



Fórum Brasileiro de Mudança do Clima (FBMC)
Câmara Temática Nacional sobre Economia de Carbono

Posicionamento e recomendações em relação à
Regulamentação da Lei nº 15.042 de 11 de dezembro de 2024

7 de março de 2025

APRESENTAÇÃO

O Fórum Brasileiro de Mudança do Clima (FBMC) é um dos instrumentos institucionais da Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC). Está regulamentado pelo Decreto nº 9.082, de 26 de junho de 2017, e tem como objetivo conscientizar e mobilizar a sociedade, e articular ações necessárias para enfrentar a mudança global do clima, incluindo os compromissos assumidos no Acordo de Paris (Acordo) da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança Global do Clima (Convenção).

Integrando setores acadêmicos, empresariais, organizações não governamentais e governos subnacionais, o FBMC é diretamente ligado ao Presidente da República e conectado com o Comitê Interministerial de Mudança do Clima (CIM), composto por 22 (vinte e dois) ministérios. Portanto, é um canal estratégico de interação do Governo Federal com toda a sociedade, visando à construção e à implementação de políticas públicas climáticas em todos os biomas do Brasil.

O novo modelo de funcionamento do FBMC, construído de forma participativa, inclui a criação de Câmaras Temáticas Nacionais (CTs), com especialistas e lideranças de todos os setores (energia, agricultura, indústria, cidades, transportes, florestas etc.), com objetivo de formular diretrizes estratégicas para orientar projetos e políticas públicas. A principal meta é envolver a sociedade em um processo prático, ágil e contínuo de construção de soluções.

A Câmara Temática Nacional sobre Economia de Carbono do FBMC, com mais de 50 (cinquenta) participantes, foi chamada a se debruçar, inicialmente, sobre a criação do Sistema Brasileiro de Comércio de Emissões (SBCE), através de Projeto de Lei (PL) nº 182/2024 no Congresso Nacional, aprovado em 19/11/2024, e transformado na Lei Federal nº 15.042/2024.

Agora, em 2025, a Câmara Temática Nacional sobre Economia de Carbono do FBMC procurará identificar algumas recomendações para a regulamentação do instrumento.

I - Considerações iniciais

O presente documento tem por objetivo trazer análises e recomendações de caráter técnico para a regulamentação da Lei Federal nº 15.042/2024 que cria o Sistema Brasileiro de Comércio de Emissões (SBCE).

As análises trazem elementos baseados nas práticas internacionais de criação e operacionalização de sistemas de comércio de emissões jurisdicionais (e de créditos de carbono), na literatura da ciência econômica, bem como na boa técnica legislativa e na melhor interpretação da legislação brasileira e dos tratados internacionais dos quais o Brasil é signatário, conforme aplicável.

A CT concluiu que, de forma geral, a Lei apresenta em boa parte elementos característicos de sistemas de comércio de emissões e consistentes com a literatura do tema. (INCLUIR OUTRAS COLOCAÇÕES, SE FOR O CASO)

Contudo, considerando a redação final da Lei Federal nº 15.042/2024, os integrantes da CT optaram por selecionar e indicar apenas alguns pontos específicos da Lei, que, por sua relevância, merecem a discussão mais aprofundada de sua regulamentação, para garantir efetividade e segurança jurídica aos dispositivos do marco regulatório.

Dessa forma, (INSERIR NOVA CONCLUSÃO SOBRE A REGULAMENTAÇÃO)

II - Comentários e recomendações para regulamentação, por tópico:

1. SBCE

1.1. Tipo de metas no SBCE

Dispositivo da Lei: Art. 21

Análise: Metas (*caps*) absolutas em mercados jurisdicionais regulados são teoricamente mais efetivas para trajetórias de descarbonização ao garantir um teto de emissões, e são adotadas na maioria dos sistemas de mercado jurisdicionais regulados. Entretanto, algumas características setoriais, tanto de concentração de emissão, quanto na rigidez de custos de mitigação, podem favorecer metas relativas, com métricas de intensidade. Exemplos; *Low Carbon Fuel Standard*, da Califórnia/EUA; Renovabio, do Brasil; *German Greenhouse Gas Mitigation Quota*, da Alemanha; e *Alberta Emission Offset System*, de Alberta/Canadá.

Recomendação: Sugere-se que a opção de metas por intensidade seja incluída explicitamente na regulamentação do art. 21, o que permitiria essa opção em casos que se mostrem mais adequados.

