REGULAÇÃO DO MERCADO DE CARBONO BRASILEIRO

LEONARDO MUNHOZ*

A Comissão de Meio Ambiente do Senado Federal propôs um texto para o Projeto de Lei (PL) sobre a criação do Sistema Brasileiro de Comércio de Emissões de Gases de Efeito Estufa (SBCE). Apesar de pontos positivos, ainda há gargalos e incertezas, principalmente para o setor agrícola. Como será discutido neste artigo, o uso de um mercado de carbono regulado pode trazer muitas oportunidades para o Brasil, além de protegê-lo de novas demandas ambientais no comércio exterior, mas a agropecuária ainda carece de atenção.

EM 22 de agosto último, a Comissão de Meio Ambiente do Senado Federal publicou o relatório sobre a aprovação dos PLs referentes à regulação do mercado de carbono brasileiro. A Comissão analisou quatro PLs – nº 2.122/21, nº 3.606/21 e nº 4.028/21, tendo como base o nº 412/22 – e, ao final, compilou o texto para um PL substitutivo, o qual propõe a criação do SBCE.

Esse PL substitutivo apresenta gargalos e incertezas. Como se trata de um processo legislativo em andamento, haverá oportunidades de proposição de alterações e melhoras – inclusive pelo Executivo federal – até a votação nos plenários do Congresso. A expectativa é de que o mercado de carbono nacional seja regulamentado via Lei.

Dada a complexidade de um sistema regulatório desse porte, é natural que a definição de critérios e detalhamentos técnicos seja feita posteriormente à aprovação definitiva da Lei, via Decretos e Resoluções. O importante é que a norma final desse futuro mercado de carbono brasileiro tenha como pilares a transparência, a segurança jurídica e o acesso de todos, inclusive pequenos empreendedores e produtores rurais, sem ônus abusivos.

DEFINIÇÃO DE CRÉDITO DE CARBONO

O PL substitutivo cria modalidades de crédito de carbono tanto para o mercado regulado, com a Cota Brasileira de Emissões, como para o mercado voluntário, com o Certificado de Redução ou Remoção Verificada de Emissões. Um ponto importante é que o texto já define o conceito de crédito de carbono, garantindo clareza sobre a natureza jurídica desse crédito. Segundo o texto, o crédito de carbono é definido como um "ativo fungível transacionável representativo da efetiva redução de emissões ou remoção de uma tonelada de dióxido de carbono equivalente". Por consequência, o crédito de carbono já é estabelecido como um valor mobiliário a ser negociado em bolsa de valores e que está sujeito à Comissão de Valores Mobiliários (CVM). Entretanto, a CVM já se posicionou, anteriormente, declarando que tais créditos não seriam valores mobiliários (*i.e.*, Resolução CVM nº 175 e Processo Administrativo nº RJ 2009/6346), sendo, assim, um ponto a ser debatido e pacificado.

Segundo o texto do PL substitutivo, o crédito de carbono é um "ativo fungível transacionável representativo da efetiva redução de emissões ou remoção de uma tonelada de dióxido de carbono equivalente".

A GESTÃO DO MERCADO DE CARBONO

O PL substitutivo da Comissão propõe, também, a criação de uma estrutura administrativa para gestão desse mercado. Incialmente, a responsabilidade será do Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima (CIM), já previsto na Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC), com mandato para estabelecer as diretrizes do sistema brasileiro de comércio de gases do efeito estufa (GEE) e aprovação do Plano Nacional de Alocação (PNA).

Adicionalmente, haverá um órgão gestor, como instância executora do Comitê, com competência e autoridade para: definir o patamar anual de emissão de GEE; estabelecer os requisitos e os procedimentos de mensuração; emitir os créditos de carbono; receber e avaliar os

planos de monitoramento; estabelecer os requisitos e os procedimentos de credenciamento e descredenciamento de metodologias; e, especialmente, elaborar e submeter ao CIM propostas de PNA.

Um ponto preocupante é que o texto do PL substitutivo, em momento algum, estabelece a composição do órgão gestor e os critérios que serão adotados para a criação dos PNAs.

