

COMO SE PODE GOVERNAR O SISTEMA BRASILEIRO DE COMÉRCIO DE EMISSÕES?

Palavras-chave: Mercado de carbono, Regulação, Sistema de Comércio de Emissões, Cap-and-Trade, Política Nacional de Mudança do Clima (PNMC), Precificação de emissões, Emissões, NDC, Legislação, Acordo de Paris, Governança.

RESUMO EXECUTIVO

Neste documento, avaliamos o desenho institucional proposto para o Sistema Brasileiro de Comércio de Emissões (SBCE), por partes e por inteiro. Buscamos expandir a perspectiva sobre as diversas - e mais eficazes - alternativas disponíveis, propondo aprimoramentos à governança do SBCE. Quanto às funções essenciais para o eficiente funcionamento do Sistema:

- **Supervisão:** a melhor opção é a criação de um colegiado participativo e específico para o SBCE, à luz do que ocorre com outros instrumentos da Política Nacional de Mudança do Clima (PNMC) e à luz também de instrumentos da Política Nacional de Meio Ambiente.
- **Regulação:** as opções superiores são a criação de uma agência em regime de autarquia especial, ou então pela instituição de uma nova autarquia ou uma nova Secretaria. Todas essas opções requerem investimento inicial alto, porém a criação de capacidades para gerir o Sistema é um bônus no médio prazo.
- **Operação:** a melhor opção é a criação de uma empresa pública, seguida pela opção de instituir uma organização social ou uma nova agência. Todas essas opções gozam de alta agilidade e autonomia. Por outro lado, sua criação demanda investimento inicial médio ou alto, ônus que retorna em especialização e capacidades.
- **Monitoramento, relato e verificação (MRV):** entre designar um órgão acreditador, tal qual o INMETRO, ou absorver tal função dentro do responsável pela função de operação, a primeira opção se mostra superior por separar o órgão que emite Cotas Brasileiras de Emissões da entidade que verificará a qualidade dos inventários, evitando conflitos de interesse e dando mais transparência e confiabilidade ao Sistema.

- **Penalidades:** há duas opções equivalentes, como a criação de um novo ente, que poderia acumular a função sancionatória e outras, como regulação e operação, ganhando agilidade. Por outro lado, o IBAMA poderia absorver tal função, já que lhe compete o poder de polícia ambiental e não se demandaria esforço adicional.
- **Ambiente de bolsa:** o Substitutivo determina que os CBEs sejam classificados como valores mobiliários, delegando assim a operacionalização das transações à bolsa e sua regulamentação à CVM.
- **Assessoramento técnico-científico:** O Substitutivo cria um “Grupo Técnico Permanente” (GTP) cuja função não está claramente definida. Uma opção seria contar com o arranjo da Rede Clima para exercer tal função, ou criar um grupo novo de caráter eminentemente técnico e científico.
- **Sobre o desenho completo:** as funções acima podem conformar diferentes desenhos institucionais, a depender de como serão integrados. Combinações:
 - **DESENHO 1:** Propõe um modelo público centralizado, concentrando várias funções em uma única agência dedicada exclusivamente ao comércio de emissões, garantindo clareza institucional e sustentabilidade financeira, mas requerendo um investimento significativo de capital político e orçamentário. Vinculada a um ministério (como Ministério da Fazenda, MMA ou MCTI).
 - **DESENHO 2:** Estabelece uma Secretaria específica vinculada a um ministério (MMA ou MF), com baixo custo político, proporcionando rápida implementação, mas potencialmente vulnerável a mudanças administrativas. Dependente de poder sancionatório do IBAMA.
 - **DESENHO 3:** Arranjo interministerial, que combina diversas secretarias e órgãos, como o MMA, MF e IBAMA, sob supervisão de um comitê, resultando em uma estrutura altamente complexa e desafiadora em termos de coordenação.
 - **DESENHO 4:** Avança um modelo público-privado, com operação por entidade externa ao governo, garantindo eficiência e independência, mas necessitando de alta coordenação e evitando conflitos de interesse. Requer um órgão gestor com poder de regulação de mercado e de sanção.
 - **DESENHO 5:** Considera a delegação da função de verificação para uma entidade privada, proporcionando especialização e potencial auto-sustentabilidade, mas necessita de rigoroso controle e supervisão. Requer um órgão gestor com poder de regulação e de sanção.

Conclusão: Em meio às opções de governança para o SBCE, as estruturas de uma agência especial ou de criação de uma Secretaria transitória, ambas sob um comitê supervisor dedicado ao SBCE, emergem como as mais promissoras, alinhando competência técnica, isonomia e impacto. Embora o Substitutivo atual não defina o órgão gestor, tais modelos se encaixam nesse papel.

Próximo passo: Há necessidade de aprimoramentos nas funções de supervisão e de assessoramento técnico-científico tal qual apresentadas no Substitutivo, para fortalecer a integridade e confiabilidade do sistema. Além disso, as opções de desenho e modelo institucional estudadas neste documento implicam na proposição de legislação específica para se criar o órgão gestor.

INTRODUÇÃO

O Congresso Nacional está discutindo a criação de um **sistema** brasileiro de comércio de emissões de gases de efeito estufa. Esta é uma **abordagem de mercado** amplamente usada para controlar vários tipos de poluição, oferecendo incentivos econômicos. No projeto de lei Substitutivo que institui o Sistema Brasileiro de Comércio de Emissões (SBCE), apresentado pela Senadora Leila Barros à Comissão de Meio Ambiente do Senado, uma autoridade governamental alocará cotas de emissões para setores econômicos. Instalações que emitem mais de 25 mil toneladas de CO₂e/ano receberão ou comprarão **cotas e/ou certificados de redução de emissão**, e poderão se beneficiar vendendo essas permissões se reduzirem suas emissões abaixo do montante que lhes foi designado. Esse **comércio** acaba por estabelecer um preço de mercado para as emissões. O preço varia em função da oferta disponível de permissões, de créditos, da capacidade de reduzir emissões dos agentes e das regras estabelecidas. Esse mecanismo será fundamental para sinalizar responsabilidades e oportunidades de descarbonização a longo prazo para todos os agentes econômicos.

