

PARECER Nº 152, DE 2024-PLEN/SF

De PLENÁRIO, sobre o Projeto de Lei nº 3.027, de 2024, do Deputado José Guimarães, que *institui o Programa de Desenvolvimento do Hidrogênio de Baixa Emissão de Carbono – PHBC*.

Relator: Senador **OTTO ALENCAR**

I – RELATÓRIO

Recebemos no Senado Federal o Projeto de Lei nº 3.027, de 2024, de autoria do Deputado José Guimarães, que *institui o Programa de Desenvolvimento do Hidrogênio de Baixa Emissão de Carbono – PHBC*. O objetivo da proposição, segundo seu autor, é o de suprir lacuna normativa decorrente de veto a trecho do projeto de lei que deu origem à Lei nº 14.948, de 2 de agosto de 2024, que institui o marco legal do hidrogênio de baixa emissão de carbono.

A proposição, na forma como aprovada na Câmara dos Deputados, é composta por dez artigos.

O art. 1º institui o Programa de Desenvolvimento do Hidrogênio de Baixa Emissão de Carbono - PHBC, com a finalidade de constituir fonte de recursos para a transição energética, a partir do uso do hidrogênio de baixa emissão de carbono.

O art. 2º também define os objetivos do PHBC, que incluem o desenvolvimento do hidrogênio de baixa emissão de carbono, o suporte à transição energética, o estabelecimento de metas objetivas para o desenvolvimento de seu mercado interno e a aplicação de incentivos para sua utilização nos setores industriais de difícil descarbonização e no transporte pesado.



O art. 3º estabelece que o PHBC deverá conceder crédito fiscal na comercialização de hidrogênio de baixa emissão de carbono e seus derivados produzidos no território nacional, correspondente a percentual de até 100% da diferença entre o preço estimado deste hidrogênio e o de seus bens substitutos. Esse percentual poderá ser inversamente proporcional à intensidade de emissões de GEE do hidrogênio produzido, e seu valor será o resultado de procedimento concorrencial específico. Por fim, este artigo estabelece requisitos para que os projetos sejam elegíveis ao crédito fiscal, que deve ser pelo menos um dos seguintes: i) contribuição ao desenvolvimento regional; ii) contribuição às medidas de mitigação e adaptação à mudança do clima; iii) estímulo ao desenvolvimento e difusão tecnológica; ou iv) contribuição à diversificação do parque industrial brasileiro.

O art. 4º estabelece as regras para a concessão do crédito fiscal, que deverá ser concedido para produtores ou compradores de hidrogênio de baixo carbono, além de instituir medidas relacionadas à transparência na concessão dos créditos. Esse crédito ocorrerá entre os anos de 2028 e 2032, com valores máximos estabelecidos para cada ano, que, somados, totalizam R\$ 18,3 bilhões. Apesar de estabelecidos limites anuais, o montante que não for utilizado no respectivo ano-calendário poderá ser utilizado nos anos seguintes. Os créditos fiscais poderão ser concedidos observadas as metas fiscais e os objetivos do programa, e deverão ser previstos no Projeto de Lei Orçamentária Anual.

Ainda, conforme previsto no art. 4º, a concessão do crédito fiscal será precedida de procedimento concorrencial a ser definido em regulamento, com o objetivo de selecionar projetos, previamente habilitados, que poderão apurar os créditos fiscais previstos na Lei. O regulamento poderá definir os critérios de julgamento do procedimento concorrencial, que deverão incluir obrigatoriamente o menor valor do crédito por unidade de medida do produto. Além disso, a não implementação do projeto, ou a sua implementação em desacordo com a lei ou o regulamento, sujeitará o seu titular à sanção de multa ou de recolhimento do valor equivalente dos créditos fiscais ressarcidos ou compensados indevidamente.

O art. 5º estabelece que os créditos fiscais ocorrerão sobre a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido - CSLL, e que seus valores serão reconhecidos no resultado operacional. Além disso, esse artigo prevê que os créditos fiscais poderão ser objeto de compensação com débitos próprios, vencidos ou vencidos, relativos a tributos administrados pela Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil do Ministério da Fazenda (SRF-MF), ou



ressarcimento em dinheiro. Por fim, esse dispositivo prevê que se o crédito fiscal não tiver sido objeto de compensação, a SRF-MF, órgão que também deverá regulamentar a matéria, efetuará o seu ressarcimento em até doze meses, contado da data do pedido.

