

Introdução

O relatório mais recente da Organização Meteorológica Mundialⁱ indicou que evidências recentes mostram que as concentrações de dióxido de carbono na atmosfera aumentaram a uma taxa sem precedentes nas últimas sete décadas. A última vez que o planeta experimentou uma concentração de CO₂ comparável foi há 3-5 milhões de anos, quando a temperatura estava entre 2 e 3 °C mais quente e o nível do mar estava entre 10 e 20 metros acima do atual.

Os economistas denominaram as mudanças climáticas de uma falha de mercado, uma vez que ela impõe custos e riscos enormes à sociedade, incluindo as gerações futuras, e não diretamente àqueles que poluem. Os instrumentos para fixar o preço do carbono são mecanismos destinados a internalizar os custos do dano ambiental, ao colocar um preço sobre as emissões de gases de efeito estufa (GEE) para diferentes setores da economia.



A definição do preço do carbono consiste em uma tarifa sobre as emissões de GEE para incentivar a redução das emissões de carbono. Esses mecanismos contribuem para a transição do consumo de combustível fóssil para energias limpas e, alteram os padrões de investimento para as energias renováveis de modo a alcançar o desenvolvimento sustentável. Atualmente, quase 40 países e mais de 20 cidades, estados e provínciasⁱⁱ já desenvolveram, ou estão se preparando para desenvolver, um preço para o carbono, começando a vincular seus mercadosⁱⁱⁱ. Esses países começaram a desenvolver mecanismos de precificação do carbono como uma abordagem para cumprir seus compromissos nacionais determinados no âmbito do Acordo de Paris, que reconhece explicitamente o importante papel dos mecanismos de preços do carbono na mitigação das emissões de GEE. Estima-se que o valor do mercado mundial de carbono seja de U\$52 bilhões de dólares^{iv}.

Carbono e GEE

Existem seis principais gases de efeito estufa (GEE). A maioria deles existe naturalmente, mas, a atividade humana, principalmente através do consumo de combustíveis fósseis, aumentou a concentração desses gases na atmosfera para níveis perigosos. Estes gases permanecem na atmosfera e refletem a luz solar de volta ao planeta, resultando no aumento das temperaturas na superfície. As evidências científicas reconhecem que eles são o principal determinante do aquecimento global rápido e das mudanças climáticas^v. Os compromissos assumidos pelos países signatários no Acordo de Paris são os de reduzir essas emissões e, promover uma transição para economias de baixo ou nenhum uso de carbono. O dióxido de carbono é o principal componente das emissões humanas em termos de volume e, outros GEE, também são medidos em termos de dióxido de carbono para comparar sua contribuição ao aquecimento global. A imagem anterior mostra o volume real de CO₂ em toneladas de emissões globais por hora para a atmosfera^{vi}.

Existem quatro instrumentos para ajustar o preço do carbono^{vii}. Estes quatro mecanismos visam reduzir as emissões de GEE, que são os principais catalisadores das mudanças climáticas. Os instrumentos de preços do carbono podem possivelmente descarbonizar as economias e promover a inovação tecnológica. Esses mecanismos podem se tornar uma importante atividade geradora de renda para o setor privado e os governos nacionais^{viii}, por meio da criação de recursos para investir em alternativas de energia renovável. Os instrumentos são:

1. Impostos sobre as emissões: Um imposto sobre carbono impõe um tributo direto sobre os emissores de gases de efeito estufa, independentemente da fonte. Isso é considerado por muitos como uma abordagem direta de políticas públicas para reduzir as emissões de carbono. Os impostos são geralmente definidos simulando o custo de redução de emissões para um objetivo específico. Este mecanismo encontrou oposição política de grupos empresariais e de políticos conservadores.
2. Sistemas de negociação de emissões ou sistemas de *cap-and-trade* (limitação e comércio): Esta abordagem utiliza os princípios de livre comércio para conseguir uma redução nas emissões de certos GEE. Um governo ou órgão regulador estabelece um limite para a quantidade total de emissões permitida em um setor da economia, expedindo licenças de emissão (créditos de carbono) para esse montante. As empresas ou organizações incluídas no limite máximo definido devem emitir de acordo com as licenças que possuem. Caso seja necessário exceder os limites de emissão permitidos, devem obter créditos de outras empresas que tenham créditos excedentes, ou investir em projetos de compensação de suas emissões. Como resultado, as emissões são limitadas e os emissores podem trocar créditos até que suas emissões se ajustem à quantidade de permissões que eles possuem. Um sistema de *cap-and-trade*, na medida em que os direitos de emissão são leiloados, também pode gerar montantes similares de receita^{ix}.
3. Impostos sobre combustíveis ou insumos: Este mecanismo aplica impostos diretos sobre combustíveis (neste caso, combustíveis fósseis) que têm por objetivo desencorajar a compra e promover a transição para combustíveis menos poluidores. Esses impostos diferem dos impostos sobre as emissões, uma vez que se concentram em categorias fiscais progressivas sobre diferentes insumos de combustível (querosene, gás, propano, diesel, petróleo bruto). Isso pode encorajar as empresas e as indústrias do setor privado a fazer a transição para combustíveis mais limpos ou fontes de energias renováveis.
4. Instrumentos híbridos: Consistem em uma combinação de impostos sobre emissões e instrumentos de *cap-and-trade* (limitações e comércio). A maioria dos mecanismos de precificação dos mercados de hoje são, na verdade, sistemas híbridos utilizados como mecanismos de transição para o comércio de emissões ou em mercados de *cap-and-trade*, propiciando medidas temporárias para criar novas fontes de renda para reinvestir nos mercados. Estes podem ajudar a criar o quadro institucional necessário para desenvolver um mercado de carbono sustentável e eficiente.

