



NOTA TÉCNICA



A regulação do Sistema Brasileiro de Comércio de Emissões de Gases de Efeito Estufa (SBCE) no Brasil

Novembro, 2024



EQUIPE DO INESC NOVEMBRO/2024

Conselho Diretor

Aline Maia Nascimento
Elisabetta Recine
Luiz Gonzaga de Araújo
Roseli Faria
Romi Márcia Bencke

Conselho Fiscal

Enid Rocha
Mario Lisbôa Theodoro
Ribamar Araújo
Augustino Veit (*suplente*)

Colegiado de Gestão

Cristiane da Silva Ribeiro
José Antônio Moroni
Nathalie Beghin

Gerente Financeiro, Administrativo e de Pessoal

Ana Paula Felipe

Assistente da Direção

Marcela Coelho M. Esteves
Thayza Benetti

Equipe de Comunicação

Gabriela Alves
Sílvia Alvarez
Thays Puzzi

Assessoria Política

Alessandra Cardoso
Carmela Zigoni
Carolina Alves
Cássia Lopes
Cássio Cardoso Carvalho
Cleo Manhas
Dyarley Viana de Oliveira
Elisa Rosas
Sheilla Dourado
Thallita de Oliveira

Educador Social

Markão Aboríjine

PMAA – Planejamento, Monitoramento, Avaliação, Aprendizagem

Adriana Silva Alves

Assistente de Contabilidade

Josemar Vieira dos Santos

Assistente Financeiro

Ricardo Santana da Silva

Auxiliares Administrativos

Adalberto Vieira dos Santos
Eugênia Christina A. Ferreira
Isabela Mara dos Santos da Silva

Auxiliar de Serviços Gerais

Roni Ferreira Chagas

Estagiários/as

Eduarda R. A. Figueiredo
Andrey Felype

APOIO INSTITUCIONAL

CLUA – Climate and Land Use Alliance
ETF – Energy Transition Fund
Fastenaktion
Fundação Charles Stewart Mott
Fundação Ford
Fundação Heinrich Böll
Fundar
Fundo Malala
ICS – Instituto Clima e Sociedade
Kindernothilfe
OSF – Open Society Foundations
Oxfam Brasil
PPM – Pão para o Mundo
Rainforest Foundation Norway
UNFPA – Fundo de População das Nações Unidas
Wellspring
WRI – World Resources Institute

FICHA TÉCNICA

Coordenação Política

Cristiane Ribeiro
José Antônio Moroni
Nathalie Beghin

Redação

Carolina Alves

Revisão ortográfica

Paulo Henrique de Castro e Faria

Projeto gráfico e diagramação

Gabriela Alves

Inesc – Instituto de Estudos Socioeconômicos

Endereço: SCS Quadra 01 - Bloco L, nº 17,
13º Andar Cobertura – Edifício Márcia.
CEP: 70. 307-900 - Brasília/DF
Telefone: + 55 61 3212-0200
E-mail: inesc@inesc.org.br
Página Eletrônica: www.inesc.org.br

*É permitida a reprodução total ou parcial
do texto, de forma gratuita, desde que seja
citada a fonte e inclua a referência ao texto
original.*

Por meio deste texto, o Inesc procura fornecer um entendimento sobre o projeto de regulação do mercado de carbono no Brasil, avaliando as diferenças nas propostas legislativas que tramitaram no Senado e tecendo considerações acerca do teor do texto e de seus potenciais impactos, a partir da perspectiva da sociedade civil.

O debate sobre o mercado de carbono em âmbito internacional alcançou um consenso em torno do artigo 6 do Acordo de Paris, especificamente o parágrafo 6.4, na 29ª edição da Conferência das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, ao delimitar as regras, as modalidades e os procedimentos para o mercado de carbono global. O que, por sua vez, se alinha com o diálogo sobre a implementação de um mercado de carbono regulado no Brasil, uma vez que no País há somente mercados voluntários. Nesse sentido, o tema foi incluído como pauta do Legislativo federal e vem sendo tratado com urgência para atender às dinâmicas de mercado e às expectativas internacionais frente aos compromissos climáticos assumidos pelo Brasil e diante da posição do País de sede da 30ª edição da Conferência das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC).