O **modelo institucional** proposto no Substitutivo prevê um Órgão Gestor, ao qual são alocadas competências regulatórias, operacionais e sancionatórias. Acima dele, um órgão supervisor – por enquanto, o Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima (CIM). E também se prevê um grupo técnico permanente, aberto a representantes do setor privado, academia e sociedade civil, com notório saber.

Neste documento, avaliamos esse desenho institucional: por partes e por inteiro. Nosso objetivo é ampliar o olhar sobre as diferentes – e melhores – opções existentes, de modo a recomendar aperfeiçoamentos à governança do futuro SBCE.

DO QUE SERÁ FEITO O SISTEMA BRASILEIRO DE COMÉRCIO DE EMISSÕES?

A estrutura proposta para o SBCE contempla as funções de:

- a. **Supervisão:** Estabelecer diretrizes gerais; aprovar o Plano Nacional de Alocação e o Plano Anual de Aplicação; avaliar e atualizar o sistema periodicamente.
- b. **Regulação:** Propor os Planos Anuais de Alocação, que determinam o patamar anual de emissão permitido, assim como atividades, instalações, fontes e gases regulados, e como as cotas de emissão serão distribuídas. Permitir aquisição de créditos oriundos de projetos de redução de emissões que utilizem metodologias acreditadas pelo Sistema. Decidir a utilização da receita de permissões leiloadas.
- c. **Operação:** Gerir o Registro Central; Emissão de Cotas; Leilões; Interligação com sistemas internacionais; Realizar o monitoramento contínuo das transações e preços do mercado.
- d. **Monitoramento, relato e verificação (MRV):** Estabelecer sistemas para monitorar emissões das entidades reguladas, inclusive via relatórios periódicos. Definir padrões de relato e credenciar entidades auditoras. Receber os relatos de conciliação periódica de obrigações e adotar providências para que emissões relatadas se alinhem com emissões reais (conciliação).
- e. **Ambiente de bolsa:** Facilitar a compra e venda de cotas e certificados.
- f. **Penalidades:** Apurar infrações e aplicar sanções; Julgar recursos.
- g. **Assessoramento técnico-científico:** Receber apoio qualificado no processo de implementação do sistema.

O Substitutivo apresenta três instâncias: supervisora, gestora e de assessoramento técnico. No entanto, ao analisar o projeto, nota-se que há **funções acessórias** a serem integradas ao sistema, como a atribuída à Comissão de Valores Mobiliários (CVM) no Art. 15. Designando a Cota Brasileira de Emissões (CBEs) como valor mobiliário (Art. 14), as funções operacionais de mercado são transferidas para a bolsa e reguladas pela CVM. Além disso, o Substitutivo faz menção à função de verificação dos documentos apresentados pelos agentes regulados, que pode ser realizada por entidades acreditadas. Ainda, é citada a Comissão Nacional de REDD+ (CONAREDD+) como instância paralela competente para tratar de salvaguardas e alinhamento com políticas de pagamentos por resultados. Por fim, há referência sobre necessidade de anuência prévia de órgãos de governo com competência para gestão de terras federais, como no caso da FUNAI, do INCRA, da Fundação Palmares, entre outros.

OPÇÕES PARA O SBCE

Oferecemos abaixo uma análise das opções, seus prós e contras, bem como recomendações de arranjos que consideramos mais adequados ao caso brasileiro, usando critérios específicos.

1. Supervisão

A Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC), instituída pela Lei 12.187/2009, reconheceu como seus arranjos institucionais o Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima, a Rede Clima, a Comissão Interministerial de Mudança Global do Clima (extinta); o Fórum Brasileiro de Mudança do Clima; a Rede Brasileira de Pesquisas sobre Mudanças Climáticas Globais – Rede Clima; e a Comissão de Coordenação das Atividades de Meteorologia, Climatologia e Hidrologia. Essas são instâncias gerais, que atuam na definição de agenda e formulação de políticas.

É notável que instrumentos financeiros da PNMC, criados anteriormente (como o Fundo Amazônia) ou posteriormente (como o Fundo Clima, instituído pela Lei /2011) à política nacional, constituíram comitês próprios de governança. Entendemos que a lógica é que cada um dos mecanismos financeiros ou econômicos requer supervisão e estratégia próprias, por isso se optou por dar atenção exclusiva e dedicada por parte do governo e da sociedade aos instrumentos em questão. Esses comitês têm natureza participativa (contam com representação múltipla) e deliberativa (no caso do Fundo Clima, dispõe sobre recursos, como a recente aprovação da emissão de títulos de dívida como fonte futura), o que lhes confere transparência e legitimidade.

O regulamento do SBCE precisa ser baseado na PNMC e alinhar-se com o Plano Nacional sobre Mudança do Clima, tal qual os instrumentos financeiros acima citados. Essa convergência, no entanto, não significa supervisão direta do SBCE pela governança da PNMC. Por essas razões, chama atenção que o Substitutivo atribua ao Comitê Interministerial (CIM) da PNMC a supervisão direta do SBCE.

