

PARECER Nº , DE 2008

Da COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE, DEFESA DO CONSUMIDOR E FISCALIZAÇÃO E CONTROLE, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 348, de 2003, que *institui incentivo fiscal para doações ao Fundo Nacional de Meio Ambiente*.

RELATOR: Senador **VALDIR RAUPP**

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 348, de 2003, que institui incentivo fiscal para doações ao Fundo Nacional do Meio Ambiente (FNMA) ora submete-se à apreciação desta Comissão.

A matéria foi inicialmente distribuída às Comissões de Assuntos Sociais (CAS) e de Assuntos Econômicos (CAE), cabendo à CAE decisão terminativa.

Em 11 de dezembro de 2003, o parecer do relator foi aprovado na CAS. O PLS nº 348, de 2003, foi, então, enviado à CAE, para prosseguimento da tramitação.

Em 21 de março de 2005, a matéria foi remetida à Subsecretaria de Coordenação Legislativa do Senado Federal (SSCLSF), para novo despacho, em atendimento ao ofício Of. 293/2005, do Presidente do Senado Federal, em virtude da promulgação da Resolução nº 1, de 22 de fevereiro de 2005, que "cria, no Senado Federal, a Comissão de Agricultura e Reforma Agrária".

Em novo despacho, de 29 de março de 2005, a SSCLSF remeteu o PLS nº 348, de 2003, à CAS (já ouvida); à CAE; e à Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA), cabendo a esta última decisão terminativa.

Em 31 de maio de 2005, na condição de relator da matéria junto à CAE, apresentei parecer pela rejeição do projeto, que foi aprovado pela Comissão em 5 de setembro de 2006. Em seguida, a matéria foi remetida à CMA.

Em 4 de junho de 2008, foi-me concedida a honrosa tarefa de relatar, para decisão terminativa da CMA, conforme já assinalado, o PLS nº 348, de 2003.

A proposição em análise está estruturada sob a forma de um conjunto de cinco artigos, relacionados com o Fundo Nacional do Meio Ambiente (FNMA), criado pela Lei nº 7.797, de 10 de julho de 1989. Esse fundo tem como principal objetivo financiar projetos que visem ao uso racional e sustentável de recursos naturais. Isso inclui a manutenção, melhoria ou recuperação da qualidade ambiental, sempre buscando elevar a qualidade de vida da população brasileira.

O art. 1º permite que o contribuinte do imposto de renda deduza do imposto devido, na declaração anual de ajuste, as doações efetivamente realizadas, durante o correspondente ano-calendário, em favor do Fundo Nacional do Meio Ambiente (FNMA), tendo por base os seguintes percentuais:

- a) pessoas físicas: até noventa por cento do valor das doações (inciso I);
- b) pessoas jurídicas: até setenta por cento do valor das doações (inciso II).

O § 1º desse dispositivo limita a dedução a cinco por cento do valor do imposto devido.

O § 2º do art. 1º estabelece que, além da dedução de até setenta por cento do valor doado, a pessoa jurídica tributada com base no lucro real poderá deduzir o valor relativo às doações efetuadas na determinação do lucro líquido do período-base de competência, como despesa operacional.

O § 3º do art. 1º impõe que o valor das doações que não forem deduzidas por exceder o limite de cinco por cento do imposto devido não poderá ser utilizado em exercícios subsequentes.

O § 4º do art. 1º, considera como doação a transferência definitiva de numerário ao FNMA, sem proveito pecuniário para o doador.

Por seu turno, o art. 2º do PLS nº 348, de 2003, dispõe que os recursos auferidos pelo Fundo Nacional do Meio Ambiente (FNMA), na forma do art. 1º, serão obrigatoriamente aplicados em projetos que contem com a participação de entidades privadas, sem fins lucrativos, em sua concepção, gerenciamento ou implantação.

No parágrafo único desse dispositivo fica estabelecido que, no mínimo, cinquenta por cento dos recursos serão aplicados em projetos que visem à:

- a) criação, consolidação ou fiscalização de Unidades de Conservação (UC) (inciso I);
- b) exploração sustentada do ambiente natural realizada por populações tradicionais ou comunidades indígenas (inciso II);
- c) educação ambiental (inciso III).

O art. 3º atribui à Secretaria da Receita Federal (SRF) a competência para fiscalizar a utilização dos incentivos fiscais previstos na proposição.

O art. 4º estabelece que o Poder Executivo, visando ao cumprimento do disposto nos arts. 5º, II, 12 e 14 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, estimará o montante da renúncia fiscal decorrente dessa proposição, considerando-a na estimativa de receita da lei orçamentária, e o incluirá no demonstrativo a que se refere o § 6º do art. 165 da Constituição.

O art. 5º fixa a partir da data da sua publicação a vigência da lei eventualmente derivada do PLS nº 348, de 2003.

Transcorrido o prazo regimental, não foram apresentadas emendas à proposição.

II – ANÁLISE

Inicialmente, há que ser reconhecido o mérito de o PLS nº 348, de 2003, apresentar sua justificação baseada na necessidade do fortalecimento do Fundo Nacional do Meio Ambiente (FNMA), considerado imprescindível para que se atinjam os objetivos do art. 225 da Constituição Federal, bem como os objetivos da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA).

A proposição não apresenta vício de regimentalidade e quanto à constitucionalidade, a matéria não atende, em sua totalidade, os requisitos formais, pois contém disposição inconstitucional, no art. 3º. Nesse dispositivo, a inclusão de cláusula que impõe à Receita Federal a fiscalização da utilização dos incentivos fiscais previstos no projeto faz com que a iniciativa seja eivada de ingerências indevidas do Poder Legislativo nas competências do Poder Executivo.

