

HAVERÁ MERCADO DE CARBONO?

Palavras-chave: Mercado de carbono, Regulação, Precificação de carbono, Emissões, NDC, Legislação, Congresso Nacional, Processo Legislativo..

INTRODUÇÃO

Este documento visa a analisar as barreiras ao avanço da regulamentação do mercado de carbono brasileiro, que tem desacelerado, e oferecem risco à conclusão do devido processo legislativo.

O mercado regulado, também conhecido como *sistema de comércio de emissões*, representa uma ferramenta que os governos podem empregar para reduzir as emissões em seus países. Iniciando-se a partir do compromisso climático delineado nas metas da Contribuição Nacionalmente Determinada (NDC), o país define a porção a ser regulamentada por intermédio do mecanismo. Essa porção é distribuída entre os setores da economia e seus agentes responsáveis pelas emissões de Gases de Efeito Estufa (GEE). Ao término desse processo, cada instalação nos setores regulamentados recebe um limite anual de emissões. Esse limite é expresso na forma de uma quantidade de permissões, sendo que cada permissão representa uma tonelada de dióxido de carbono equivalente (tCO₂e). Caso uma instalação emita menos do que seu limite, tem a possibilidade de comercializar as permissões excedentes com outra instalação

que tenha ultrapassado o limite. Dessa forma, estabelece-se o comércio de emissões, a partir da precificação das emissões de GEE^[1].

Com base nos compromissos climáticos expressos nas metas da Contribuição Nacionalmente Determinada (NDC), o mercado regulado de carbono – no Brasil, conhecido como Sistema Brasileiro de Comércio de Emissões (SBCE) – é um dos mecanismos que o governo adotará para contribuir com a redução das emissões do setor produtivo. Segundo estimativa da COPPE-UFRJ nos cenários da iniciativa Clima & Desenvolvimento, 16% das emissões atuais do Brasil são passíveis de precificação.

Dada a significativa influência na economia, no comércio exterior e na abordagem do Brasil em relação à estabilização do regime climático global, torna-se crucial que o Congresso Nacional atue na elaboração da legislação referente ao mercado de carbono. As tentativas anteriores de abordar o assunto por meio de decretos mostraram-se infrutíferas, evidenciando a urgência de Lei nacional específica dedicada à temática.

[1] UNTERSTELL, Natalie; WATANABE JR., Shiguo. Por um mercado de carbono – mas qual?, Rio de Janeiro, junho, 2023. Disponível em: <<https://institutotalanoia.org/wp-content/uploads/2023/06/POR-UM-MERCADO-BRASILEIRO-DE-CARBONO-MAS-QUAL-3-2.pdf>>.

DA MEMÓRIA LEGISLATIVA

Dentre todas as formas existentes no processo legislativo, elegeu-se a ativação do Projeto de Lei (PL) nº 412/22, de autoria do ex-senador Chiquinho Feitosa (DEM/CE). Tramitado nas Comissões de Assuntos Econômicos e na de Meio Ambiente do Senado Federal, a relatoria final do PL foi exercida pela senadora Leila Barros (PDT/DF).

Em outubro de 2023, com pontual intervenção do governo, o PL foi aprovado na Comissão de Meio Ambiente do Senado Federal (CMA) e seguiu o devido ritmo regimental rumo à análise da Casa Revisora, a Câmara dos Deputados. Uma vez nessa Casa, foi apensado ao PL nº 2148/2015, cuja, por sua vez, a relatoria foi designada ao deputado Aliel Machado (PV/PP).

Posteriormente a inúmeras reuniões, com uma miríade de setores interessados, na data de 21 de dezembro de 2023, o relator apresentou seu Parecer ao Plenário. Em uma votação atribulada, com apresentação de 30 emendas e segunda intervenção do Governo com vistas a não descaracterizar o texto, aprovou-se o Relatório de Aliel Machado.

Tudo o mais constante e respeitados os diplomas legais que determinam o funcionamento do processo legislativo, em razão de substanciais alterações na topografia e no mérito do texto do PL, o 412/22 deveria ser tramitado em retorno ao Senado Federal para apreciação final antes do envio ao Chefe do Poder Executivo. Neste momento, evidenciaram-se infortúnios.

Na apresentação de seu Parecer, Aliel Machado utilizou da quase integralidade do texto senadano, o PL nº 412/22. Todavia o prejudicou^[2] quando da apreciação do Projeto de Lei no Plenário da Câmara dos Deputados. Ou seja, em outras palavras, reiniciou-se o processo de tramitação por aquilo que restou conhecido como “jogatina regimental”. Ao apropriar-se do trabalho de construção da senadora Leila Barros, mas prejudicando o PL, passou-se à Câmara dos Deputados a análise final antes do envio ao Presidente da República. De Casa Revisora, tornou-se Casa Iniciadora.

[2] Prejudicação de matérias legislativas: Dá-se quando matéria pendente de deliberação não é mais oportuna ou já foi julgada anteriormente. Ocorre prejudicialidade se uma proposição com teor idêntico ou muito semelhante tiver sido objeto de rejeição ou de aprovação. O dispositivo consta nos Arts. 163 e 164 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

DOS RISCOS DE PARALISIA DECISÓRIA E DO TEMPO DE IMPLEMENTAÇÃO

A evolução do projeto de lei representou avanço significativo na formulação de uma política de carbono eficiente no Brasil. É fundamental, no entanto, dedicar atenção aos detalhes para garantir o sucesso da iniciativa. Visto a complexidade do tema, antecipada desde 2009 no Art. 9º da Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC), reconheceu-se a necessidade de aprovar um texto de princípios, amplo enquanto robusto, deixando questões mais técnicas e controversas para futuras regulamentações.