O CIM, voltado primordialmente para coordenação **intragovernamental**, possui caráter permanente e é responsável por acompanhar a execução de ações e políticas públicas no contexto do Poder Executivo federal. Dentre suas atribuições, destaca-se a de estabelecer diretrizes e formular propostas relativas a mecanismos econômicos e financeiros para a efetiva implementação de estratégias ligadas às políticas de mudança climática. Isso denota que sua competência institucional tem um escopo amplo, não sendo restrita apenas ao SBCE. No entanto, é importante salientar que o CIM não tem um histórico consolidado em termos de normatização, uma vez que nunca emitiu resoluções. A recente reforma, promulgada pelo [Decreto 11.550 de 5 de junho de 2023](#), integrou 18 ministros ao comitê. Essa expansão tem apresentado desafios na prática, visto que o comitê permanece inativo até o momento.

Ainda que existam manifestações governamentais a respeito de um consenso sobre isso, na reunião do CDEES/Conselhão, foram apresentadas várias opiniões contrárias ao arranjo proposto pelo Substitutivo. Representantes variados, de organizações trabalhistas a industriais, expressaram preocupações. Uma das críticas centrais é a abordagem majoritariamente governamental do CIM, sem consideração pela colaboração com entidades não governamentais. A **extragovernamentalidade** sublinha a importância da colaboração com entidades que não pertencem ao aparato estatal, como ONGs e representantes do setor privado. Esta colaboração é essencial para garantir o controle social e fortalecer a legitimidade e a efetividade das políticas públicas.

O Consórcio de Governadores da Amazônia Legal também evidenciou a importância de incluir representações subnacionais na

estrutura de governança. Em uma estrutura federalista, a colaboração entre níveis de governo é vital. A **intergovernamentalidade** estimula a coordenação. Mesmo que o sistema de comércio de emissões não estipule funções específicas para estados e municípios, o impacto deste sistema sobre esses entes subnacionais evidencia a importância de sua participação.

Em relação ao potencial conflito de interesses presente em uma estrutura aberta à participação inter e extra-governamental, a ausência de entidades privadas e subnacionais não elimina totalmente o problema. Ministérios possuem seus interesses setoriais. A gestão de tais conflitos pode ser eficaz com medidas de transparência. Vale destacar experiências como a do CONAMA, que inclui entidades privadas e tem operado eficientemente por décadas.

Tabela 1: Prós e contras ao CIM como supervisor direto do SBCE

Argumentos Pró-CIM	Argumentos Contra-CIM
Natureza permanente do CIM.	Mandato diversificado, não específico ao SBCE como desejável para um sistema com sua complexidade e tempos próprios de funcionamento.
Representação política de alto nível e transversal (18 ministros).	Aumento na composição do CIM trouxe desafios operacionais e risco de politização.
Estrutura predominantemente intra-governamental garante transversalidade da agenda.	Estrutura sem participação extra ou intergovernamental, com efeito sobre a legitimidade das decisões a serem tomadas.
Blindado de conflitos de interesse por não contar com agentes regulados em sua composição.	Ministérios setoriais também contam como representantes de agentes regulados, logo não há blindagem contra conflitos de interesse.
Conexão direta do SBCE com a PNMC.	Diluição da agenda do SBCE em meio a diversas prioridades.
Alocação de poucas funções do SBCE ao CIM significa que o trabalho mais intenso caberia ao órgão regulador, cabendo ao CIM a validação (por exemplo, do PNA).	Manifestações contrárias durante a reunião do Conselho apontam para insatisfação com o arranjo proposto, em termos de legitimidade e transparência das decisões de caráter estratégico.
O CIM já existe e tem um papel estabelecido.	Inoperante até o momento.
Intragovernamental	Ausência de intergovernamentalidade e extragovernamentalidade, com efeito sobre a legitimidade das decisões a serem tomadas.

Quais são as **alternativas** ao CIM?

A. Criar um Comitê específico para supervisão do SBCE, contemplando a participação de representantes da sociedade e dos governos federal e estaduais. Os exemplos anteriores (Comitê Gestor do Fundo Clima, Comitê Orientador do Fundo Amazônia) e também o CONAMA (que serve como boa referência pois emite decisões de caráter infralegal) indicam que organizar estruturas próprias para instrumentos específicos é usual e uma boa prática na administração pública, enquanto adicionar funções delicadas e estratégicas a comitês com funções diversas pode dispersar energia e gerar atrasos. No caso dessa opção, seria oportuno que se considerasse paridade (no caso do CONAMA, 50% governo federal e 50% demais entes e sociedade; no caso do COFA, câmaras setoriais com paridade de voto - 33%). Um atributo essencial, nesse modelo, seria blindá-lo de conflitos de interesse. A composição e as regras de funcionamento (regimento) precisariam ser reforçadas nesse sentido.

B. Atribuir a competência de supervisionar o SBCE a um Comitê ou Conselho

existente, desde que o mesmo tenha capacidades e experiência normativa. Não há muitas opções nesse sentido, já que os colegiados em atividade não se dedicam a instrumentos de mercado, tal qual o SBCE. Uma opção passível de consideração seria o próprio CONAMA (pró: detém experiência normativa acumulada, é participativo e também transparente; contra: tem mandato amplo e sua agenda costuma ser extensa, o que limitaria atenção ao SBCE; e seus membros não detém experiência ou capacidade para supervisionar um mercado como o SBCE).

C. Criar um Conselho participativo para a PNMC, o qual se ocuparia, entre outras tarefas, de orientar estrategicamente o mercado brasileiro. Essa alternativa casa com a proposta de criação de um Conselho Nacional de Mudança do Clima, tal qual se discutiu durante a transição de governo. No entanto, novamente, poderia se incorrer no risco de uma agenda inespecífico, politizada e sem garantia de que os membros terão capacidades e competências adequadas.