O art. 6º estabelece que o crédito fiscal somente poderá ser concedido para as operações de comercialização de hidrogênio de baixa emissão de carbono e seus derivados produzidos no território nacional ocorridas entre os anos de 2028 e 2032.

O art. 7º prevê, como dever do Poder Executivo, a publicação anual de relatório com a avaliação e os resultados da Política Nacional do Hidrogênio de Baixa Emissão de Carbono, do Programa de Desenvolvimento do Hidrogênio de Baixa Emissão de Carbono - PHBC, do Sistema Brasileiro de Certificação do Hidrogênio e do Regime Especial de Incentivos para a Produção de Hidrogênio de Baixa Emissão de Carbono. Esse relatório deverá incluir a relação de projetos que solicitaram a habilitação de que trata o art. 3º, os projetos habilitados e os resultados das ações de monitoramento e fiscalização do Programa e da Política, com as eventuais sanções administrativas e pecuniárias aplicadas.

O art. 8º altera o parágrafo único do art. 6º da Lei nº 14.948, de 2 de agosto de 2024, para incluir competência ao órgão da administração pública federal direta responsável pela condução da política energética, de propor ao Conselho Nacional de Políticas Energéticas (CNPE) um plano de trabalho destinado à implementação, ao monitoramento e à avaliação dos instrumentos propostos nessa Lei.

O art. 9º estabelece que o plano de trabalho incluído na Lei nº 14.948, de 2024, nos termos do art. 8º da proposição, deverá ser elaborado em até 90 dias da publicação desta alteração legal.

O art. 10 estabelece que a Lei entrará em vigor na data de sua publicação.

Nesta Casa, a Proposição não recebeu emendas.

É o relatório.



II – ANÁLISE

No que diz respeito à constitucionalidade, o PL nº 3.027, de 2024, não deve sofrer objeções, tanto do ponto de vista material como formal, tendo em vista que a União tem competência privativa para legislar sobre energia, transporte, jazidas, minas, outros recursos minerais e metalurgia, conforme estabelecido no art. 22, incisos IV, XI e XII da Constituição Federal (CF). Adicionalmente, compete ao Congresso Nacional, nos termos do caput do art. 48 da CF, mediante sanção do Presidente da República, dispor sobre as matérias que são de competência da União. Também é necessário registrar que não se trata de matéria de competência privativa do Presidente da República a iniciativa do processo legislativo, conforme se depreende da leitura do art. 61, § 1º, em conjunto com art. 84, inciso III, ambos da CF.

A proposição cumpre requisito de juridicidade, considerando que oferece inovação do ordenamento jurídico vigente, compatibilidade e alinhamento da norma com o ordenamento legal, bem como observação do atributo de generalidade. Além disso, a espécie normativa utilizada é adequada, pois a matéria não é reservada à lei complementar.

Em termos de regimentalidade, o andamento da matéria está de acordo com o disposto no RISF. Quanto à técnica legislativa, conforme preceitua a Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, não observamos desacordos com o estabelecido na lei que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis.

Em relação à adequação orçamentária e financeira, o crédito fiscal previsto no projeto não impacta o orçamento da União no período contemplado pela legislação financeira vigente, conforme podemos deduzir a partir da leitura do art. 3º, § 1º, e do art. 5º, que estabelecem que a concessão eventual de crédito está limitada ao intervalo de 2028 a 2032. Adicionalmente, a proposição estabelece limites para a realização de despesa, tendo caráter meramente autorizativo, não gerando, portanto, despesa, conforme se depreende da leitura do § 2º do art. 4º, que estabelece que “o Poder Executivo definirá o montante de créditos fiscais que poderá ser concedido, observados as metas fiscais e os objetivos do PHBC”. Ainda, a leitura do § 3º do mesmo art. 4º prevê que, para vigorar, o crédito fiscal deverá ter seus valores previstos no projeto de lei orçamentária anual encaminhado pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional. Logo, conclui-se que a medida possui eficácia autolimitada, uma vez que somente vigorará mediante adequação financeira e



orçamentária a ser apreciada quando da aprovação da lei orçamentária futura. Entendemos, portanto, que o PL atende aos requisitos de adequação financeira e orçamentária.

