



## Projeto de Resolução n.º 429/ XV/ 1.ª

### PELA IMPLEMENTAÇÃO DE UM MERCADO DE CARBONO VOLUNTÁRIO EM PORTUGAL

#### EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

Se Portugal ambiciona cumprir as metas de descarbonização traçadas no Pacto Ecológico da União Europeia até 2050, é preciso criar, rapidamente, os instrumentos jurídicos e económicos que permitam ao setor privado executar os investimentos de que o país necessita para a sua sustentabilidade. Um país neutro em carbono significa um país que apostou não só na circularidade da sua economia, convocando a ação dos decisores públicos e o investimento dos privados, como um país que foi capaz de implementar tecnologias neutras, ou pelo menos de emissões muito baixas, na maioria dos seus setores económicos, assegurando uma rota de crescimento verde.

Sabemos hoje que é possível continuar a promover o crescimento económico sem por isso comprometer as metas de emissões de dióxido de carbono com que nos comprometemos, dado o fenómeno, cada vez mais pronunciado, de desacoplamento relativo entre emissões de dióxido de carbono e crescimento do PIB per capita. Um dos instrumentos mais importantes no alinhamento de incentivos, estimulando as empresas a apostarem, cada vez mais, na redução ou anulação das suas emissões de CO<sub>2</sub>, têm sido os tratados e acordos internacionais firmados por Portugal, que têm introduzido sucessivas metas de redução de emissões globais para os vários países.

Em 1997, entrou em vigor o Protocolo de Quioto, no âmbito do qual, Portugal enquanto Estado membro da Organização das Nações Unidas (ONU) e participante da COP (Conferência sobre Mudanças Climáticas), assumiu a responsabilidade de adotar medidas destinadas a reduzir a emissão de gases com efeito de estufa (GEE), obrigações que vieram a ser reforçadas com a celebração do Acordo de Paris em 2015, que se traduz hoje numa obrigação de direito internacional para o Estado Português. Em cumprimento deste acordo,



a União Europeia veio adotar o modelo de Comércio Europeu de Licenças de Emissão (CELE), o qual cobre cerca de 36% das emissões de gases com efeito de estufa (GEE) na União. Apesar dos sucessos até agora alcançados na redução de emissões, que devem ser também reconhecidos, ainda permanece um longo caminho a percorrer até podermos alcançar a neutralidade carbónica.

Segundo as regras estabelecidas no Pacto Ecológico Europeu, a UE terá de reduzir as emissões abrangidas pelo CELE em 63% até 2030 face às de 2005, uma meta ambiciosa que requererá esforços redobrados por parte das várias economias da União Europeia. Para esse efeito, foi proposto também o Mecanismo de Ajustamento Carbónico Fronteiriço (CBAM), cujos moldes de implementação se encontram ainda incertos. Este mesmo mecanismo terá como objetivo compensar a perda de competitividade das empresas europeias abrangidas pelo CELE face a empresas de fora da União que não obedecem aos mesmos requisitos ao nível das emissões de dióxido de carbono.

Já existe, no entanto, fora das obrigações estabelecidas ao nível da UE, um mercado emergente de transações voluntárias de créditos de carbono no qual as empresas, por motivações que se prendem com o cumprimento de objetivos de sustentabilidade ambiental e económica, compensam os efeitos das suas próprias emissões de GEE por via de investimentos que neutralizam a pegada carbónica das suas atividades. Este mercado, conhecido por mercado voluntário de carbono (MVC), não só tem crescido exponencialmente, como apresenta ainda um grande potencial de crescimento enquanto instrumento suplementar de mitigação das emissões de GEE. Nos últimos anos, tem-se assistido a um fenómeno de aumento efetivo do empenho das empresas na sustentabilidade das suas atividades, dada também a carga reputacional que esta acarreta: os consumidores procuram cada vez mais produtos e serviços que obedecem a critérios cada vez mais exigentes do ponto de vista da sua sustentabilidade económica e ambiental, e as empresas, por seu turno são cada vez mais valorizadas face à sua capacidade de implementação de práticas sustentáveis.