Tabela 2: Quatro opções institucionais para a supervisão do SBCE

Critérios	Opção A: Comitê Específico para SBCE	Opção B: Conselho Existente - CONAMA	Opção C: Conselho da PNMC	Opção Atual: Comitê Inter- ministerial
Visão estratégica sobre a PNMC (1 ponto para abordagem dedicada; 0 para não dedicada)	Abordagem dedicada ao SBCE, no âmbito da PNMC	Não tem foco na PNMC (e sim na PNMA)	Abordagem dedicada à PNMC	Abordagem dedicada à PNMC
Visão estratégica sobre o SBCE (1 ponto para abordagem exclusiva; 0 para não exclusiva)	Exclusivo para o SBCE	Mandato amplo (limitaria atenção ao SBCE)	Mandato amplo (limitaria atenção ao SBCE)	Mandato amplo (limitaria atenção ao SBCE)
Legitimidade (1 ponto para coordenação e participação presentes; 0 para não previsão)	Proposta de coordenação entre diferentes níveis e inclusão da sociedade amplia legitimidade	Coordenação entre diferentes níveis de governo e participação da sociedade amplia legitimidade	Proposta de coordenação entre diferentes níveis e participação da sociedade amplia legitimidade	Não prevê

Crerios	Opção A: Comitê Específico para SBCE	Opção B: Conselho Existente - CONAMA	Opção C: Conselho da PNMC	Opção Atual: Comitê Inter- ministerial
Conflito de Interesses (1 ponto para abordagem com risco reduzido de conflito de interesse; 0 para maior risco)	Presente, se não houver salvaguardas específicas	Presente, gerido via regimento interno e visível no histórico bem sucedido	Presente, se não houver salvaguardas específicas	Presente, ainda que reduzido via exclusão de participação extra-governamental
Expertise em SBCE e acúmulo de aprendizado institucional para o mesmo (1 ponto para favorecido; 0 para não favorecido)	Favorecido	Desfavorecido	Desfavorecido	Desfavorecido
Ônus financeiro (1 ponto para inexistente; 0 para existente)	Inexistente , se participação for voluntária e não remunerada	Inexistente , pois participação é voluntária e não remunerada	Inexistente , se participação for voluntária e não remunerada	Inexistente , pois participação é voluntária e não remunerada
Conclusão	Opção satisfatória (5 pontos favoráveis)	Opção insatisfatória (2 pontos favoráveis)	Opção insatisfatória (3 pontos favoráveis)	Opção insatisfatória (3 pontos favoráveis)

Dentre as opções dispostas, entendemos que a melhor é a criação de um comitê específico para o SBCE, à luz do que ocorre com outros instrumentos da PNMC. Caso essa opção seja considerada, o desenho deve prever mecanismos de prevenção e gestão de conflito de interesses e garantir que a participação seja não remunerada, para não incorrer em ônus. É possível adotar opções como um Conselho Nacional de Mudança do Clima, tal qual enunciado na Medida Provisória que alterou a estrutura do Ministério do Meio Ambiente. Porém, como indicado acima, essa opção é inespecífica e não exclusiva. Essa opção resolveria, em parte, o problema da inclusividade e da coordenação; por outro lado, dado que tal Conselho ainda não existe, ele teria que ser previsto no Substitutivo ou em uma lei específica.

Ainda, a opção atual de manter o CIM como locus supervisor do SBCE significará lidar com problemas de falta de legitimidade e transparência.

2. Regulação

Esse será o **coração** do Sistema: encarregado de estabelecer as metas e autorizar a geração,

alocação gratuita e a venda dos direitos de emissão, com base em diretrizes fornecidas pelo comitê supervisor e diretrizes legais.

O órgão terá a responsabilidade de propor os Planos de Alocação. Isso determina o volume de CBEs que serão emitidas no período e a alocação por setor, atividade e instalação. Quando houver distribuição gratuita, o órgão terá que determinar o volume alocado por instalação.

O órgão deverá também acompanhar o funcionamento do mercado, ou seja, as transações sendo feitas e os preços praticados. Em caso de movimentos extraordinários, poderá ter que acionar medidas como enxugar excedentes de CBEs ou aumentar o volume através de leilões. Esse acompanhamento também permitirá ao Órgão ir planejando as próximas alocações, com a direção implícita de declínio volume de CBEs disponíveis gradativamente para atingir as metas climáticas do país. A entidade deve aprovar critérios para interconexão com outros sistemas.

O SBCE precisa de um órgão ou entidade com capacidade técnica e poder regulatório efetivo. A escolha dependerá do equilíbrio entre

custo, eficácia e a rapidez com que se deseja implementar e operacionalizar o sistema. Além disso, a experiência prévia e a capacidade de adaptação das entidades já existentes podem ser fatores determinantes na escolha.

Olhando para a experiência de outras jurisdições, há quem tenha optado por atribuir a regulação a pastas ministeriais (como no caso de Coréia do Sul, Alemanha e México), outros a organismos do tipo agência (como Califórnia e Reino Unido). Portanto, não há “um tamanho que cabe em todos” (one size fits all).

No caso brasileiro, vislumbramos que essa função poderia ser atribuída a:

A. Um órgão já existente na administração direta, como a Secretaria de Mudança do

Clima do MMA ou à Coordenação Geral do Clima no MCTI;

B. Uma Secretaria nova e de dedicação exclusiva ao SBCE, como no [caso do Tesouro Nacional/MF](#) para a política monetária;

C. Uma autarquia existente, como o IBAMA;

D. Uma autarquia nova e de dedicação exclusiva ao SBCE, como no caso da Autoridade Nuclear na política de energia nuclear;

E. Uma agência exclusiva, como no caso da ANVISA na política de saúde.

*Modelos institucionais que não detém capacidade de regulação foram excluídos.