Além disso, o projeto define limites gerais para a concessão de crédito fiscal, possuindo caráter meramente autorizativo. A utilização do incentivo dependerá da aprovação do beneficiário em um processo seletivo futuro, a ser realizado pelo Poder Executivo, e da disponibilidade orçamentária prevista em lei específica.

Quanto ao mérito, entendemos necessário mencionar que a propositura desse projeto de lei ocorreu no contexto da publicação da Lei nº 14.948, de 2 de agosto de 2014, que institui o marco legal do hidrogênio de baixa emissão de carbono e dá outras providências. Essa norma legal prevê o Programa de Desenvolvimento do Hidrogênio de Baixa Emissão de Carbono (PHBC) como um dos instrumentos da Política Nacional do Hidrogênio de Baixa Emissão de Carbono.

Conforme se depreende da leitura do projeto de lei que deu origem a essa Lei, o qual tivemos a honra de relatar, o PHBC já estava previsto para ser instituído neste normativo. Entretanto, os artigos que tratavam desse importante programa foram objeto de veto da Presidência da República. Embora tenha reconhecido os méritos do programa, o Poder Executivo argumentou que haveria imprecisões que poderiam resultar em potencial insegurança jurídica para a implementação da estratégia de ampliação da oferta e produção do hidrogênio de baixo carbono.

O Projeto de Lei nº 3.027, de 2024, resgata a instituição do PHBC e de seus instrumentos, em moldes bastante similares aos previstos na proposição que deu origem à Lei nº 14.948, de 2 de agosto de 2014, com a vantagem de ampliar os objetivos do programa e definir precisamente o modelo para o aproveitamento dos créditos fiscais por ele instituídos.

A respeito dos créditos fiscais, principal instrumento do PHBC, é importante destacar que a escolha de direcionar o incentivo à Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) evidencia que o modelo não afeta as mudanças introduzidas pela recente reforma tributária do consumo aprovada no Congresso Nacional. Além disso, as normas para utilização do crédito fiscal estão mais alinhadas com a sistemática de aproveitamento de créditos tributários estabelecida no artigo 74 da Lei nº 9.430, de 27 de dezembro de 1996.



O hidrogênio de baixa emissão de carbono possui potencial para alavancar a transição energética global, possibilitando a mitigação das emissões de gases de efeito estufa (GEE) e o cumprimento das metas climáticas estabelecidas pelo Acordo de Paris. Como vetor energético, o hidrogênio possui a capacidade de descarbonizar setores em que a eletrificação direta é desafiadora, como a indústria pesada, o transporte de longa distância e a produção de fertilizantes.

Nesse cenário, o Brasil encontra-se em uma posição estratégica para assumir um protagonismo mundial na produção e exportação de hidrogênio de baixa emissão de carbono. A matriz energética brasileira, caracterizada por uma alta participação de fontes renováveis, como a hidrelétrica, a eólica e a solar, oferece uma vantagem competitiva significativa para a produção de hidrogênio de baixa emissão de carbono. O País pode, portanto, não apenas atender à sua própria demanda interna de energia sustentável, mas também se tornar um importante fornecedor global desse insumo, contribuindo para a transição energética mundial.

A liderança do Brasil nesse setor requer a implementação de políticas públicas eficazes, capazes de impulsionar o desenvolvimento dessa nascente indústria. Entendemos, portanto, que o Projeto de Lei nº 3.027, de 2024, deve ser aprovado, considerando sua valiosa colaboração para o desenvolvimento do hidrogênio de baixo carbono como um vetor para a transição energética no Brasil, bem como para consolidar o País como referência em produção de energéticos não poluentes.

III – VOTO

Considerando o exposto, somos pela **aprovação** do Projeto de Lei nº 3027, de 2024.

Sala das Sessões,

, Presidente

, Relator



vl2024-09515

Assinado eletronicamente, por Sen. Otto Alencar

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/5244558202>