Riscos

- O mercado de carbono exige tanto uma integridade ambiental quanto financeira para garantir que as unidades vendidas sejam verdadeiramente um indicador significativo para o carbono e para que o comércio sejam transparente e protegido contra fraudes^x.
- Perder a integridade ambiental do mercado, quando, em vez de reduzir a liberação de GEE para a atmosfera, esses mecanismos na verdade servem para aumentar as emissões, já que são usadas para justificar, do ponto de vista ambiental, atividades que produzem carbono.
- Não manter adequadamente os limites de emissão ao emitir direitos de emissão de forma não adequada e, assim, não garantir que as emissões de compensação realmente representam uma verdadeira redução de GEE.
- Sem um formato adequado, os maiores emissores de carbono podem atravessar fronteiras em busca de jurisdições não regulamentadas, buscando se esquivarem de pagar o que os correspondem dos custos.
- Sem um marco regulatório sólido, os mercados de carbono poderiam virar bolhas financeiras sem contribuições reais para reduzir as emissões de CO₂ e serem independentes das prioridades nacionais e internacionais contidas na agenda das mudanças climáticas.

Benefícios

- A definição de preços do carbono mobiliza o investimento nacional e gera fontes adicionais de renda que podem ser investidas e alinhadas com programas de desenvolvimento sustentável.
- Os mercados de preços do carbono exigem a criação de capacidade em diferentes escalas que podem impulsionar a inovação tecnológica nacional.
- Um formato abrangente pode gerar receitas que vinculem fundos para investimentos críticos em adaptação.
- A fixação do preço do carbono é um instrumento para que os países realizem medidas de mitigação tuteladas pelo do Acordo de Paris, de forma econômica e em nível nacional, mas também de forma cooperativa (por exemplo, usando mercados de carbono em conjunto com outras jurisdições).
- Os programas de fixação dos preços do carbono podem incentivar, com um formato adequado, os processos de desenvolvimento sustentável, incentivando a criação de novos empregos, atraindo novos tipos de investimentos, promovendo a diversificação e inclusão econômica, aumentando a segurança energética, a redução dos resíduos, reduzindo a poluição e melhorando os benefícios associados à saúde pública e criando novas fontes de renda para o desenvolvimento compatível com o clima.

Pasos para establecer un mercado del carbono

1. Establecer o escopo do mercado (área geográfica, setores, fontes de emissões e GEE que devem ser regulados).
2. Recolher dados robustos sobre as emissões; determinar o limite para os setores.
3. Distribuir licenças de emissão às entidades reguladas, assegurando uma supervisão adequada para solucionar possíveis problemas de fugas que impeçam a transferência de fontes de emissões de carbono para outras diferentes jurisdições, com a intenção de melhorar os impactos distributivos e criar oportunidades para que os governos aumentem as receitas.
4. Tratar a possível volatilidade e a incerteza sobre os preços criando um formato de mercado estável, como um preço mínimo e máximo ou, reservas de direitos de emissão.
5. Definir uma abordagem rigorosa para o cumprimento das obrigações dos participantes e para que o governo supervisione o sistema.
6. Colaborar constantemente com as partes interessadas para compreender e abordar as respectivas perspectivas e preocupações, com o objetivo de evitar o desalinhamento das políticas públicas

assegurando o apoio político e público, bem como promover a colaboração entre o governo e os agentes do mercado.

7. Tentar vincular os mercados nacionais de carbono com os mercados internacionais. Isso amplia a flexibilidade geográfica onde as reduções de emissões podem ocorrer, podendo também melhorar a liquidez e a competitividade do mercado e facilitar a cooperação internacional.
8. Permitir análises periódicas do funcionamento do mercado, apoiadas por uma avaliação rigorosa e independente, para permitir a melhoria contínua e a adaptação às circunstâncias em mudança.