TABELA 3: Quatro opções institucionais para regulação do SBCE

Critério/ Modelo Institucional	A: Atribuir a Órgão Existente	B: Criar uma nova Secretaria	C: Criar uma nova Autarquia	D: Criar uma Agência Reguladora
Exemplo ou referência	Secretaria de Mudança do Clima do MMA; Coordenação Geral do Clima no MCTI	Secretaria Exclusiva ao SBCE (similar ao Tesouro Nacional/MF)	Autarquia dedicada ao SBCE (similar à Autoridade Nuclear)	Autarquia em regime especial, exclusiva ao SBCE (similar à ANVISA e ANEEL)
Capacidade de Regulação (1 ponto para médio e 2 pontos para alto)	Média (capacidade de normatização específica)	Média (capacidade de normatização específica)	Média (capacidade de normatização específica)	Alta (regulação específica de mercado)
Agilidade (1 ponto para média e 2 pontos para alta)	Média	Média	Alta	Alta
Grau de Especialização (1 ponto para médio e 2 pontos para alto)	Baixo	Alto	Alto	Alto
Ônus financeiro (1 ponto para médio e 2 pontos para baixo)	Médio estruturação parcial	Alto estruturação completa e foco	Alto estruturação completa e foco	Alto estruturação completa e foco
Conclusão	Opção insatisfatória 3 pontos	Opção satisfatória 4 pontos	Opção satisfatória 5 pontos	Melhor opção 6 pontos

Modelos novos ou exclusivos, como uma nova secretaria, nova autarquia ou agência reguladora, tendem a ter um grau de especialização mais alto porque podem ser desenhados especificamente para o SBCE. Em contraste, órgãos ou autarquias existentes podem necessitar de adaptações para se especializarem no SBCE, resultando em graus de especialização variáveis.

Dentre as opções dispostas, a superior é a **criação de uma agência**, em regime de autarquia especial, seguida por autarquia ou uma nova Secretaria. Todas essas opções requerem investimento inicial alto, porém entende-se que esse ônus retorna em especialização e criação de capacidades para gerir o Sistema Brasileiro.

3. Operação

Responsável pela coordenação e monitoramento do Sistema, incluindo a gestão do sistema de Registro Central. Precisa ter agilidade, confiabilidade e integridade.

A gestão do sistema de Registro Central do SBCE requer coordenação metódica, monitoramento contínuo, agilidade, confiabilidade e integridade. O órgão terá ainda que definir os padrões de apresentação de inventários e acreditar entidades que os auditarão (vide função MRV a seguir). Será responsável por analisar e aprovar Planos de Monitoramento e criar e administrar uma plataforma dedicada ao relato de emissões. Ademais, cabe a ele revisar e validar os relatos submetidos. A entidade também é encarregada de analisar recursos administrativos e de aplicar sanções quando apropriado.

Olhando para a experiência de outras jurisdições, há quem tenha optado por atribuir a operação a pastas ministeriais (como no caso da Suíça), outros a organismos autônomos (como Califórnia, Alemanha e Nova Zelândia) e também a organizações sociais (como no caso da Coreia e da iniciativa WCI que envolve províncias e estados do Canadá e dos EUA). Portanto, não há uma fórmula única aplicável.

No caso brasileiro, vislumbramos que essa função poderia ser atribuída a:

- A. Um órgão já existente, como a Secretaria de Mudança do Clima do MMA;
- B. Uma Secretaria nova e de dedicação exclusiva ao SBCE, como no caso do Tesouro Nacional/MF na política monetária;
- C. Uma autarquia existente, como o IBAMA ou como o caso da ANP no tocante ao Renovabio;
- D. Uma autarquia nova e de dedicação exclusiva ao SBCE, como no caso da Autoridade Nuclear na política de energia nuclear;
- E. Uma agência nova, como no caso da ANVISA na política de saúde;
- F. Uma organização social, como no caso da Fundação Amazonas Sustentável na política de pagamento de serviços ambientais do Estado do Amazonas;
- G. Uma empresa pública, como no caso da EPE no planejamento energético.

TABELA 4: Sete opções institucionais para operação do SBCE.

Critério/ Opções	A: Órgão Existente	B: Secretaria nova, dedicada	C: Autarquia existente	D: Autarquia nova, dedicada	E: Agência nova	F: Organização social	G: Empresa pública
Entidade	Órgão já existente	Secretaria nova, dedicada	Autarquia existente	Autarquia nova, dedicada	Agência nova	Organização social	Empresa pública
Exemplo	Secretaria de Mudança do Clima do MMA	Tesouro Nacional no MF	IBAMA	Autoridade Nuclear, ANVISA	ANVISA, ANEEL	Fundação Amazonas Sustentável (FAS)	Empresa de Pesquisa Energética (EPE)
Contratações	Servidores de carreira	Servidores de carreira	Servidores de carreira	Servidores de carreira	Servidores de carreira	Contratações no mercado	Contratações no mercado
Agilidade (1 ponto para média e 2 pontos para alta)	Baixa	Média	Baixa	Média	Alta	Alta	Alta
Confiabilidade (1 ponto para média e 2 pontos para alta)	Média	Alta	Média	Alta	Alta	Média	Alta
Autonomia (1 ponto para média e 2 pontos para alta)	Média	Média	Média	Alta	Alta	Alta	Alta
Investimento inicial (1 ponto para médio e 2 pontos para baixo)	Baixo	Médio	Baixo	Alto	Alto	Médio	Alto
Sustentabilidade Financeira (1 ponto para médio e 2 pontos para alta)	Baixo (depende de orçamento público)	Baixo (depende de orçamento público)	Baixo (depende de orçamento público)	Baixo (depende de orçamento público)	Baixo (depende de orçamento público)	Médio (Pode explorar atividade econômica)	Alto (Pode explorar atividade econômica e pode receber orçamento público)
Conclusão	Opção insatisfatória 4 pontos	Opção satisfatória 5 pontos	Opção insatisfatória 4 pontos	Opção satisfatória 5 pontos	Opção satisfatória 6 pontos	Opção satisfatória 7 pontos	Opção satisfatória 8 pontos

Dentre as opções dispostas, as superiores são **a criação de uma empresa pública, seguida por uma organização social ou uma nova agência**. Todas essas opções gozam de alta agilidade e autonomia. Por outro lado, sua criação demanda investimento inicial médio ou alto,

ônus que retorna em especialização e criação de capacidades para gerir o Sistema Brasileiro.

