Projeto de Resolução n.º 395/XV

Recomenda ao Governo que crie condições para o desenvolvimento do mercado voluntário de carbono em Portugal

A contiguidade e a consequente consciencialização dos impactos das alterações climáticas têm acrescentado urgência ao desenvolvimento de estratégias de mitigação e adaptação, que considerem a necessidade de descarbonização da economia e permitam cumprir as metas ambiciosas estabelecidas no Acordo de Paris e no Pacto Ecológico Europeu.

A transição climática, com a mudança de paradigma que impõe, transformou-se no maior desafio do nosso tempo, não podendo deixar de constituir um repto à inovação, ao investimento e à criação de emprego, bem como à afirmação da natureza, ao restabelecimento dos ecossistemas e à conservação da biodiversidade.

Em 2016, Portugal comprometeu-se internacionalmente com o objetivo de atingir a neutralidade carbónica em 2050, desígnio que a União Europeia consagrou no Pacto Ecológico Europeu e tornou juridicamente vinculativo quando o Parlamento Europeu e o Conselho adotaram a Lei Europeia do Clima em 2021, durante a Presidência Portuguesa do Conselho da União Europeia.

Dos instrumentos de política nacional, para além do Roteiro para a Neutralidade Carbónica 2050 (RNC2050) e do Plano Nacional Energia e Clima 2021-2030 (PNEC), decisivos para a definição da visão e dos investimentos estratégicos rumo à neutralidade carbónica, cumpre destacar a aprovação da primeira Lei de Bases do Clima, em 2021. Tratou-se de um passo importante, ao reconhecer a situação de emergência climática e ao materializar o compromisso de alinhar as políticas públicas com o dever de combater as alterações climáticas, respeitando o conhecimento e as evidências científicas.

Mas, apesar das estratégias que têm vindo a ser definidas e dos esforços políticos para a respetiva concretização, estamos ainda longe de atingir as metas a que nos propusemos. É, por isso, essencial mobilizar a sociedade e as instituições e as empresas para a transformação necessária em todos os setores e territórios.

Neste sentido, já em 1997, o Protocolo de Quioto criou um instrumento de mercado de compensação de emissões de gases de efeito estufa (GEE), Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (CDM). Os Projetos de CDM geram redução de emissões certificáveis e quantificáveis, denominadas Reduções Certificadas de Emissões (RCE). Estas RCE podem ser comercializadas entre as partes que não possuem metas de redução e as que possuem e utilizadas como forma de cumprimento das respetivas metas. Estavam, assim, lançadas as bases de um novo mercado – o mercado dos créditos de carbono.

Empenhada em liderar o combate às alterações climáticas, a União Europeia criou, em 2005, o Regime de Comércio de Licenças de Emissão da UE (CELE), o primeiro e o maior mercado de carbono do mundo, dado que regula cerca de 40% do total de emissões de gases com efeito de estufa da União, abarcando perto de 11 mil centrais elétricas e fábricas. Para estas, o CELE tornou obrigatória a compra em leilão de licenças de emissão de CO2 para cada tonelada emitida, dando, assim, um importante incentivo à redução das emissões. O desenho deste sistema obedeceu também ao propósito de encorajar a indústria intensiva em energia, as centrais elétricas e o setor da aviação comercial a desenvolverem e a adotarem tecnologias e processos produtivos descarbonizados.

No sentido de sintonizar o CELE com a ambição do Pacto Ecológico Europeu e da Lei Europeia do Clima, designadamente com as metas intermédias de 2030 inscritas no pacote legislativo "Objetivo 55", a UE está a atualizar o CELE, determinando que as emissões dos setores incluídos neste regime desçam em 63% até 2030, face aos níveis de 2005. Paralelamente, com o intuito de evitar o risco de fuga de carbono, foi proposto, em 2021, o Mecanismo de Ajustamento Carbónico Fronteiriço (CBAM), que aplica uma taxa de carbono sobre as importações de certos produtos oriundos de países terceiros. Ambas as iniciativas constam do Programa de Trabalho da Comissão Europeia para 2023 e, quer uma, quer outra foram propostas pela Comissão Europeia como peças fundamentais da próxima geração de recursos próprios da União, configurando novas fontes de receita que se espera possam vir a financiar, entre outros, o Fundo Social para a Ação Climática.

