

Regulamentação do mercado de carbono no Brasil

Decreto Federal 11.075/2022

Em 19/05/2022, a União deu um passo para a criação do mercado de carbono brasileiro, ao editar o Decreto Federal 11.075/2022. O decreto regulamenta a Política Nacional de Mudanças Climáticas (Lei Federal Lei nº 12.187/2009), que elenca conjunto de setores que deverão reduzir emissões de gases de efeito estufa (GEE):

- Energia elétrica (geração e distribuição);
- Transporte público urbano e transporte interestadual de cargas e passageiros;
- Indústria de transformação e bens de consumo duráveis;
- Indústria química fina e de base;
- Indústria de papel e celulose;
- Mineração;
- Indústria de construção civil; e
- Serviços de saúde e agropecuária

Entre as medidas estipuladas pelo decreto, quatro merecem imediato destaque.

A primeira é a definição de novos conceitos no ordenamento brasileiro, como crédito de carbono, crédito de metano. Ambos os créditos são tratados como “ativo financeiro, ambiental, transferível e representativo de redução ou remoção de uma tonelada de dióxido de carbono equivalente, que tenha sido reconhecido e emitido como crédito no mercado voluntário ou regulado”.

Os conceitos, embora gerais, já começam a resolver ambivalências sobre a natureza jurídica do crédito de carbono. O aspecto mais emblemático da definição é consagrar o crédito como “ativo financeiro” e “transferível”, isto é, como nova forma de propriedade que servirá de bases para transações econômicas futuras, tais como compra e venda ou serviço de garantia.

Chama atenção, contudo, que o avanço nos conceitos não é acompanhado por igual avanço na regulação das trocas. São muitos conceitos e pouca dinâmica. O descompasso talvez seja fruto da decisão de cortar parte da regulamentação prevista em minutas que circularam entre especialistas, até a véspera a publicação do Decreto, para evitar questionamentos jurídicos ou efeitos políticos indesejados. O “sistema” de coordenação das emissões e trocas de carbono saiu, os conceitos ficaram.

A segunda inovação é a introdução dos Planos Setoriais de Mitigação das Mudanças Climáticas. Os Planos Setoriais devem traçar metas gradativas de redução de emissão dos gases de efeito estufa (GEE), que devem estar alinhadas com o objetivo e neutralidade climática acordada pelo Brasil nas suas Contribuições Nacionalmente Determinadas (NDC) no escopo do Acordo de Paris. Em outras palavras, a NDC fixa a “meta nacional”; os Planos Setoriais desdobram estas metas para setores e empresas relevantes do país.

A definição do Plano Setorial será feita pelo governo e aprovada pelo Comitê Interministerial sobre a Mudança do Clima e o Crescimento Verde (definido pelo Decreto nº 10.845/2021). Para instruir a ação do governo, os setores incumbidos de reduzir emissões (listados de i a viii na abertura) possuem 180 dias, segundo o decreto, para apresentar suas proposições sobre como atingir neutralidade climática.

Em sua análise, o governo considerará uma série de critérios, tais como a realidade de cada setor, níveis de emissão e características de cada região. Como estes

Regulamentação do mercado de carbono no Brasil

Decreto Federal 11.075/2022

critérios serão sopesados, na prática, ao definir cada Plano Setorial, ainda é uma incógnita, talvez a mais sensível de toda regulação do mercado de carbono no país— pois daqui resultará a divisão do “ônus da descarbonização” entre setores e regiões da economia brasileira.

Ainda há pouca compreensão—e praticamente nenhum debate—sobre os termos exatos desta divisão de “ônus”. Que parcela da obrigação de descarbonização da economia brasileira ficará a cargo de quais setores especificamente? Em cada setor, como esta meta será repartida entre empresas grandes e pequenas? Diferenças regionais serão incorporadas na distribuição das metas de que maneira exatamente? E como diferenças no tamanho dos empreendimentos serão consideradas?

Na transição econômica, cada uma destas questões tem peso significativo e pode definir, em um mercado, quem sai na frente—e, portanto, tem mais condições de ser competitivo e sobreviver no tempo—e quem deve arcar com custos da transição—e, por isso mesmo, deverá transformar seu modelo produtivo rapidamente, sob o risco de ter de fechar as portas em um futuro próximo.

A terceira inovação do decreto é a criação do Sistema Nacional de Redução de Emissões de Gases de Efeito Estufa (Sinare). O Sinare cria “cartório central” para registro digital de emissões, remoções, reduções e compensações de GEE. O Sinare também realizará registro de pegadas de carbono, de produtos, de processos e de atividades, bem como de carbono de vegetação nativa, carbono no solo, carbono azul e unidade de estoque de carbono.

As regras específicas de funcionamento do Sinare—como registro, padrão de certificação, credenciamento de certificadoras, implementação e registro público acessível—ainda serão definidas pelos Ministérios do Meio Ambiente e da Economia. O decreto, neste ponto também, é excessivamente econômico. Novos instrumentos infralegais deverão ser editados para esclarecer como funcionará, na prática, o registro das emissões e créditos.

Ao definir conceitos, estabelecer a necessidade de planos setoriais e criar o Sinare, o país dá um passo para ordenação do seu mercado de carbono. As bases práticas deste mercado, contudo, ainda precisarão ser organizadas. No ordenamento jurídico brasileiro, o instrumento jurídico adequado para cumprir tal tarefa é a lei. O PL 528/2021, aprovado pela Câmara e em trâmite no Senado Federal, pode ser o caminho mais rápido e adequado para isso.

Maio/2022

Autores

Daniel Vargas
Leonardo Munhoz

*Confira este e outros conteúdos produzidos pelo
Observatório de Bioeconomia, acesse:
<https://eesp.fgv.br/centros/observatorios/bioeconomia>*