A empresa pública é controlada pelo Estado e, como destinada à exploração de atividade econômica, tem a vantagem da

sustentabilidade financeira.

Já a organização social foi uma das opções recomendadas pelos estudos realizados no âmbito do Program for Market Readiness (PMR) e tem a vantagem de demandar investimento inicial suave. Além disso, por não ter fins lucrativos, logo reinvestir 100% dos resultados financeiros na própria operação do sistema, além de gozar de regime flexível para contratação de pessoal.

A agência perde em sustentabilidade financeira, por não poder explorar atividade econômica, além de exigir alto investimento inicial por depender de espaço fiscal para montar quadro de cargos e salários. Por outro lado, como veremos na seção 8 abaixo, a agência pode se mostrar uma opção superior se, além da operação, estiver responsável por outras funções do Sistema, o que pode diluir o ônus financeiro e político.

4. Monitoramento, relato e verificação (MRV)

Para monitoramento, relato e verificação de emissões, há necessidade de se definir um órgão responsável por credenciar verificadores externos que auditam os documentos apresentados pelos agentes regulados. É possível fazer como o RenovaBio que acredita apenas os Organismos de Verificação de Inventários de Gases Efeito Estufa (OVVs) como definido em lei e sob responsabilidade do Inmetro. Nesse sentido, nos parece que as opções são (i) designar um órgão acreditador, tal qual o INMETRO ou (ii) absorver tal função dentro do responsável pela função de operação. O principal argumento a favor de se designar um órgão acreditador é que essa delegação criará uma separação de fato entre o Órgão, que emite as CBEs, e a entidade que responde, no fundo, pela qualidade dos inventários. Isso evita potenciais conflitos de interesse e, assim, dá mais transparência e confiabilidade ao sistema. Por essa razão, a opção superior é designar um órgão acreditador. E, no caso do Inmetro, já há uma

capacidade técnica endereçando inventários de emissões há algum tempo.

Cabe lembrar que a “verificação de conformidade” (art.35,36) e outros aspectos que são tratados exaustivamente nos processos de MRV, como conciliação e penalidades, são funções distribuídas entre o responsável pela função de regulação e pela fiscalização, respectivamente.

5. Ambiente de bolsa

O Substitutivo determina que os CBEs sejam classificados como valores mobiliários, delegando assim a operacionalização das transações à bolsa e sua regulamentação à CVM. Isso significa que o órgão regulador não precisará duplicar funções e processos já estabelecidos. As trocas entre fontes reguladas e compensações acontecem em um mercado secundário, por meio de plataformas externas credenciadas. Estas plataformas seguem protocolos específicos para se comunicar com os sistemas de gestão do órgão regulador e com o registro nacional.

Para que os títulos sejam transacionados em um mercado de valores mobiliários regulado, é essencial criar um novo ambiente de negociação, provido pelo mercado organizado. Esse novo ambiente deve possibilitar a venda dos direitos de emissão de maneira segura, sendo compatível com as estruturas financeiras convencionalmente negociadas.

Neste contexto, é válido ressaltar que a B3 recentemente desenvolveu uma plataforma para o registro e comercialização dos CBios. Para os CBios, o escriturador é quem se encarrega do registro da emissão no ambiente da B3 e também do registro no mercado primário. Por outro lado, no que concerne aos direitos de emissão, serão emitidos e registrados no mercado primário pelo Poder Público. Este sistema de registro é o que distingue os direitos de emissão dos CBios. Da mesma forma que ocorre com os CBios, para

a comercialização, é essencial que os títulos representativos dos direitos de emissão sejam devidamente registrados.

6. Penalidades

No SBCE, existem duas categorias de penalizações, uma principal, que diz respeito à não conciliação entre as emissões inventariadas num dado período e as permissões canceladas e as demais infrações ao funcionamento do Sistema.

Em relação à primeira, a multa é o preço teto, em R\$ por tonelada de emissão não conciliada e é um dos principais instrumentos a cargo do regulador. Posto que o objetivo do SBCE é reduzir as emissões dos entes regulados, esse preço teto serve para indicar o momento em que os investimentos em trocas de equipamentos e processos passam a ser mais rentáveis do que a compra de CBEs para conciliar as emissões. Na Europa, esse preço teto vem sendo elevado gradativamente e de modo transparente possibilitando aos agentes planejar sua própria transição.

As demais penalidades abarcam, dentre outras, as infrações relativas à qualidade dos inventários e a repetida transgressão à conciliação.

Essa função requer poder de sanção atribuído por lei. Por essa razão, as opções são:

- A. Uma autarquia existente, como o IBAMA que detém poder sancionatório; ou
- B. Uma autarquia especial/agência a ser criada com finalidade específica, como no caso da Autoridade Nuclear ou da ANVISA, que detém esse poder.

No caso da criação de um novo ente, ele poderia acumular essa função e outras, como regulação e operação, ganhando agilidade, já que é o próprio órgão gestor que instaura o processo administrativo em caso

de descumprimento. Por outro lado, no caso de não se criar autarquia especial, o IBAMA poderia absorver tal função, já que lhe compete o poder de polícia ambiental. Entendemos que não há uma opção claramente superior, exceto que o IBAMA não demandaria esforço legal por parte do Poder Executivo. Assim, as 2 opções são válidas.