Em 2016, o Acordo de Paris estabeleceu um mecanismo para assegurar o aumento da temperatura média mundial deverá manter-se bem abaixo dos 2°C em relação aos níveis pré-industriais, cabendo a cada país signatário fixar as Contribuições Nacionais Determinadas (NDC). O Acordo de Paris veio reconhecer a importância dos mercados de carbono internacionais para alcançar esse desiderato e estabeleceu, nesse sentido, um quadro regulatório que deu já origem a vários sistemas nacionais e infranacionais de comércio de licenças de emissão. Neste âmbito, os países poderão adotar medidas de transferência internacional de resultados de mitigação (mercado de ativos de carbono) e/ou medidas que não envolvam o mercado de redução de emissões.

Não obstante o arrojo dos mercados de carbono vinculativos, estes ainda não abrangem a maioria das emissões de CO2. No caso europeu, subsistem 60% de emissões não cobertas pelo CELE. É por isso natural que, paralelamente aos mercados de carbono

internacionais encorajados e enquadrados pelas Nações Unidas, tenham passado a ocorrer negociações de ativos de carbono em mercados voluntários de redução de emissões. Na base destes mercados está a necessidade de as entidades privadas demonstrarem os seus compromissos ambientais à sociedade e ao mercado, mesmo não estando constrangidas a uma obrigação legal de redução de emissões de gases de efeito estufa.

Os compromissos de natureza ambiental e o cumprimento dos objetivos de desenvolvimento sustentável e de responsabilidade social e ambiental corporativa estão, cada vez mais, enraizados na cultura empresarial nacional e internacional e constituem muitas vezes uma exigência do mercado, de tal modo que muitas empresas estabelecem internamente metas de redução de emissões, beneficiando de um aumento do valor de mercado junto a algumas Bolsas por meio da adesão a conceitos de sustentabilidade que estão incluídos, por exemplo, nos Índices do *Down Jones Sustainability Europe Inde*x ou no FTSE4 europeu.

Assim, no desenvolvimento dos mercados de carbono, identificam-se hoje, claramente, dois tipos de ativos de carbono:

- Reduções de emissões certificadas e emitidas no CELE e no âmbito das Nações Unidas ou de acordos internacionais, de acordo com os protocolos estabelecidos pelas Nações Unidas; e
- Reduções de emissões certificadas em mercados voluntários – ativos de carbono emitidos conforme padrões de certificação europeia e internacional que determinam metodologias científicas específicas.

A matéria dos mercados de carbono e das suas tendências tem sido acompanhada pelo Banco Mundial. No Relatório do Banco Mundial «*State and Trends of Carbon Pricing 2020*» é referido que:

> «*As iniciativas nacionais de monetização de ativos de carbono têm sido fortalecidas em todo o mundo ao adotarem metas de mitigação mais ambiciosas e introduzir as ferramentas políticas associadas.*»
>
> (...)
>
> «*A crise económica desencadeada pela COVID-19 levou a grandes mudanças no consumo de energia e no comportamento do consumidor, desafiando as bases económicas de muitos países. À medida que as comunidades começam a voltar às suas atividades e as prioridades se concentram para a recuperação económica e as medidas de estímulo, os países devem considerar como as medidas de apoio podem ser projetadas para suportar uma transição para uma economia de baixo carbono.*»
>
> (...)
>
> «*Apesar da convulsão social e económica, muitas instituições públicas e entidades privadas estão a acelerar os seus esforços na ação climática*.»