O PNA irá determinar o limite máximo de emissões, a quantidade de créditos a serem alocados entre os operadores, as formas de alocação e a gestão e operacionalização dos mecanismos de estabilização de preços dos ativos. Como essas são decisões que irão impactar diretamente a oferta e a demanda do mercado e os preços dos créditos, um ponto preocupante do texto é que, em momento algum, ele estabelece a composição do órgão gestor e os critérios que serão adotados para a criação dos PNAs. Isso gera uma grande insegurança jurídica, uma vez que os preços e o funcionamento do mercado estarão atrelados a um órgão desconhecido até o momento e cujas decisões são passíveis de subjetividade.

No contexto do Direito Comparado, no EU Emissions Trading System (EU ETS), o instrumento de plano de alocação existe e os critérios para a sua elaboração estão bem estabelecidos – na Diretiva nº 2003/87. É essencial que o Brasil tome as mesmas providências, sob pena de criar um mercado sem transparência, o que é prejudicial para o seu desenvolvimento.

IMPOSTO SOBRE O CRÉDITO DE CARBONO

O PL substitutivo também estabelece que os ganhos oriundos da transação dos créditos de carbono estarão sujeitos à incidência do Imposto de Renda (IR). A possibilidade de tributação federal abre, ainda, as portas para a tributação em níveis estadual e municipal.

Partindo do entendimento de que o mercado de carbono, como um mecanismo de preservação ambiental, beneficia financeiramente o agente como incentivo pela sua atividade de proteção – isto é, o princípio do protetor recebedor –, o ato de tributar entra em confronto com a própria ideia desse mecanismo. Seria apropriado que, nas suas fases iniciais de desenvolvimento, houvesse a isenção tributária, inclusive com o uso de subsídios para pequenos empreendedores, com o aumento do acesso e da escala dessa forma de mercado. A tributação é um incentivo negativo.

METODOLOGIAS PARA EMISSÃO DE CRÉDITOS

A proposta de regulação do mercado de carbono brasileiro apresenta a competência de estabelecer metodologias para emissão de créditos. Hoje, as metodologias utilizadas no Brasil referentes ao mercado voluntário pertencem a um grupo seleto de quatro ou cinco certificadoras (por exemplo, a Verra), sendo praticamente um monopólio. Como essas certificadoras são de países desenvolvidos, carecem de opções metodológicas para atividades agropecuárias de clima tropical, fato este de extrema prioridade para o Brasil.

A regulação do mercado de carbono do Brasil deve ter como objetivo o uso de metodologias de mensuração das emissões voltadas à realidade da sua agropecuária e do seu clima tropical.

Nessa mesma lógica, o Brasil é o único país do mundo com um Código Florestal (Lei Federal nº 12.651/12) que impõe a manutenção de áreas protegidas em propriedades privadas, com as Áreas de Preservação Permanente (APPs) e as áreas de Reserva Legal (RL). Portanto, essas áreas devem ser elegíveis para emissão de créditos de carbono – entendimento este que já está na Lei de Pagamento por Serviços Ambientais (Lei Federal nº 14.119/21, art. 9º) e no próprio Código Florestal, art. 41, uma vez que essas matas não deixam de ser estoques de carbono do ponto de vista técnico.

A regulação do mercado de carbono do Brasil, tanto regulado, como voluntário, deve ter como objetivo a criação e o uso de metodologias de mensuração de emissões de GEE voltadas para a realidade da sua agropecuária, do seu clima tropical e da sua legislação ambiental já vigente.