O Senado Federal construiu uma proposta em 2022 (o PL nº 412/2022), que foi discutida com alguns setores da sociedade em quatro audiências públicas, como foi detalhado pelo [Relatório Técnico](#) lançado pelo Inesc em dezembro de 2023. O referido projeto de lei foi encaminhado à Câmara dos Deputados, que constatou a prejudicialidade da matéria.¹ A Câmara dos Deputados, por sua vez, discutiu e aprovou o PL nº 2148/2015, que dá origem ao PL nº 182/2024, que foi enviado ao Senado Federal, tendo sido incluído na ordem do dia 5 de novembro, quando foi aprovada a urgência da matéria, mas teve sua apreciação adiada.

O PL nº 182/2024 apresenta diferenças significativas em relação ao PL nº 412/2022, que foi aprovado anteriormente. Uma delas diz respeito à falta de participação da sociedade na elaboração do texto, uma vez que não houve audiências públicas para a discussão do projeto. No relatório elaborado pela senadora Leila Barros, que também foi relatora do PL nº 412/2022, há o esclarecimento de que, no entendimento da Câmara dos Deputados, apesar dos méritos do projeto anterior, havia muitos pontos de melhoria, de forma a atender à finalidade pretendida; portanto, foi necessária a sua reformulação, de modo a descartar o projeto e o processo anterior. O projeto contou com 59 emendas, tendo sido aprovado no dia 13 de novembro. O PL nº 182 retornou, então, à Câmara dos Deputados para apreciação e foi recebido pela mesa diretora no dia 18 de novembro, tendo sido aprovado no dia 19 de novembro e encaminhado para a sanção do presidente Lula.

1 Segundo o artigo 191 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD), o primeiro objeto a ser votado é o substitutivo de comissão. Caso ele seja aprovado, ficam prejudicados o projeto e as emendas a ele oferecidas. No caso do PL nº 412/2022, foi aprovada a subemenda substitutiva global ao PL nº 2.418/2015, o que implica que o PL nº 412 perdeu seu objeto e, portanto, fica prejudicado.

Diferenças entre o PL nº 412/2022 e o PL nº 182/2024

Uma grande diferença entre os textos é que o PL nº 182/2024 inclui: a Redução das emissões de gases de efeito estufa provenientes do desmatamento e da degradação florestal, a conservação dos estoques florestais, o manejo sustentável, e o aumento dos estoques de carbono florestal (REDD+) no Sistema Brasileiro de Comércio de Emissões de Gases de Efeito Estufa (SBCE). De acordo com o texto inicial do [PL nº 182/2024](#), as iniciativas ocorreriam por meio de “programas estatais ‘REDD+ abordagem de não mercado’” e “programas jurisdicionais de crédito de carbono ‘REDD+ abordagem de mercado’”, sendo que o primeiro tipo aborda a possibilidade de recebimento de pagamento por resultados por meio de abordagens de não mercado, enquanto o segundo tipo ocorre por abordagens de mercado, incluindo o mercado voluntário.

No capítulo que detalha o Sistema Brasileiro de Comércio de Emissões de Gases de Efeito Estufa, a seção III discrimina os ativos integrantes do SBCE e determina que o reconhecimento de Certificados de Redução ou Remoção Verificada de Emissões (CRVE), a partir de créditos de carbono baseados em ações, atividades, projetos e programas jurisdicionais REDD+ de mercado, deverá observar, dentre outros requisitos, as metodologias credenciadas para REDD+ pelo SBCE, cabendo à Comissão Nacional para Redução das Emissões de Gases de Efeito Estufa Provenientes do Desmatamento e da Degradação Florestal, Conservação dos Estoques Florestais, Manejo Sustentável e Aumento dos Estoques de Carbono Florestal (CONAREDD+) a participação no credenciamento de metodologias para a geração de CRVE e a manutenção de registro sobre os programas estatais de não mercado e jurisdicionais, dentre outras responsabilidades.