Possíveis Ações Parlamentares

1. Pesquisar sobre o estado atual dos mecanismos do mercado do carbono em seu país para identificar as opções disponíveis e como elas correspondem às circunstâncias e objetivos nacionais.
2. Analisar os riscos e vantagens de cada mecanismo para o contexto nacional. A escolha e o formato de um instrumento de precificação do carbono devem ser regidos pelas circunstâncias nacionais e pelo contexto político.
3. Acelerar a aplicação de um quadro regulatório e uma estrutura institucional para a determinação do preço do carbono.
4. Apoiar o fortalecimento das capacidades para o desenvolvimento de instrumentos de mercado para a fixação do preço do carbono.
5. Promover consultas nacionais para identificar e validar as circunstâncias, necessidades, restrições e objetivos dos diferentes grupos de interesse envolvidos.
6. Solicitar cooperação regional na troca de experiências e na realização de diálogos sobre preços de carbono, com o objetivo de desenvolver marcos legais adequados para conectar mercados com compromissos climáticos nacionais.
7. Monitorar os compromissos governamentais e o progresso em relação às Contribuições Nacionalmente Determinadas (iNDC) relacionadas à redução de carbono.

As e os parlamentares devem considerar como as políticas climáticas e a legislação podem interagir em um contexto mais amplo. Um pacote integrado de políticas que visem reduzir as emissões deve apoiar outros objetivos políticos, como crescimento econômico, emprego e infraestrutura eficiente, entre outras prioridades nacionais. Esta abordagem é a mais provável de obter um amplo apoio das partes interessadas e de ser aplicada de forma eficaz. Em contrapartida, os pacotes de políticas incoerentes que resultem em duplicações ou interações negativas, irão aumentar os custos e enfrentar uma resistência política ou social. O controle e a supervisão das políticas governamentais devem levar em consideração essas visões integradas para analisar as melhores opções para o desenvolvimento de mercados nacionais de carbono.

Referências

- ⁱ Organização Meteorológica Mundial, Green House Bulletin, nº 13, outubro de 2017.
- ⁱⁱ Banco Mundial (2016) Report on State and Trends of Carbon Pricing (Situação e tendências na definição do preço do carbono).
- ⁱⁱⁱ Documento informativo da Secretaria da CQNUMC.
- ^{iv} Climate Markets and Investment Association - Apresentação da reunião de diálogo da CQNUMC, Granada, outubro de 2017.
- ^v Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (2007), Relatório.
- ^{vi} Fonte: [Carbon Visuals](#)
- ^{vii} [Globe Advisors \(2016\) Carbon Primer](#)
- ^{viii} Projeto Realidade Climática (2016) Manual de financiamento do carbono
- ^{ix} <https://www.c2es.org/document/cap-and-trade-vs-taxes/>
- ^x Transparência Internacional (2015) Carbon Market Corruption Risks and Mitigation Strategies

Programa de Mudanças Climáticas do ParlAmericas

O Programa de Mudanças Climáticas do ParlAmericas coordena a Rede Parlamentar de Mudanças Climáticas para fortalecer a agenda legislativa sobre a luta contra as mudanças climáticas e os seus efeitos e, para promover medidas que se ajustem às Contribuições Nacionalmente Determinadas (iNDC, sigla em inglês), adotadas no Acordo de Paris. O programa promove medidas legislativas para mitigação e adaptação às mudanças climáticas, colaborando com as principais partes interessadas da América Latina e do Caribe para criar alianças e cooperação com o objetivo de acelerar e apoiar os países do hemisfério na implementação das Contribuições Nacionalmente Determinadas (iNDC). O programa visa promover mecanismos para aumentar a participação cidadã no desenvolvimento de estratégias conjuntas sobre mudanças climáticas e a implementação do Acordo de Paris, desenvolvendo recursos de conhecimento para parlamentares com base nas ciências climáticas e melhores práticas internacionais, apoiando medidas coerentes sobre mudanças climáticas.

O ParlAmericas é a instituição interparlamentar que promove a diplomacia parlamentar no sistema interamericano. É composto pelos legislativos nacionais da América do Norte, Central e do Sul e do Caribe, e trabalha para fortalecer a governança democrática no hemisfério, ampliando a capacidade de legisladores para cumprir suas funções e responsabilidades por meio da troca de boas práticas legislativas e da promoção de um diálogo político cooperativo sobre problemas regionais.

Para mais informações, visite www.parlamerica.org ou escreva a Dr. Jose Di Bella, Gerente de programa - Mudanças Climáticas e Sustentabilidade, jose.dibella@parlamerica.org.

Esta publicação se tornou possível graças ao apoio financeiro do governo do Canadá.