7. Sobre o assessoramento técnico-científico

O Substitutivo cria um “Grupo Técnico Permanente” (GTP) cuja função não está claramente definida. Entende-se que o assessoramento técnico-científico é salutar em relação a um instrumento de mercado de alta complexidade como o que se vai implementar. Porém, como o próprio nome diz, ele deve ter caráter eminentemente técnico. Entendemos que o Substitutivo faz confusão ao mesclar essa característica com a da ampla representatividade de setores da sociedade, da academia e outros. Isso reforça o ponto de que o arranjo normativo deve contemplar participação ampla e legítima de setores da sociedade e entes da federação, enquanto o Grupo Técnico deve reunir figuras de notório saber.

Na experiência internacional, encontramos exemplos como o da Nova Zelândia, que se vale de uma comissão independente, criada por lei e composta somente por profissionais ilibados e de notório saber, que se dedica a avaliações periódicas de diversos temas da política climática daquele país. Entre eles, o do sistema de comércio de emissões. É interessante porque a Comissão tem caráter rotativo e é altamente capacitada.

No caso brasileiro, uma opção seria contar com o arranjo da Rede Clima para exercer tal função, ou criar um grupo novo.

Não há um modelo claramente superior entre as opções de estabelecer um grupo eminentemente técnico via Substitutivo ou contar com a Rede Clima para tal tarefa, razão pela qual ambas são válidas.

De todo modo, entende-se que a atual opção do Substitutivo precisa ser ajustada, de modo que, se criado, o GTP tenha função e composição claras.

8. Síntese

- **Supervisão:**
 - Opção Recomendada: Criar um colegiado participativo específico para o SBCE, seguindo o modelo do Fundo Clima, que tem um comitê gestor específico.
- **Regulação:**
 - Opção A: Estabelecer uma agência reguladora em regime de autarquia especial.
 - Opção B: Criar uma nova autarquia.
 - Opção C: Instituir uma nova Secretaria.

Observação: Todas essas opções têm alto custo inicial, mas trazem retorno no médio prazo com a criação de capacidades.

- **Operação:**
 - Opção A: Criar uma empresa pública.
 - Opção B: Estabelecer uma organização social.
 - Opção C: Desenvolver uma nova agência reguladora.

Observação: Todas estas opções têm alta agilidade e autonomia, mas o investimento inicial é médio ou alto. No entanto, oferecem retorno na forma de especialização e capacidade.

- **Monitoramento, Relato e Verificação (MRV):**
 - Opção A: Designar um órgão acreditador, como o INMETRO.
 - Opção B: Absorver essa função dentro da entidade responsável pela operação.

Recomendação: A primeira opção é superior, uma vez que oferece mais transparência e confiabilidade ao sistema.

- **Penalidades:**
 - Opção A: Criar um novo ente com

poderes para impor penalidades e, potencialmente, outras funções como regulação e operação.

- Opção B: Delegar essa função ao IBAMA, que já possui o poder de polícia ambiental.

- **Ambiente de Bolsa:**

- O Substitutivo classifica os CBEs como valores mobiliários, o que implica que as transações sejam operacionalizadas por uma bolsa e regulamentadas pela CVM.

- **Assessoramento Técnico-Científico:**

- Opção A: Contar com o arranjo existente da Rede Clima.
- Opção B: Criar um novo grupo técnico e científico, que pode ser designado como “Grupo Técnico Permanente” (GTP), para realizar essa função.

9. Soma das partes, ou desenho completo

Percebe-se que as funções acima podem conformar diferentes desenhos institucionais, a depender de como serão integrados. Exploramos combinações a seguir.

DESENHO 1: Sob o comitê supervisor, seria possível criar uma **agência** unicamente dedicada ao comércio de emissões, com o poder de regular, fiscalizar e operar, tal qual a Autoridade Nuclear e a ANVISA. A ela, podem ser conectados os organismos de monitoramento do mercado e de acreditação. Esse seria um modelo totalmente público, que concentraria funções em uma organização nova, cuja curva de aprendizado institucional acompanharia a evolução do próprio mercado.

Como bônus, entendemos que há maior clareza institucional sobre quem operaria o mercado e também boas chances de sustentação financeira no longo prazo (dado que uma agência poderia recolher multas). O ônus dele é a garantia de cargos, orçamento e quadros institucionais do próprio governo. Ou seja, depende de investimento de capital político para abrir espaço fiscal.

Caso exista apetite político, a pergunta seguinte a responder é a quem tal agência se vincularia. Parece-nos que há 3 opções: Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovação, Ministério do Meio Ambiente (MMA) ou Ministério da Fazenda (MF), já que os setoriais são passíveis de regulação e não poderiam exercer as funções já delineadas com independência.

Um ponto importante a ser levado em conta é que o SBCE é, fundamentalmente, um instrumento econômico para o atingimento das metas climáticas do país. Ele busca favorecer o preço relativo de produtos pouco intensivos em emissões e, assim, reduzir a demanda por combustíveis fósseis. **Pelo seu potencial impacto sobre a economia nacional, seu vínculo natural seria sob o Ministério da Fazenda.** Esta opção é reforçada pelo fato da Fazenda ser comandada por pessoas de reconhecido gabarito técnico e não fazer parte das intrincadas negociações do presidencialismo de coalizão. Assim, o SBCE estaria mais blindado em relação às turbulências políticas do país. Esta consideração vale, também, para os demais DESENHOS.