O texto saído da Câmara dos Deputados, entretanto, afasta-se das boas práticas. Minimamente, uma lei para um mercado de carbono íntegro requer a definição dos seguintes elementos:

- a)** Estrutura de governança do sistema;
- b)** Mecanismo para estabelecer metas e entidades (Plano de Alocação);
- c)** Identificação dos setores e agentes a serem regulados;
- d)** Consideração sobre a distribuição gratuita e/ou leilão das permissões;
- e)** Estabelecimento de penalidades em caso de ultrapassagem da meta, com a penalização indicando o valor limite da permissão;

Ao passo que, fruto da herança senadiana, a versão da Câmara dos Deputados abarque os pontos mínimos elencados, pontos de melhoria não devem ser ignorados. Leia-se: a) O abrandamento das multas; b) A criatividade destrutiva dos créditos de REDD+; c) A governança; e d) A aplicação dos recursos oriundos do instrumento.

No entanto, antes mesmo de aprofundar análises de méritos e deméritos, o andamento do processo legislativo é de crucial relevância. Ainda que a disposição para ajustes e aprimoramentos contribua para a eficácia e equidade a longo prazo do instrumento, a

trôpega evolução das disputas intra-Legislativo oferecem riscos à materialidade da política.

Em democracias consolidadas é salutar que haja disputas de interesses, os quais devem, até mesmo, ser incentivadas, visando a uma melhor versão final dos diplomas jurídicos em construção. O que ocorre na tramitação do SBCE caracteriza outra disputa. O Título IV, Capítulo I, da Constituição Federal dedica-se a dispor sobre o funcionamento do Poder e do Processo Legislativo no país. Ali resta explícita a competência própria de cada Casa Legislativa de elaborar seus respectivos Regimentos Internos e, doravante, do andamento processual interno. Na tramitação do PL nº 412/22 houve uma falha.

Ao passo que a Casa Iniciadora tenha sido o Senado Federal, na renumeração e apensamento quando da recepção pela Casa Revisora, a Câmara dos Deputados, o projeto senadiano restou prejudicado e, em razão disto, reverteu-se o processo: o projeto tramitado e específico sobre o SBCE tornou-se o PL nº 2148/2015, tendo, adiante, a Câmara dos Deputados, chancela final antes do envio ao Presidente da República.

Abre-se precedente para paralisa decisória. Considere-se que o deputado relator utilizou-se de mais de dois terços do texto original e, ainda assim, arquivou o projeto primário. Uma vez que o Senado Federal aceite tal movimento, como deverá fazê-lo pelo histórico de pacificação da Casa, será permitido aos senadores realizar igual manipulação regimental com vistas a reverter os papéis entre Iniciadores e Revisores. Destarte, o projeto percebe risco de ser paralisado no emaranhado nascido das manipulações das lacunas regimentais. Faz-se mister pacificar o andamento e intervir em nome da celeridade.

Nas disputas das defesas de interesses e nas expressas tentativas de ganho de visibilidade, quem perde é o país. Em razão da morosidade verificada até o presente momento, nota-se que o SBCE não vigorará antes de 2028, em virtude dos quatro anos de implementação previstos no Art. 50 do Projeto de Lei - que pode ainda ser dilatado.

CONCLUSÃO

A precificação das emissões de gases de efeito estufa é ação inexorável do atingimento das metas da NDC brasileira para 2030 e além, bem como da pavimentação do caminho rumo à transição energética, à neointustrialização verde e ao desenvolvimento com emissões líquidas neutras (Net Zero). Citado anteriormente, 16% das emissões nacionais são passíveis de precificação, caso aprove-se a Lei.

O sistema de comércio de emissões é adequado, primordialmente, ao setor industrial, pois proporciona flexibilidade à produção e impõe a obrigação de redução de emissões aos maiores emissores com o menor custo social e pressão inflacionária possíveis. Em razão disto, o SBCE requer eficaz marco legal, delineando seu escopo, objetivos e procedimentos. O Congresso Nacional deve concentrar-se na elaboração de legislação que vislumbre a transição industrial, servindo como um instrumento econômico para alcançar as metas de mitigação estabelecidas na NDC no âmbito do Acordo de Paris.

As qualidades da governança devem fomentar a transparência, divulgando dados relacionados a emissões, transações de créditos e desempenho de mercado ao público. É aconselhável implementar mecanismos de participação pública, como consultas com

partes interessadas, audiências públicas e inserir agentes além do Governo Federal para aprimorar a legitimidade e a inclusão. Ademais, devem-se incorporar mecanismos para assegurar a conformidade com as normas e regulamentos nacionais e internacionais. É essencial que penalidades, sanções e medidas de fiscalização sejam implementadas para dissuadir a não conformidade e preservar a integridade do mercado.

A conexão com os mercados voluntários deve ser restrita em relação aos volumes negociados e com um prazo de validade predefinido. Na medida em que o preço dos créditos de carbono voluntários não é passível de regulação, o preço da permissão no SBCE fica vulnerável, deixando de ser o instrumento eficaz para o qual foi desenhado. Isso possibilitará, assim, que os agentes regulados realizem uma transição para emissões mais baixas e evitem a persistência da compensação por meio de créditos de carbono, o qual é objetivo primordial e único de quaisquer sistemas de precificação de emissões.

Para tanto, é indissociável a existência de Lei específica, robusta, íntegra e que cumpra o devido processo legiferante. O vislumbre de possível paralisação da construção do texto pode vetar o SBCE antes mesmo da chegada ao Poder Executivo.

EXPEDIENTE

Como citar:

Instituto Talanoa, 2024. Haverá mercado de carbono?



contato@institutotalanoa.org



www.institutotalanoa.org



Instagram - @institutotalanoa



Twitter - @TalanoaReal



LinkedIn - Instituto Talanoa