1.4. Destinação de receitas:

Dispositivo da Lei: Art. 28

Análise: A literatura e a experiência internacional indicam que os recursos das receitas dos mercados jurisdicionais regulados, além de financiarem a gestão do sistema, podem ser usados na gestão do sistema de mercado para minimizar impactos distributivos e aumentar a eficiência da economia. Dessa forma, as receitas podem ser usadas para: (i) compensar financeiramente as famílias mais vulneráveis pelas perdas de consumo com aumentos de preços dos bens e serviços; (ii) reduzir a carga tributária da economia, em particular sobre a contratação de trabalho; e (iii) subvencionar os investimentos em mitigação com crédito subsidiado. Questões de equidade e eficiência variam de prioridade com o tamanho do mercado, os preços das cotas, a distribuição de renda e o progresso tecnológico, e, portanto, não se recomenda a fixação em lei dos percentuais. Todavia, o art. 28 fixa percentuais para o uso dos recursos para gestão e estímulo aos

entes regulados e atividades sustentáveis e de mitigação, e não considera questões distributivas e fiscais.

Recomendação: Recomenda-se que a regulamentação do art. 28 inclua opções de usos para fins distributivos e fiscais, e que somente liste prioridades, sem especificar percentuais que seriam determinados em cada Plano de Alocação.

1.3. Infrações e penalidades:

Dispositivo da Lei: Art. 37

Análise: O objetivo do SBCE é criar um sistema de precificação de carbono, e, por meio dos sinais de preços, induzir os agentes econômicos a reduzirem emissões de gases de efeito estufa, encerrando produtos, melhorando processos e investindo em tecnologia. O sinal de preço é, portanto, essencial ao funcionamento do sistema. Se as multas forem inferiores à vantagem auferida pelo agente com o descumprimento da obrigação, enviar-se-á um sinal de mercado distorcido, que torna mais barato pagar a multa do que cumprir com a obrigação regulatória. Essa distorção compromete a efetividade do SBCE como um todo. O art. 37, I, da Lei estabelece, similarmente, que a multa seja “*não inferior ao custo das obrigações descumpridas*”, mas a limitação a 3% do percentual do faturamento bruto poderá, se o custo das tCO₂eq não conciliadas for superior a esse patamar, inviabilizar esse objetivo. Além disso, o percentual de 3% do faturamento é inferior aos adotados em outras normas brasileiras, tais como a Lei nº 12.846, de 01/08/2013, que trata da responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira; e a Lei nº 12.529, de 30/11/2011, que estrutura o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência (Lei do CADE), as quais estabelecem que a multa pode chegar a 20% do faturamento bruto, e que “nunca será inferior à vantagem auferida”.

Recomendação: Recomenda-se que, em regulamentação, o limite de R\$20 milhões constante do art. 37, §1º, II (i) seja alinhado ao previsto em normas congêneres, como as normas citadas; (ii) não seja “*(...) inferior ao custo das obrigações descumpridas*” e (iii) seja reajustado pela taxa do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (Selic), publicada pelo Banco Central do Brasil periodicamente, da mesma forma como previsto para a hipótese do art. 37, §1º, I.

1.5. Fases para implantação do SBCE:

Dispositivo da Lei: Art. 50

Análise: Mercados jurisdicionais regulados são instrumentos de incentivo à descarbonização e são cada vez mais importantes para redirecionar investimentos para uma economia de baixo carbono. Dessa forma, quanto mais cedo a precificação de carbono acontecer, mais efetivo será o instrumento. Como a criação de mercados não é trivial, a experiência internacional na implementação desses mercados tem sido de incluir, gradualmente, setores no escopo do mercado. No art. 50, a implantação do SBCE se dará de forma muito longa antes de gerar incentivos fortes de preço do carbono. Isto porque, contando os 02 (dois) anos da Fase I (com prorrogação), mais 01 (um) ano da Fase II de definição de metodologias de relato, e os 02 (dois) anos da Fase III de operacionalização de relato, a Fase IV de operação do SBCE só se iniciará daqui a

05 (cinco) anos. Mesmo assim, a Fase IV não estabelece prazo, e a operação será de forma não onerosa, com 100% de distribuição gratuita de cotas, o que vai impedir uma sinalização eficiente de preços por muito tempo, diminuindo a capacidade de incentivo do SBCE à transição para uma economia de baixo carbono. Dessa forma, seguindo a experiência internacional, as fases previstas no art. 50 deveriam ser encurtadas de forma a operacionalizar o instrumento SBCE mais cedo, como incentivo à descarbonização no país.

Recomendação: Recomenda-se a implantação do SBCE por inclusão gradual de setores, de modo que a Fase III possa ser reduzida para 01 (um) ano para os setores mais familiarizados com relato de emissões, que já participariam na Fase IV com gratuidade limitada, e com distribuição não onerosa menor que 100%, para gerar incentivos de preços. Os outros setores seriam gradualmente incluídos nas fases seguintes, de acordo com a complexidade de relato e com níveis específicos de gratuidade.

2. REDD+

Dispositivo da Lei: Arts. 2 (XXV, XXVI, XXIX), 42, 43 e 47

Análise: As atividades de REDD+ não-mercado já são objeto da Estratégia Nacional para REDD+ (ENREDD+) e não precisariam ser reguladas por lei. As atividades de REDD+ de mercado jurisdicional (REDD+ J) não constituem conflito com os projetos privados de REDD+. A mensuração do desempenho jurisdicional já deduz os desempenhos de projetos privados de REDD+ na jurisdição para evitar dupla contagem, sendo que a adicionalidade do REDD+J é da jurisdição e não é individualizada por propriedade rural. Já a repartição de benefícios do REDD+ J não é por transferência direta de pagamentos, como no REDD+ privado, mas, sim, para financiar ações públicas de incentivo à conservação para todos da mesma jurisdição. Logo, a convivência de REDD+ privado com o REDD+ jurisdicional não resulta em expropriação de direitos privados, punição para desempenhos individuais e/ou dupla contagem, como já demonstra a experiência nacional e internacional. Dessa forma, os artigos que tratam de REDD+ da Lei criam regras que geram custos de transação desnecessários e incerteza jurídica. (

Recomendação: Sugere-se compatibilizar as duas atividades minimizando regras que afetem o desenvolvimento do REDD+ jurisdicional que teria uma capacidade de incentivo a conservação muito mais amplo em termos territoriais. Da mesma forma no art. 47, I, sobre a repartição de benefícios dos projetos de REDD+ para povos indígenas e comunidades tradicionais, a regulamentação estabeleça critérios para a definição da distribuição, e não somente de percentuais, como consta da Lei, para maior flexibilidade de viabilidade aos projetos privados, que podem variar na sua remuneração.

3. OUTROS

4.2. Obrigação de aquisição de créditos de carbono do mercado voluntário para entidades seguradoras e de previdência

Dispositivo Da Lei: Art. 56

Análise: A obrigação de aquisição de créditos de carbono do mercado voluntário por entidades seguradoras e de previdência foi justificada no texto da Lei com base no previsto no art. 2º, inciso V, da Resolução CMN nº 4.993/2022, que dispõe sobre a obrigação de as sociedades seguradoras, as sociedades de capitalização, as entidades abertas de previdência complementar e os resseguradores aplicarem recursos em observância, sempre que possível, a aspectos relacionados à sustentabilidade econômica, ambiental, social e de governança dos investimentos e alterada pela Lei Federal nº 15.076, de 26 de dezembro de 2024.

Recomendação: Recomenda-se a regulamentação do art. 56, com especificação das características dos ativos a serem adquiridos, incluindo cronograma para as ações obrigatórias.

**ANEXO I - Membros da CT sobre Economia de Carbono e do FBMC que
endossam o presente documento**

1. **Emílio Lebre La Rovere**, Centro Clima / COPPE / UFRJ (Coordenador)
2. **Shiguo Watanabe**, Instituto Talanoa (Vice-coordenador)
3. **Alessandra Lehmen**, Juchem Advocacia e UCS (Redatora)
4. **Caroline Prolo**, Fama Re.Capital (Redatora)
5. **Fabiana Vidigal Diniz de Figueiredo**, Centro Clima / COPPE / UFRJ (Redatora)
6. **Ronaldo Seroa da Motta**, UERJ (Redator)

7. **Aldo Sales**, Observatório Nacional da Dinâmica da Água e do Carbono no Bioma Caatinga / UFP
8. **Alexandre Prado**, WWF-Brasil
9. **Aryane Martins**, ABIHPEC
10. **Branca Americano**, Instituto Talanoa
11. **Christian Matamala**, Centro EcoVirtual
12. **Christianne Maroun**, PUC-Rio
13. **Everlysy Messas Valerio**, Sohma Esalq/USP, Starup Bom Morador (S.E.E and Co.)
14. **Fabiana Couto**, Fórum Brasileiro de Mudança do Clima
15. **Fabio Henrique**, SEMARH-TO
16. **Gustavo Tosello Pinheiro**, Instituto Cerrado do Brasil
17. **Haroldo Oséias de Almeida**, Associação dos Produtores de Crédito de Carbono Social do Bioma Caatinga e BASE de Apoio da Caatinga do Fórum Brasileiro de Mudança do Clima
18. **Linda Murasawa**, Coordenadora da CT de Finanças Sustentáveis
19. **Mauricio Carvalho**, ProEnergy Engenharia/ Comclima Piracicaba
20. **Renato Zimmermann**, Sociedade Civil - Autônomo (ativista)
21. **Ricardo Esparta**, EQAO/BlockC
22. **Rodrigo Neves**
23. **Ruth Carola Cruzado Mittrany**, Centro Clima / COPPE / UFRJ
24. **Sérgio Margulis**, Instituto Internacional para a Sustentabilidade
25. **Sérgio Serafini Júnior**, ÍLIUN - Energia Fotovoltaica
26. **Sérgio Xavier**, Coordenador-geral do Fórum Brasileiro de Mudança do Clima
27. **Tamar Roitman**, Compass
28. **Thiago Viana**, EcoSecurities
29. **Vera Maria Bini**, ULBRA
30. **William Wills**, Centro Brasil no Clima

ANEXO II - MINUTA APROVADA DO PROJETO DE LEI Nº 182/2024