DESENHO 2: Outro desenho seria a criação de uma **Secretaria** no âmbito do MMA ou do MF, tal qual feito no caso do Tesouro Nacional. Essa Secretaria responderia ao comitê normativo e teria função regulatória. No entanto, ela dependeria da articulação com um ente fiscalizador, que poderia ser o IBAMA, por exemplo. Em grande parte das jurisdições com SCEs, o Ministério do Meio Ambiente desempenha papel de órgão regulador e implementador do sistema.

O bônus seria o baixo custo político e orçamentário. Também haveria rápida inicialização do modelo, tão logo aprovada a lei. Do ponto de vista da independência, a boa reputação do Tesouro Nacional indica que há boas chances de se acertar o equilíbrio entre gestão eficiente e efetividade, a despeito de se manter a função estratégica na administração direta. O ônus, além dos apontados na análise acima, seria sua vulnerabilidade às mudanças

de governo, o que poderia ser vista com desconfiança pelo mercado, se seus recursos e capacidades flutuarem de uma administração para outra.

DESENHO 3: Também seria possível um desenho onde se **somariam diferentes ministérios a um arranjo coordenado** para o SBCE. Por exemplo, uma Secretaria do MMA, outra do MF e mais o IBAMA, com autoridades especificadas em lei e sujeitas ao comitê supervisor. Isso se materializaria em uma estrutura de alta complexidade, já que dependente da coordenação de diversos entes e equipes, não sendo por nós recomendado.

DESENHO 4: Um modelo público-privado, tal qual já enunciado pelo estudo da PMR, contaria com um **ente externo** ao governo para realizar a função operacional. A participação de um ator privado na operação do sistema poderia ajudar a assegurar uma estrutura mais eficiente e independente do aparato estatal.

Nesse contexto, seria possível a constituição de uma associação privada para atuar como órgão operacional do sistema, desde que sua composição e governança fosse desenhada de modo a prevenir conflitos de interesse. Nele, seria mister contar com um órgão de governo na fiscalização e sanção de condutas infrativas, já que esse poder não pode ser delegado.

Assim, também se exigiria alta coordenação entre entes públicos e privados. Ao mesmo tempo, seria possível também que “a associação privada cumulasse a função de plataforma de comercialização, o que contribuiria para sua capacidade de se autossustentar, uma vez que a associação poderia ter suas atividades remuneradas também pela disponibilização e uso da plataforma de comercialização” (PMR, 2020).

DESENHO 5: Por fim, também seria possível cogitar um arranjo em que a associação privada execute as atividades de verificação das informações no lugar do “órgão acreditador”, atividade pela qual seria devidamente remunerada.

Os cinco desenhos institucionais propostos variam de um modelo público centralizado a parcerias público-privadas, equilibrando custos, eficiência, vulnerabilidade política e complexidade de coordenação.

10. Desenhos institucionais que recomendamos

Dentre as cinco opções de “desenho completo” acima exploradas, entendemos que duas se sobressaem.

No desenho 1, a criação de uma agência (autarquia de caráter especial), que vá responder a um comitê normativo específico do SBCE, e coordenar-se com entes como CVM, parece um desenho lógico, claro, transparente e menos sujeito aos humores políticos (em termos orçamentários) e aos conflitos de interesse. Algo notável é que a ANVISA, citada como referência acima, também se dedica a coordenar um sistema (no caso, o Sistema Nacional de Vigilância Sanitária). Outros exemplos bem-sucedidos órgãos reguladores do executivo federal que, por força de lei, têm autonomia e são dirigidos por colegiados sem estarem subordinados diretamente à Presidência da República, são a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), Agência Nacional do Petróleo (ANP), Agência Nacional da Aviação Civil (ANAC) e Agência Nacional de Águas (ANA). Porém, a criação de uma agência reguladora para o SBCE precisará de lei específica, o que aumenta o ônus político.

Outro arranjo que consideramos pertinente, como modelo de transição, é o desenho 2, que consiste em criar uma Secretaria exclusiva para o SBCE, no âmbito do MMA ou do MF, sob um comitê normativo amplo tal qual acima recomendado. Assim como a ANVISA, que começou como Secretaria e posteriormente foi convertida em agência, entendemos que dar

início ao SBCE com um ente de tal tipo pode ser mais célere para estruturação do mercado e evoluir para outro modelo institucional mais independente ao longo do tempo. A criação de uma nova Secretaria para o SBCE precisará de lei específica, o que também requer capital político.

11. Conclusão

A governança do SBCE deve possuir alta competência técnica, ser neutra para assegurar isonomia a todos os envolvidos no mercado e ter eficácia na preservação da integridade ambiental do sistema.

Dentre as estruturas propostas, duas destacam-se por sua eficácia e adaptabilidade: o desenho 1, que sugere uma agência especial com autonomia e clareza de funções regulatória, operacional e sancionatória, assemelhando-se a modelos já consolidados como ANEEL e ANVISA; e o desenho 2, que propõe uma Secretaria específica como modelo de transição, permitindo uma implementação mais ágil do SBCE, com potencial evolução para uma estrutura mais robusta a médio prazo.

Atualmente, o Substitutivo não denomina quem será o órgão gestor do Sistema. Desse modo, entendemos que os desenhos acima recomendados cabem na futura definição do órgão gestor. Ambas as opções demandam investimento político e legislação específica, porém, se adequadamente conduzidas, prometem uma gestão transparente e eficiente do Sistema.

Por outro lado, foram recomendados ajustes para o órgão supervisor e o GTP no Substitutivo, de modo a dar clareza e aumentar a confiabilidade e legitimidade dessas importantes peças da governança do SBCE.

EXPEDIENTE

Como citar:

Instituto Talanoa, 2023. Como governar o sistema brasileiro de comércio de emissões.



contato@institutotalanoa.org



www.institutotalanoa.org



Instagram - @institutotalanoa



Twitter - @TalanoaReal



LinkedIn - Instituto Talanoa