Um ponto adicionado ao capítulo que trata da oferta voluntária de créditos de carbono é a possibilidade de utilizar a recomposição, a manutenção, a conservação de áreas de preservação permanente, a reserva legal ou de uso restrito, além de unidades de conservação, como geradoras de crédito de carbono. Ou seja, utilizar o que está previsto em lei como compromissos obrigatórios de imóveis rurais para que se possa lucrar com créditos de carbono.

A questão da governança do SBCE foi motivo de disputa entre as casas legislativas. O Senado Federal indicou o Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima (CIM) como órgão superior e deliberativo no PL nº 412/2022. Já a Câmara dos Deputados, por sua vez, propôs a criação de um órgão próprio para o SBCE para aliviar as atividades do CIM. O Senado Federal devolveu o PL nº 182, mas o seu texto original menciona a CIM como órgão superior, tentando evitar vício de reserva de iniciativa, uma vez que a criação de órgãos ou a alteração de suas atribuições é de competência do Poder Executivo.

A destinação de recursos do SBCE também foi alterada: (I) no mínimo, 15% dos recursos devem ir para a operacionalização e a manutenção do SBCE; (II) no mínimo, 75% dos recursos devem ser depositados no Fundo Nacional sobre Mudança do Clima, para que sejam utilizados no financiamento de investimentos para descarbonização; e (III) no mínimo,

5% dos recursos devem ser destinados a compensar a contribuição de povos indígenas e de povos e comunidades tradicionais para a conservação da vegetação nativa.

O descumprimento das regras aplicáveis ao SBCE gera seis tipos de penalidades: (I) advertência; (II) multa; (III) publicação, a ser custeada pelo próprio infrator, do extrato da decisão condenatória, por dois dias seguidos, de uma a três semanas consecutivas, em meio de comunicação indicado na decisão, em casos de reincidência de infrações graves; (IV) embargo de atividade, de fonte ou de instalação; (V) suspensão parcial ou total de atividade, de instalação e de fonte; e (VI) restrição de direitos, que pode consistir na suspensão ou no cancelamento do registro, da licença ou da autorização, na perda ou na restrição de incentivos e benefícios fiscais, na perda ou suspensão da participação em linhas de financiamento e na proibição de celebrar contratos com a administração pública por um período de até três anos.

A multa estabelecida pelo PL determina que ela não será inferior ao custo das obrigações descumpridas, não devendo superar, porém, o limite de 3% do faturamento bruto da pessoa jurídica e, em caso de reincidência, pode ser progressivamente maior que o referido limite, até o teto de 4%, e no caso de pessoas físicas, a multa fica na faixa de R\$ 50.000,00 a R\$ 20.000.000,00. No caso das sanções que restrinjam o direito, estas só serão aplicadas quando forem esgotadas todas as instâncias recursais administrativas, em casos de infrações consideradas gravíssimas.

Quanto aos CRVE e aos créditos de carbono em áreas tradicionalmente ocupadas por povos indígenas e povos e comunidades tradicionais, o projeto estabelece que a consulta livre, prévia e informada, prevista na Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), deve ser custeada pelo desenvolvedor interessado e deve ser feita nos termos do protocolo ou do plano de consulta da comunidade, quando houver. Além disso, determina uma porcentagem mínima de 50% dos créditos de carbono decorrentes de projetos de remoção de GEE e 70% dos créditos de carbono ou CRVE decorrentes de projeto de “REDD+ abordagem de mercado” aos quais os povos têm direito.

Na retomada do texto na Câmara dos Deputados, uma vez aprovado no Senado Federal, a casa rejeitou o artigo 56, que aborda o investimento de recursos de reservas técnicas e provisões dos ativos ambientais. A Câmara dos Deputados determinou uma obrigação de investimento das sociedades seguradoras e retomou o então artigo 60 do texto encaminhado ao Senado Federal, cuja redação determina que as sociedades seguradoras, as entidades abertas de previdência complementar, as sociedades de capitalização e os resseguradores locais deverão adquirir créditos de carbono ou cotas de fundos de investimentos em ativos ambientais.