ESCOPO DE REGULAÇÃO

O texto do PL substitutivo exige que todas as fontes que emitam acima de 10 mil toneladas de carbono equivalente por ano estejam sujeitas à regulação. Aqui, o texto não define o conceito de "fonte" e não diferencia setores e cadeias, criando uma norma geral. Para o setor agropecuário, isso é ainda mais complexo, uma vez que não fica claro se a fonte de emissão seria a produção, o hectare etc. Além disso, nenhum sistema de mercado de carbono regulado no mundo engloba o setor primário (que inclui a agropecuária), ou seja, somente atividades industriais são consideradas. O motivo está relacionado à dificuldade técnica para a mensuração das emissões, devido à heterogeneidade dos sistemas produtivos. Portanto, o adequado seria excluir a agropecuária da obrigação do mercado de carbono e listar claramente na lei as atividades industriais de base (como aço, químicos, vidro, minérios, cerâmica etc.) e de energia.

O justo seria excluir a agropecuária da obrigação do mercado de carbono, assim como ocorre no resto do mundo.

ALINHAMENTO INTERNACIONAL

Por fim, o PL prevê a ligação do mercado brasileiro com os mercados estrangeiros e o mecanismo global em construção no art. 6 do Acordo de Paris. Essa integração deve ser realizada por meio do desenvolvimento de

REGULAÇÃO DO MERCADO BRASILEIRO DE CARBONO: PROCESSO LEGISLATIVO

A tramitação de um PL e o processo legislativo para aprovação e regulamentação de um mercado de carbono no Brasil não são recentes. Desde a promulgação da PNMC em 2009 (Lei Federal nº 12.187), o País deveria criar o seu mercado de carbono, especialmente para os setores de energia elétrica, transporte público urbano de cargas e passageiros, indústria de transformação, indústria química, indústria de papel e celulose, mineração, construção civil, serviços de saúde e agropecuária.

Durante 2022, o governo federal regulamentou brevemente esse mercado por meio do Decreto Federal nº 11.075. Apesar da previsão legal do mercado de carbono brasileiro, esse Decreto sofria de problemas estruturais, uma vez que era extremamente generalista, terceirizando a responsabilidade de desenhar essa estrutura regulatória para o setor privado, com planos setoriais. O Decreto nunca estabeleceu uma estrutura administrativa para esse mercado, forma de certificação de créditos, metodologias, alocação de créditos etc. Em suma, era um texto muito simplista quando considerada a complexidade de um mercado de carbono nacional regulado. Com isso, em junho último, esse Decreto foi revogado (*i.e.*, por meio do Decreto Federal nº 11.550/23).

Agora, há a iniciativa de que o mercado de carbono nacional seja regulamentado via Lei Federal, já em trâmite no Senado Federal, tendo como base o texto do PL substitutivo da senadora Leila Barros (PDT/DF), elaborado em agosto último na Comissão de Meio Ambiente do Senado Federal.

SHUTTERSTOCK



metodologias claras e transparentes, em sincronia com os tratados multilaterais de clima ratificados pelo Brasil e com acordos de cooperação com outros mercados de carbono. Como exemplo, o EU ETS prevê a possibilidade de integração com outros mercados.

A integração e a sincronia do mercado de carbono nacional e dos seus créditos emitidos tornam o Brasil uma fonte gigantesca de ativos ambientais e créditos, especialmente com a preservação de vegetação nativa em propriedades privadas e boas práticas agrícolas.

Ademais, ao alinhar a sua regulação à de outros mercados, o Brasil blinda a sua produção industrial de iniciativas de taxação de carbono de fronteira (como o Carbon Border Adjustment Mechanism – CBAM) quando países com mercado de carbono regulado taxam a importação de produtos oriundos de países sem mercado de carbono. Nesse sentido, a União Europeia já aprovou uma regulação da taxa de carbono de fronteira (Regulamento nº 2023/956) para cimento, aço, ferro, alumínio, fertilizantes e energia, que entrará em vigor em outubro deste ano. Desta forma, o mercado de carbono brasileiro irá prover competitividade para os produtos nacionais no contexto do comércio exterior e de novas exigências ambientais de clima. ■

Nota: até o momento do fechamento desta edição, a Comissão de Meio Ambiente do Senado Federal ainda não havia votado o texto final do PL substitutivo

*Pesquisador do Observatório de Conhecimento e Inovação em Bioeconomia da Fundação Getulio Vargas (OCBio/FGV)