A implementação de um MVC facilita aos operadores económicos, mas também cidadãos, o investimento em projetos suscetíveis de transformar a sua capacidade de sequestro de GEE em títulos livremente transacionáveis, servindo, assim, a sua implementação como instrumento económico estratégico capaz de assegurar os compromissos de neutralidade carbónica assumidos pelos Estados, a nível europeu e internacional. Tradicionalmente, o investimento no âmbito MVC tem-se concentrado fundamentalmente em energias renováveis ou nas chamadas Nature-based Solutions, soluções focadas na natureza, como é o caso da silvicultura e da agricultura, que detém um grande potencial de captura ou remoção de carbono, contribuindo para o fomento da regeneração natural de que Portugal precisa, para além do enorme potencial ao nível da energia renovável existente no território. Para além destas soluções, Portugal poderá ainda beneficiar de investimentos focados na preservação de ecossistemas marinhos, costeiros e fluviais e do aproveitamento do mar português enquanto sorvedouro de carbono. Assim, pode-se ultrapassar o âmbito limitado dos créditos existentes ao abrigo do Protocolo de Quioto que, por via do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo, favorece principalmente países em desenvolvimento, algo que o MVC já tem feito sobretudo a partir de 2016, quando começou a sua maior época de crescimento, à qual cabe agora Portugal corresponder.

Para este efeito, caberá ao Estado não só reconhecer juridicamente estas transações de créditos de carbono, registando e inventariando de forma a evitar o risco de repetição e de fraude, como de reconhecer as próprias ações de criação de sorvedouros de carbono que contribuam também para a coesão e ordenamento do território português. Assim, a criação de um registo público destas transações, à semelhança do Canadá, seria um sinal importante na persecução de transparência e fiabilidade no mercado voluntário de carbono, estabelecendo claramente quais as normas portuguesas no reconhecimento destas transações e abrindo caminho para políticas públicas assentes no desenvolvimento do MVC. Para isso, é necessário um enquadramento jurídico suficientemente claro e aberto que aposte na inovação e promova o investimento em MVC que valorize o território e os recursos naturais



e renováveis portuguesas, adotando padrões consistentes com as melhores práticas internacionais.

No entanto, regular mais nem sempre é regular melhor. A criação de uma entidade pública para a estrita função de regular o MVC, por exemplo, tal como a criação de um procedimento administrativo interno destinado à certificação dos operadores neste mercado, não só se pode revelar excessivo e desnecessário, como é desconforme às recomendações da União Europeia nesta matéria, de que é exemplo a Proposta de Regulamentação dos Mercados Voluntários de Carbono de 30 de novembro de 2022. A introdução de excessos regulatórios neste mercado pode limitar-se a replicar procedimentos de certificação que já existem, o que se repercute em custos administrativos e financeiros desnecessários sobre o Estado e, consequentemente, sobre todos os contribuintes. Para além disso, uma excessiva complicação do panorama regulatório MVC poderá consistir não só numa barreira regulatória suscetível de restringir a concorrência neste mercado de âmbito global e internacional, como num obstáculo não só na concretização de investimentos nacionais, como na atração de investimento direto estrangeiro.

A própria Comissão Europeia defende, na sua proposta de regulação, que a situação que melhor se coaduna com a harmonização dos instrumentos de regulação do MVC ao nível dos Estados-Membros passa por ser a própria Comissão Europeia responsável por um processo de certificação, e não pela adoção de uma rede de regulações nacionais que desagregue por completo este novo mercado. Na ausência de uma solução europeia para a certificação destas licenças, o Estado Português pode aproveitar as soluções já existentes e disponíveis neste mercado à escala global, designadamente por via do recurso a entidades certificadores de âmbito internacional devidamente habilitadas e registadas, como o Voluntary Carbon Standard (VCS), que cobre mais de 70% das transações realizadas no MVC global. Adotando esta última solução, o Estado Português poderia rapidamente integrar estas transações - e os investimentos que lhe estão associados - no seu respetivo mercado internacional, na ausência de um sistema europeu de certificação. Assim,



poderemos integrar Portugal rapidamente no mercado global ao assegurar um registo público que reconheça os sistemas de certificação internacional. Sabendo que há suspeitas de *greenwashing* em torno de alguns destes investimentos, será importante acompanhar a eventual proposta europeia de certificação; no entanto, fará pouco sentido que o Governo se atribua a si mesmo a tarefa de certificar todos os investimentos num mercado que, sendo assente em sistemas de certificação internacional, se encontra ainda assim excessivamente fragmentado. Caso Portugal escolha este caminho, o MVC tratar-se-á efetivamente de uma oportunidade perdida para um país que necessita urgentemente de investimentos no seu território.