Mais recentemente, no Relatório de 2022 «*State and Trends of Carbon Pricing 2022*» é referenciado que:

> «*No último ano registaram-se alguns sinais positivos, nomeadamente no que se refere ao aumento dos preços do carbono, ao aumento das receitas e à adoção de novas regras para os mercados internacionais de carbono (nos termos do artigo 6.º do Acordo de Paris). No entanto, tal como nos anos anteriores, os progressos estão longe de ser adequados. Até 1 de abril de 2022, apenas quatro*

novos instrumentos de preços de carbono foram implementados desde o ano passado e, apesar dos preços recorde em algumas jurisdições, o preço na maioria dos países permanece muito abaixo dos níveis necessários para cumprir as metas de temperatura do Acordo de Paris.»

«*Em 2021, o aumento dos preços do carbono, as receitas provenientes de novos instrumentos e o aumento dos leilões nos sistemas de comércio de emissões resultaram num recorde de 84 mil milhões de dólares de receitas globais de preços de carbono, cerca de 60% mais altas do que em 2020. Um aumento tão impressionante destaca o potencial crescente dos preços do carbono para reformular os incentivos e o investimento para uma descarbonização profunda. Além disso, ilustra o papel potencial da fixação de preços do carbono como um instrumento fiscal mais amplo para contribuir para objetivos políticos mais amplos, tais como restaurar as finanças públicas empobrecidas, ajudar a recuperação da pandemia ou apoiar sectores e comunidades vulneráveis para se adaptarem aos impactos climáticos e alcançarem transições justas*.»

A transição para uma economia de baixo carbono, até metade do presente século, é de indubitável importância para impedir que impactos mais severos relacionados com o clima repercutam na produtividade das indústrias e da economia. Neste contexto, a atribuição de um preço ao carbono é uma abordagem eficaz, flexível e de baixo custo, para reduzir as emissões de gases com efeito de estufa. Em combinação com outras políticas, tal medida é essencial para acelerar a transição climática, dando o impulso necessário à transformação e recuperação económicas e, assim, contribuir para atingir as taxas anuais de descarbonização em linha com o Acordo de Paris e com o Pacto Ecológico Europeu

Parece, pois, evidente a oportunidade de promover a regulação deste mercado também na perspetiva de posicionar Portugal na vanguarda das políticas climáticas e do desenvolvimento inteligente e estratégico de nossa economia e sociedade, através da valorização do meio ambiente e dos territórios, sobretudo como suporte ao cumprimento do Roteiro para a Neutralidade Carbónica e do Plano Nacional de Energia e Clima 2030.

Em causa está a criação de condições para a monetização do carbono de forma voluntária, num cenário em que, na ausência de uma exigência legal e de uma regulamentação específica que o determine, se possam comprar créditos de carbono, resultantes de projetos externos que reduzam, evitem ou capturem GEE, num processo que se designa de compensação e onde se inclui a remoção de carbono através do "carbon farming", possibilitado por atividades de natureza agroflorestal e de gestão dos solos agrícolas e com importantes benefícios colaterais para a biodiversidade e preservação de ecossistemas

Em primeira instância, importa garantir que a monitorização da procura crescente e a regulamentação do preço dos créditos considere a transparência, a segurança, a qualidade e a integridade dos créditos de carbono e a forma como são utilizados.

Neste âmbito no quadro da remuneração dos serviços ambientais e do mercado voluntário de carbono, é fundamental criar um enquadramento regulamentar adequado e incentivar as transações com os ativos de carbono.

Se, por outro lado, o compromisso nacional não prevê o recurso a créditos de carbono internacionais para alcançar o objetivo da neutralidade carbónica, o que torna ainda mais urgente constituir um quadro regulamentar e desenvolver num território piloto a implementação de um mercado voluntário de carbono. Por outro, esta pode constituir uma oportunidade para ampliar a integridade ambiental de territórios rurais e do país ao mesmo tempo, gerando investimento, empregos e promovendo a coesão territorial.