Considerações finais

A isenção para o setor de agropecuária em relação à regulação do mercado de carbono, existente no PL nº 412/2022, foi mantida para o PL nº 182/2024. Portanto, o setor não precisa cumprir as regras do mercado; porém, práticas sustentáveis podem ser elegíveis para a geração de créditos de carbono, o que constitui uma problemática, que foi amplamente analisada anteriormente no Relatório Técnico do Inesc (2023). Uma vez que a agropecuária é o setor que mais polui no Brasil, a sua retirada da obrigatoriedade de cumprimento das regras do mercado de carbono limita a eficácia do próprio mercado e deixa o setor livre para manter suas atividades inalteradas, além de garantir ganhos financeiros, pela via da geração de créditos de carbono, para aqueles que simplesmente cumprirem as leis de preservação e conservação.

Embora a edição do PL pela relatora Leila Barroso, no Relatório Legislativo publicado no dia 4 de novembro, tenha simplificado os textos que abordavam a REDD+, a sua inserção no SBCE ainda é confusa e abre o mercado voluntário para os inúmeros projetos de REDD+, o que afeta os futuros projetos de REDD+ e o próprio mercado de carbono em si, por considerar ambos como um mesmo instrumento.

Em caso de descumprimento das regras do SBCE, a multa aplicável não leva em consideração a ordem de grandeza do descumprimento, ou seja, se houve a emissão de uma tonelada de dióxido de carbono equivalente (CO₂e) a mais do que a cota estabelecida para o ente ou se houve a emissão de mais de 100 toneladas de CO₂e. O texto legal registra, de forma ampla, somente qual será o valor a ser pago em caso de descumprimento, mas não aborda o real custo do descumprimento, uma vez que a tonelada de carbono equivalente não está precificada, o que torna o sistema falho, pois os entes podem se sentir compelidos a não cumprir suas obrigações, dependendo de suas atividades e de suas emissões.

As porcentagens destinadas para povos indígenas e para povos e comunidades tradicionais, referentes aos projetos de remoção de GEE e de “REDD+ abordagem de mercado”, garantem ao desenvolvedor um lucro sobre os direitos de tais comunidades, pois os projetos são executados em seus territórios e, mesmo assim, 50% dos créditos de carbono de remoção de GEE e 30% dos créditos de carbono ou CRVE de “REDD+ abordagem de mercado” são repassados ao desenvolvedor.

A decisão da Câmara dos Deputados de desconsiderar o PL nº 412/2022 e retomar o PL nº 2.148/2015, mesmo com o aproveitamento de trechos do PL nº 412/2022, ignora a construção participativa do projeto, que envolveu diversos setores da sociedade civil, assim como o Executivo. O texto que foi para a sanção do presidente da República não passou por esse diálogo; portanto, chega enfraquecido em termos de participação social e reflete apenas os interesses políticos e de mercado por trás do projeto.

O que fica em evidência após a redação e a tramitação do texto do projeto de lei é que o “vai e vem” de artigos entre as casas e a manobra executada pela Câmara dos Deputados

para que ela mesma desse a palavra final serviram a interesses outros que não os da sociedade. Assim, foi produzido um texto bastante opaco, que retira setores importantes da regulação do SBCE (como a agropecuária e as unidades de tratamento e destinação final ambientalmente adequada de resíduos e efluentes líquidos), sendo que o primeiro é um dos setores que mais emitem GEE e o segundo é entendido pelas casas legislativas somente a partir de seu potencial de mitigação de emissões, uma vez que não foi analisado o seu potencial emissor.

O PL nº 182/2024 segue para a sanção presidencial. Porém, considerando-se a relevância do tema para a agenda climática do País, é esperado que o presidente o aprove sem vetos. Dado tal cenário, cabe à sociedade civil se engajar para participar no âmbito que lhe compete dentro do Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima e se articular junto aos atores que irão compor os grupos técnicos que serão responsáveis por subsídios e recomendações ao aprimoramento do SBCE. Trata-se de uma iniciativa necessária, destinada a influenciar a construção das políticas climáticas como um todo (inclusive, no mercado de carbono) e melhorar a regulamentação do SBCE, a fim de responder aos anseios da sociedade em relação a tópicos que não foram abordados adequadamente.



Inesc

www.inesc.org.br