Neste âmbito, a Iniciativa Liberal tomou conhecimento do recente Comunicado do Conselho de Ministros de 26 de janeiro de 2023, onde determina a aprovação, na generalidade, do “decreto-lei que cria e promove o desenvolvimento de um mercado voluntário de carbono de âmbito nacional”. Reconhecendo a importância deste passo, importa agora dar início à discussão em torno dos moldes que permitam que o MVC em Portugal constitua uma verdadeira ferramenta que não só cumpra os compromissos ambientais internacionais firmados pelo Estado português, como promova a competitividade da economia nacional, dado o potencial que o crescimento verde representa não só para o crescimento económico enquanto tal, mas para a qualidade de vida dos portugueses.

Sabendo que o Partido Socialista falha frequentemente na introdução de regras claras e inteligíveis na economia, a Iniciativa Liberal reconhece na regulamentação do MVC mais uma oportunidade de mudança da cultura regulatória do Estado português, que frequentemente utiliza os seus instrumentos regulatórios para criar entraves ao desenvolvimento, ao invés da necessária clareza e segurança jurídica que retira incerteza aos investimentos e gera confiança na economia.

Assim, tendo em consideração o acima exposto, ao abrigo da alínea b) do número 1 do artigo 4.º do Regimento da Assembleia da República, o Grupo Parlamentar da Iniciativa Liberal apresenta o seguinte Projeto de Resolução:



## Resolução

Ao abrigo das disposições constitucionais e regimentais aplicáveis, a Assembleia da República delibera recomendar ao Governo que:

1. Que estabeleça o enquadramento jurídico que implemente um Mercado Voluntário de Carbono (MVC) em território português, aberto a todas as atividades económicas que pretendam compensar, de forma voluntária, as emissões de carbono provenientes do seu processo produtivo, investindo em setores económicos que contribuam para a mitigação de emissões de Gases com Efeito de Estufa (GEE);
2. Que, para este efeito, reconheça a contribuição dos investimentos nos setores florestal, agrícola, do mar, energético e de gestão de resíduos na mitigação ou redução das emissões de GEE, agilizando a implementação de projetos de investimento no âmbito do MVC;
3. Que estabeleça um sistema de registo e reporte destas transações, assegurando transparência e confiança no mercado voluntário de carbono, acompanhando o uso e transferência dos créditos de carbono empregando, onde possível, tecnologias que assegurem a fiabilidade das mesmas, através do recurso a blockchain ou smart contracts;
4. Desenvolva normas claras e consistentes para os relatórios de projetos de redução de emissões, garantindo que os créditos de carbono são gerados de forma consistente e transparente;
5. Que promova a cooperação internacional no mercado de carbono voluntário, facilitando o comércio transfronteiriço, e harmonizando, tanto quanto possível, os padrões portugueses com os padrões internacionais de certificação e monitorização, criando condições favoráveis à atração de investimento no âmbito do MVC;
6. Que, para efeitos do ponto 4, dê preferência a sistemas de certificação destes créditos, ou ao nível da Comissão Europeia, conforme o exposto na Proposta de Regulamentação da Comissão Europeia (Procedimento 2022/0394/COD) de 30 de



novembro de 2022, ou ao nível das entidades certificadoras internacionalmente reconhecidas.

Palácio de São Bento, 1 de fevereiro de 2023

Os Deputados da IL

Bernardo Blanco

Carla Castro

Carlos Guimarães Pinto

Joana Cordeiro

João Cotrim Figueiredo

Patrícia Gilvaz

Rodrigo Saraiva

Rui Rocha