Esta iniciativa deve enquadrar a avaliação e a valorização dos serviços ambientais no território e das atividades económicas e apresentar um quadro para a regulamentação do mercado voluntário de carbono que contribua para:

- Determinar a natureza jurídica dos ativos ambientais e de carbono (créditos de carbono);
- Estabelecer um sistema de registo da inventariação das emissões de gases de efeito de estufa e a contabilidade das reduções de emissões e suas transações com a adequada normatização técnico-científica;
- Estabelecer um mercado doméstico voluntário de carbono que reforce a segurança do mercado de créditos de carbono em Portugal e a valorização dos ativos ambientais nacionais;
- Promover projetos de redução e remoção das emissões de gases de efeito de estufa e o incentivo económico à conservação e proteção ambientais, assim como à realização de atividades económicas de baixa emissão de gases de efeito de estufa;
- Criar maior riqueza e promover a coesão territorial através da atração de investimentos.

Territórios caracterizados por uma matriz e identidade próprias, mas também por fragilidades, constrangimentos e oportunidades muito específicas apresentam um enorme potencial, mas também os maiores desafios e riscos ambientais, naturais e económicos, exigindo, por isso, uma resposta integrada e reforçada.

No âmbito do Domínio Temático «Ambiente, Florestas, Agricultura e Ordenamento», encontram-se previstas ações concretas de valorização dos serviços de ecossistema e de valorização sustentável dos recursos agrícolas e florestais, designadamente através de projetos direcionados para a bioeconomia e a economia circular ligados ao capital natural, ao uso produtivo e regenerativo do capital natural e na implementação das medidas de ação.

Este instrumento pode ser decisivo para valorizar as atividades e os territórios que mais contribuem para a neutralidade carbónica, devendo ser considerado como um instrumento de política de coesão, de valorização dos territórios menos emissivos, sendo decisivo para que o país cumpra as metas de redução de emissões.

Desta forma, e de acordo com o Programa do Governo, a possibilidade de conferir a estas regiões os primeiros projetos de monitorização e avaliação da capacidade de sequestro e valorização económica, contribuirá, certamente, para que a transição que impera se faça com justiça social, promovendo a integração destes territórios.

Assim, nos termos constitucionais e regimentais aplicáveis, os Deputados do Grupo Parlamentar do Partido Socialista abaixo-assinados apresentam o seguinte Projeto de Resolução:

Nos termos da alínea b) do art.º 156º da Constituição da República Portuguesa, a Assembleia da República resolve recomendar ao Governo que:

1. Implemente o mercado voluntário de carbono em território português para definição de políticas sólidas de combate às alterações climáticas;

2. Permita que todas as atividades económicas que queiram compensar de forma voluntária as emissões dos seus processos produtivos o possam fazer, permitindo assim criar valor nos territórios vulneráveis em Portugal;

3. Crie a Pessoa Coletiva de Direito Publico que regula o mercado voluntário de carbono em Portugal, garantindo a sua autonomia e independência;

4. Defina o modelo de avaliação e contabilização dos créditos associados às atividades reguladas;

5. Estabeleça o mecanismo de monitorização e certificação, que permita contabilizar a capacidade de sequestro e defina os ciclos de auditoria às atividades reguladas;

6. Defina o perfil e regulamente as entidades privadas e independentes a quem competirá acolher a inscrição das atividades de sequestro de carbono em Portugal e de venda de créditos rumo à neutralidade carbónica, assegurando a respetiva prestação de contas ao regulador;

7. Garanta a monitorização e quantificação dos níveis de emissões e de sequestro que cada processo ou setor produzem e de acompanhamento dessas emissões

ao longo do tempo em todo o território nacional, dando prioridade aos territórios de baixa densidade;

8. Implemente e teste estratégias de disseminação e modelos de negócio que permitam captar as melhores tecnologias que contribuam para a neutralidade carbónica e a sua adoção pelos diversos setores económicos;

9. Monitorize e avalie a eficácia das medidas na redução de emissões, incluindo na dimensão ambiental, mas também na avaliação dos seus impactos económicos e sociais.

10. Promova o desenvolvimento de um mecanismo digital de análise e monitorização de sumidouros em Portugal, com recurso a tecnologia *BlockChain* e *SmartContrats*.

Palácio de São Bento, 17 de janeiro de 2023

As Deputadas e os Deputados,

Ricardo Pinheiro

Raquel Ferreira