticas.

§2º O Poder Público elaborará a estratégia nacional de adaptação às mudanças climáticas, em face dos diferentes cenários, com as respectivas ações e prazos de implementação.

§3º Entende-se por inventários de emissões de gases de efeito estufa estudos e levantamentos, compreendendo setores econômicos, atividades e regiões geopolíticas, individualizando e especificando volumes de emissões, fontes emissoras, localizações e áreas de impactos, realizados por entidades públicas ou credenciadas pelo Poder Público, segundo critérios e metodologias previamente divulgadas, que servirão para orientar as ações para implementação da Política Nacional de Mudanças Climáticas.

Art. 6º As instituições financeiras oficiais disponibilizarão linhas de crédito e financiamento específicas às atividades desenvolvidas para atender aos objetivos desta Lei.

Art. 7º O Mercado Brasileiro de Redução de Emissões – MBRE será operacionalizado em bolsas de mercadorias e futuros, bolsas de valores e entidades de balcão organizado, autorizadas a funcionar pela Comissão de Valores Mobiliários – CVM.

Art. 8º O Poder Público deve promover o reflorestamento das áreas de preservação permanente, da reserva legal e das áreas degradadas em terras de domínio público, bem como fiscalizar e incentivar o reflorestamento daquelas situadas em propriedades privadas, conforme regulamento.

Art. 9º A inserção gradativa dos combustíveis renováveis na matriz energética brasileira, como instrumento de ação governamental no âmbito do PNMA, consiste no incentivo ao desenvolvimento de energias renováveis e no aumento progressivo de sua participação na matriz energética brasileira, em substituição aos combustíveis fósseis.

§1º A inserção gradativa dos combustíveis renováveis será obtida mediante:

I – o aumento gradativo da participação da energia elétrica produzida por empreendimentos de Produtores Independentes Autônomos, concebidos com base nas fontes eólica, pequenas centrais hidrelétricas e biomassa, no Sistema Elétrico Interligado Nacional;

II – o incentivo à produção de biodiesel, preferencialmente a partir de unidades produtoras de agricultura familiar e de cooperativas ou associações de pequenos produtores;

III – o estímulo à produção de energia a partir das fontes solar, eólica, termal, da biomassa e da co-geração, e pelo aproveitamento do potencial hidráulico e sistemas isolados de pequeno porte;

IV – o incentivo à utilização da energia térmica solar em sistemas para aquecimento de água destinada ao consumo doméstico e industrial, em substituição à energia elétrica convencional;

V – a promoção, por organismos públicos de Pesquisa e Desenvolvimento científico-tecnológico, de estudos e pesquisas científicas e de inovação tecnológica acerca das fontes renováveis de energia;

VI – a promoção da educação ambiental, formal e não formal, a respeito das vantagens e desvantagens e da crescente necessidade de utilização de fontes renováveis de energia;

VII – o incentivo à produção de carvão vegetal a partir de florestas plantadas.

Art. 10º Os órgãos integrantes do SISNAMA – Sistema Nacional do Meio Ambiente – deverão compatibilizar a aplicação dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente – PNMA com os princípios, objetivos, diretrizes e instrumentos da Política Nacional de Mudanças Climáticas - PNMC.

Art. 11. Compete à Comissão Interministerial de Mudança Global do Clima, criada pelo Decreto de 07 de julho de 1999, como autoridade nacional designada junto à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas, as seguintes atribuições:

I – emitir parecer, sempre que demandado, sobre propostas de políticas setoriais, instrumentos legais e normas que contenham componente relevante para a mitigação da mudança global do clima e para a adaptação do País aos seus impactos;

II – fornecer subsídios às proposições do Governo nas negociações sob a égide da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima e instrumentos subsidiários de que o Brasil seja parte;

III – aplicar os critérios de elegibilidade estabelecidos pelos órgãos da Convenção encarregados do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL), previsto no artigo 12 do Protocolo de Quioto da Convenção sobre Mudança do Clima, conforme estratégias nacionais de desenvolvimento sustentável;

IV – apreciar pareceres sobre projetos que resultem em redução de emissões e que sejam considerados elegíveis para o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL) a que se refere o inciso anterior e aprová-los, se for o caso;

V – realizar articulação com entidades representativas da sociedade civil, no sentido de promover as ações dos órgãos governamentais e privados, em cumprimento aos compromissos assumidos pelo Brasil perante a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima e instrumentos subsidiários de que o Brasil seja parte;

VI – aprovar seu regimento interno, que deverá, entre outras matérias, instituir mecanismos que viabilizem a manifestação da sociedade civil quanto às políticas que vierem a ser adotadas no âmbito de suas atribuições, e observar em suas decisões os princípios da legalidade, publicidade, transparência, celeridade, eficiência e proporcionalidade.

Das Disposições Gerais

Art. 12. Os princípios, objetivos, diretrizes e instrumentos das políticas públicas e programas governamentais deverão se compatibilizar com os princípios, objetivos, diretrizes e instrumentos da Política Nacional de Mudanças Climáticas – PNMC, inclusive aqueles que já estejam em execução na data de publicação desta Lei.

Art. 13. Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação.

Art. 14. Revogam-se as disposições em contrário.

Sala da Comissão, em de de 2008.

Deputado RODRIGO ROCHA LOURES

Relator