Sobre o mérito, cabe ressaltar que a nossa legislação ambiental é moderna e, acima de tudo, inovadora. Por seu turno, o mérito do PLS nº 348, de 2003, sobressai na tentativa de fortalecer o Fundo Nacional do Meio Ambiente (FNMA).

Evidentemente, iniciativas dessa natureza são elogiáveis e coerentes com os princípios defendidos por sua autora. No entanto, não podemos deixar de apontar que os benefícios fiscais previstos pelo projeto não necessariamente produzirão os efeitos desejados, uma vez que o mecanismo que condiciona a sua operacionalização apresenta problemas em sua origem. Eles se concentram no próprio tributo de que trata a proposição.

O Imposto de Renda é, como sabido, partilhado pela União com Estados e Municípios. Por isso, não nos parece o instrumento mais adequado para que se obtenha maior sustentação para o Fundo Nacional do Meio Ambiente (FNMA). Isso porque uma eventual redução desses recursos, considerando a atual ordenação tributária do País, certamente constituirá renúncia significativa para os entes federativos.

Em cenários com essas características, é possível afirmar que os impactos, em geral, são maiores para os Municípios mais pobres, por conta de uma compreensível dependência econômica no que se refere às transferências constitucionais. Portanto, considerando a significativa influência da diminuição de emprego e renda sobre a degradação

ambiental, uma perda de arrecadação dessa natureza pode produzir efeitos diametralmente opostos àqueles pressupostos pela justificação do PLS nº 348, de 2003.

Além disso, o parágrafo único do art. 2º do projeto estabelece que, no mínimo, cinquenta por cento dos recursos serão aplicados em projetos que visem à criação, consolidação ou fiscalização de Unidades de Conservação (UC); exploração sustentada do ambiente natural realizada por populações tradicionais ou comunidades indígenas; e educação ambiental.

Nesse contexto, cabe ressaltar a recente criação, por meio da Lei nº 11.516, de 28 de agosto de 2007, do mais novo órgão ambiental do governo brasileiro – o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio). Essa autarquia, vinculada ao Ministério do Meio Ambiente (MMA), tem como principal missão institucional administrar as Unidades de Conservação (UC) federais.

Cabe ao Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) executar as ações da política nacional de unidades de conservação, podendo propor, implantar, gerir, proteger, fiscalizar e monitorar as UC instituídas pela União. O Instituto executa as políticas de uso sustentável dos recursos naturais renováveis e de apoio ao extrativismo e às populações tradicionais nas unidades de conservação federais de uso sustentável. Suas outras missões institucionais são fomentar e executar programas de pesquisa, proteção, preservação e conservação da biodiversidade, bem como exercer o poder de polícia ambiental para a proteção das Unidades de Conservação (UC) federais.

Para que possa cumprir suas missões, o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) conta com os recursos provenientes da Compensação Ambiental. Instituída pela Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, e regulamentada pelo Decreto nº 4.340, de 22 de agosto de 2002, alterado, posteriormente, pelo Decreto nº 5.566, de 26 de outubro de 2005, a Compensação Ambiental constitui uma obrigação legal de todos os empreendimentos causadores de significativo impacto ambiental.

Os empreendedores que se encontrarem nessa condição são obrigados a apoiar a implantação e manutenção de Unidades de Conservação (UC) por meio da aplicação de recursos. Trata-se, a rigor, de um mecanismo financeiro de compensação pelos efeitos de impactos

ambientais não-mitigáveis. Não é, todavia, uma forma de imposto ou de fundo mantenedor de organismos públicos.

Para garantir a efetiva aplicação dos recursos da Compensação Ambiental em sua finalidade, o MMA, juntamente com a Caixa Econômica Federal (CEF), criou o Fundo Nacional de Compensação Ambiental (FNCA). Esse fundo recebe os montantes oriundos da aplicação do mecanismo da Compensação Ambiental, destinados a investimentos na recuperação e consolidação de áreas protegidas.

Em decisão de 9 de abril de 2008, o Plenário do Supremo Tribunal Federal (STF) reconheceu que é constitucional a cobrança da Compensação Ambiental prevista na Lei nº 9.985, de 2000, conhecida como “Lei do SNUC”, que regulamentou o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC). O STF também declarou a inconstitucionalidade das expressões “não pode ser inferior a 0,5% dos custos totais previstos na implantação de empreendimento” e “o percentual”, ambas constantes do art. 36, §1º, da Lei nº 9.985, de 2000.

Esse dispositivo regulamenta a cobrança da Compensação Ambiental que pode ser avaliada, embora os números apresentados pelo MMA não estejam consolidados, como a principal fonte potencial de recursos para áreas protegidas. Em geral, os técnicos do MMA trabalham com cifras de cerca de R\$ 2,5 bilhões, até 2010, apenas para as obras previstas no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Esses cálculos referem-se à aplicação pura e simples do percentual mínimo originalmente previsto na “Lei do SNUC” sobre os valores estimados para a realização daquelas obras – ou seja, 0,5% de R\$ 500 bilhões.

Por fim, deve-se enfatizar que a dedução prevista pelo PLS nº 348, de 2003, colide com os princípios constitucionais da isonomia e da progressividade tributária, pois beneficiaria, em regra, contribuintes de maior capacidade contributiva.

III – VOTO

Em face do exposto, somos pela rejeição do Projeto de Lei do Senado nº 348, de 2003.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator