



PÚBLICO

Mercados voluntários de carbono em Portugal e na União Europeia

1. Enquadramento

O Governo publicou, para consulta pública, o projeto de decreto-lei que institui o Mercado Voluntário de Carbono (“MVC”). A pertinência do referido projeto é justificada pelos objetivos de evitar o “*green-washing*” na aquisição de créditos de carbono e de aumentar a confiança por parte dos investidores e adquirentes deste tipo de produtos.

A referida consulta durará até ao próximo dia 10 de abril para que se proceda à recolha de contributos por parte dos cidadãos, das empresas e demais *players*. Note-se que a instituição de um MVC em Portugal foi anunciada ainda no final de 2020, quando o Ministro do Ambiente e da Ação Climática emitiu o Despacho n.º 12401/2020, de 21 de dezembro, em que promove o desenvolvimento de uma proposta de quadro regulamentar para os mercados voluntários de carbono.

Em paralelo, proposta semelhante encontra-se em processo legislativo no âmbito da União Europeia. Em particular, a Comissão Europeia apresentou proposta de regulamento, atualmente em escrutínio junto do Conselho, com o objetivo de garantir a qualidade dos projetos e sistemas de compensação de emissões de carbono na União Europeia (COM(2022) 672 final / 2022/0394(COD), disponível [aqui](#)).

Os mercados de carbono têm por objetivo a valorização de projetos, de vários tipos, que transformem a sua capacidade de sequestro de gases com efeito de estufa (“GEE”) em títulos transacionáveis (“créditos de carbono”). Estes mercados permitem, em termos gerais, que as empresas e outras organizações compensem as suas emissões de GEE, deste modo alavancando os seus objetivos internos ESG por via de um contributo relevante ao objetivo global da neutralidade climática.

É propósito desta nota informativa fazer um sumário do que está em causa nestas duas propostas e das principais notas comuns e diferenciadoras entre ambas.

2. Encadeamento do processo legislativo

As iniciativas legislativas foram conhecidas com cerca de um trimestre de diferença, tendo sido a europeia tornada pública antes da portuguesa. Porém, não existe, tanto quanto é possível perceber, um encadeamento ou articulação evidente entre ambas as propostas, sendo certo que, num cenário de normalidade, a proposta europeia levará mais tempo para ser aprovada, já que o processo legislativo europeu é mais longo e burocrático do que o nacional.

A proposta europeia visa instituir um regulamento, que, a ser aprovado, se aplicará diretamente em todos os Estados-Membros. Embora exista um princípio de supremacia do direito europeu sobre o direito nacional, a verdade é que o desenho da proposta europeia, assente num sistema voluntário, fará com que as propostas nacional e europeia simplesmente coabitem.

3. Propósitos das iniciativas legislativas e *standards* dos projetos

As propostas europeia e portuguesa têm diferentes propósitos:

- A proposta da Comissão Europeia define as bases para a criação de mercados voluntários de carbono nos Estados-Membros, em especial as regras de reconhecimento de sistemas de certificação e de funcionamento de organismos de certificação, bem como os critérios de elegibilidade dos projetos, incluindo as bases que permitem determinar quantos créditos de carbono podem ser gerados por aqueles;
- A proposta portuguesa vai mais longe e pretende criar um MVC que abranja o território português, gerido pela Agência Portuguesa do Ambiente ("APA"), que disciplina os projetos de sequestro/redução de carbono, regendo ainda com algum detalhe os meios pelos quais se transformam projetos em créditos de carbono, bem como as regras para o respetivo mercado.

Como se vê, aquilo que têm em comum é a definição dos critérios de elegibilidade dos projetos estabelecidos, isto é, *standards* que têm de ser cumpridos por dado projeto de sequestro ou redução de carbono para o mesmo dar origem à emissão de créditos de carbono.

A novidade proposta da Comissão não está nos critérios em si mesmos, já que segue os critérios principais já conhecidos desde Quioto: quantificação, adicionalidade, permanência e sustentabilidade¹ que a Comissão tem aglutinado sob o acrónimo «QU.A.LI.TY» («QUantification», «Additionality», «Long-term storage» e «sustainabilITy»).

A proposta da Comissão Europeia preocupa-se em regular o reconhecimento de capacidade efetiva de sequestro/redução de carbono.

A proposta do Governo também regula os critérios de elegibilidade dos projetos sob a pauta de Quioto. Contudo, a proposta portuguesa foca-se ainda como se referiu, em instituir um verdadeiro MVC, regulando concretamente:

- Os agentes desse mercado;
- Os produtos que nele se vendem (créditos de carbono e suas tipologias);
- Como são fornecidos (através de projetos considerados elegíveis para a emissão de créditos);
- Condições de rastreabilidade dos mesmos após venda (plataforma e conta de créditos);
- Etc.

¹ Sobre eles, consultar a anterior Nota Informativa PLMJ (disponível [aqui](#)).

O MVC a criar pela proposta portuguesa poderá, assim, enquadrar-se dentro dos mercados voluntários de carbono disciplinados pelo futuro regulamento europeu, desde que garanta o cumprimento dos requisitos que venham a estar previstos neste último.

4. Da estrutura do MVC e certificação dos projetos elegíveis: os modelos europeu e nacional

Os MVC têm como objeto créditos de carbono emitidos por referência a projetos com capacidade de sequestro de carbono que, de outra forma, permaneceria na atmosfera, nomeadamente de florestação. Daí que um ponto essencial da regulação a criar sejam as regras de certificação dos projetos elegíveis.

A proposta da Comissão faz assentar o funcionamento dos MVC em dois atores fundamentais:

- Os sistemas de certificação, plataformas acessíveis ao público e a serem geridas por entidades públicas e privadas, a reconhecer pela Comissão Europeia mediante certos requisitos, e que têm por função supervisionar a certificação de projetos, de forma a garantir que cumprem os critérios de elegibilidade;
- Os organismos de certificação, que serão as entidades acreditadas para proceder à avaliação e certificação de projetos como elegíveis e estão contratualmente ligados aos sistemas de certificação, os quais devem dar garantias de isenção e independência (em particular, de promotores de projetos) e devem estar contratualmente relacionados com os sistemas de certificação.

A Comissão propõe um quadro voluntário de reconhecimento da elegibilidade de projetos com os seguintes contornos:

- O promotor do projeto ou um grupo de promotores – que a proposta designa de “operador ou grupo de operadores” – dá entrada de um pedido de certificação de um determinado projeto junto de um sistema de certificação;
- Um organismo de certificação realiza uma auditoria de certificação para atestar a conformidade das declarações e documentação submetidas pelo promotor, e, em especial, o benefício líquido de remoção de carbono gerado pelo projeto, emitindo um certificado no final do processo;
- Para garantir o critério da permanência, os organismos de certificação devem realizar periodicamente auditorias de recertificação do projeto, que devem igualmente ser alvo de divulgação no registo público do sistema de certificação.

Na proposta da Comissão, só serão elegíveis para certificação «QU.A.L.ITY» os projetos que cumpram os subcritérios da quantificação, adicionalidade, permanência e sustentabilidade, e respetivas metodologias, devidamente verificados por entidade independente.

Deve salientar-se ainda que, por motivos de transparência e credibilidade, a proposta da Comissão cria uma obrigação de automaticidade e interoperabilidade entre os registos públicos dos vários sistemas de certificação, por forma a evitar a dupla contagem de créditos, i.e. que o mesmo projeto seja certificado e resulte na emissão de créditos de carbono mais de uma vez.

Finalmente, a proposta europeia prevê a criação de metodologias de apuramento das condições de cumprimento do *standard* «QU.A.L.I.T.Y» por tipologia de projetos, remetendo a aprovação das mesmas para atos delegados.

Já a proposta do Governo português pretende instituir um sistema de certificação, que poderá inclusive, como dito, vir a ser reconhecido pela Comissão se Portugal assim o pretender para efeitos de reforço da qualidade deste mercado. Ou seja, não se visa criar um quadro para a criação de MVCs, mas sim criar um MVC gerido pela APA.

No projeto do Governo, para evitar a dupla contagem, os projetos registados no MVC não podem estar submetidos a outros sistemas de mercado análogos de nível nacional ou internacional.

Para evitar a dupla contagem, o Governo estabelece que os projetos registados no MVC não podem estar submetidos a outros sistemas de mercado análogos de nível nacional ou internacional. Ao referir-se a sistemas de mercado análogos de nível nacional, a proposta sugere, embora sem total clareza, a possibilidade de outros mercados de créditos de carbono implementados em Portugal para além do MVC.

Tal como ocorre na proposta da Comissão, o projeto de decreto-lei prevê a definição de metodologias para a certificação de projetos (florestal, carbono azul, etc.), a concretizar em maior detalhe por uma comissão técnica designada pelo Governo para o efeito, sujeitas a discussão pública e depois aprovadas pela APA, em cooperação com o Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas (ICNF), se relacionadas com projetos de sequestro florestal.

Tais metodologias visam:

- A garantia do cumprimento dos critérios da adicionalidade e permanência da remoção de CO₂ e, em particular, a definição dos critérios de quantificação relevantes, durações mínimas e máximas do tipo de projeto,
- Medidas de monitorização da implementação e orientações para a identificação de externalidades e indicadores para a sua avaliação no decorrer do projeto; bem como, se possível
- Abordagens que associem aos projetos de carbono efeitos derivados com impacto ambiental, nomeadamente na promoção da biodiversidade (os chamados, cobenefícios).

Dentro dos projetos considerados elegíveis, o Governo pretende classificá-los entre projetos prioritários e não-prioritários, considerando-se prioritários:

- Os projetos de sequestro florestal que contribuam para a resistência aos incêndios e demais formas de conservação da natureza e da paisagem, i.e., projetos prioritários em razão da substância; ou que
- Sejam implementados em áreas prioritárias, onde se incluem, entre outros, os baldios, as áreas florestais ardidas e as zonas de intervenção florestal (ZIFs), i.e. projetos prioritários em razão da localização.

Porém, a proposta poderia ser mais clara no que concerne aos benefícios de um projeto ser classificado como prioritário, seja a nível de verificação da elegibilidade do projeto, seja a nível dos créditos a emitir.

Com algumas variações não substanciais, mas essencialmente de terminologia, a verificação da elegibilidade dos projetos segue termos semelhantes aos da proposta da Comissão, prevendo-se igualmente o papel dos verificadores independentes no processo de aprovação inicial e de verificação periódica.

Já no âmbito do reporte, a proposta portuguesa exige reportes periódicos do estado de execução/cumprimento do projeto, segundo modelo a aprovar pela APA, e o dever de reportar a esta autoridade quaisquer alterações substanciais ao mesmo. No âmbito da proposta da Comissão, este papel caberá aos organismos independentes, no âmbito da recertificação de projetos e segundo as regras internas do respetivo sistema de certificação que a Comissão reconhece em concreto quinquenalmente.

Uma vez registados no MVC, os projetos dão origem a créditos de carbono, cada um destes representativo de 1 tonelada de CO₂ equivalente e com um número de série único. Note-se que o diploma proíbe a utilização de créditos de carbono para o cumprimento de obrigações europeias e internacionais, nomeadamente para efeitos de cumprimento de obrigações no âmbito dos regimes CELE e CORSIA.

5. Estruturação do MVC português

Quem pretenda compensar as suas emissões de gases no MVC deve registar-se em plataforma gerida pela APA e vocacionada para acomodar todos os registos de projetos e de emissão, transmissões, cancelamentos e anulações de créditos de carbono do MVC.

O decreto-lei proposto pelo Governo português prevê que as empresas apenas podem adquirir créditos de carbono para compensação das suas emissões que sejam emissões residuais, isto é, que não possam ser reduzidas ou evitadas e após terem sido levado a cabo os esforços de redução possíveis. A verdade, porém, é que não se estabelecem mecanismos de controlo *ex ante* suficientes para apurar tal residualidade, pelo que há a dúvida de saber como tal será assegurado.

Por trás desta simplicidade de operações podem esconder-se um sem número de operações comerciais e financeiras que titulam e são causa para as transferências e utilização entre operadores, desde operações em mercado primário ao mercado secundário.

Os créditos de carbono no âmbito do MVC são emitidos por tempo indeterminado a favor do promotor do projeto, que depois os poderá transacionar, e são classificados em duas tipologias fundamentais: créditos de carbono verificados (“CCV”) e créditos de carbono futuros (“CCF”).

Os CCF são créditos a emitir antes da concretização do projeto, mediante pedido do promotor quando da submissão do relatório do projeto, em quantidade não superior 10% dos benefícios líquidos esperados/créditos totais para a duração do projeto. Já os CCV são gerados após plena concretização do projeto, ou seja, após uma efetiva redução de emissões de GEE, e no âmbito das verificações periódicas, descontados os CCF já emitidos, se aplicável.

Para efeitos de transparência e de evitar a dupla contagem, todos os créditos consumidos/reclamados, são cancelados em nome de um agente de mercado “consumidor”, devidamente registado na plataforma. Na prática, se um operador se arroga ter compensado 100 tonCO₂eq, então, tem de ter sido cancelado a seu favor o correspondente número de créditos na referida plataforma.

Por trás desta simplicidade de operações (emissão, transferência e utilização/cancelamento) podem esconder-se um sem número de operações comerciais e financeiras que titulam e são causa para as transferências e utilização entre operadores, desde operações em mercado primário ao mercado secundário.

6. Reversão e bolsa de garantia de créditos

Como regra geral, 20% de todos os créditos gerados são aportados a uma bolsa de garantia, responsável por compensar riscos de não-permanência dos benefícios líquidos esperados de qualquer projeto reconhecido como elegível. De facto, os projetos geradores de créditos de carbono estão sujeitos a um critério de permanência, pelo que é necessário assegurar que os créditos emitidos dizem efetivamente respeito a emissões removidas. Os promotores devem, inclusive, descrever as medidas que mitiguem riscos desta natureza.

Se num período de verificação o projeto não tiver apresentado resultados considerados satisfatórios nos termos esperados, p.e., devido a ocorrência de incêndio ou praga nas árvores em caso de projeto florestal, ocorre uma situação de reversão, o que implica deveres de compensação por parte do promotor do projeto.

Em caso de reversão, todos os créditos disponíveis (i.e., emitidos, mas ainda não transacionados) na conta do promotor em questão responderão pela obrigação de compensação até ao limite da reversão, ou seja, serão cancelados. Caso os créditos disponíveis não sejam suficientes, as consequências serão diferentes consoante a situação de reversão tenha sido intencional (p.e., fogo posto ou não acautelamento de riscos típicos identificados na respetiva metodologia) ou não intencional.

Se a reversão for intencional, o promotor tem apenas um ano para adquirir os créditos em falta a outros agentes do MVC, ou submeter projetos adicionais que gerem esse número de créditos. Se esta obrigação não for atempadamente cumprida, o promotor será sancionado pelo valor equivalente aos créditos que não tenha conseguido compensar até ao fim desse ano, sendo beneficiário dessa verba o Fundo Ambiental.

O diploma prevê a possibilidade de controlos aleatórios por entidade competente de forma a garantir a conformidade dos projetos com os respetivos relatórios de projeto, verificação e monitorização.

Já se a reversão não for intencional, depois de a conta do promotor responder pelos referidos créditos a compensar, se esta não os tiver em número suficiente o restante será compensado com recurso aos créditos da bolsa de garantia, que os cancelará.

Não ocorrendo qualquer reversão de emissões, serão devolvidos ao promotor 30% dos créditos colocados na bolsa de garantia, de forma faseada e nos termos da respetiva metodologia, desde que o promotor garanta que o projeto se mantém por um período adicional.

7. Regime sancionatório

A fim de garantir a transparência e a fiabilidade do MVC, o diploma prevê, para além dos procedimentos de verificação periódicos e cumprimento de deveres de informação, a possibilidade de realização de controlos aleatórios por entidade competente de forma a garantir a conformidade dos projetos com os respetivos relatórios de projeto, verificação e monitorização.

No que respeita às penalizações, a previsão legal apenas especifica como infrações, a prestação de informações falsas e “a ocorrência de algum incumprimento”, algo que desconsidera os princípios de direito sancionatório. Estas infrações podem dar origem às sanções de (i) suspensão do agente da plataforma da APA, (ii) congelamento dos créditos e posterior reversão para a bolsa de garantia, e (iii) inibição de participação no MVC por 5 anos. ■