

COMISSÃO DE AGRICULTURA, PECUÁRIA, ABASTECIMENTO E DESENVOLVIMENTO RURAL

PROJETO DE LEI Nº 5.586, DE 2009

Institui a Redução Certificada de Emissões do Desmatamento e da Degradação (RCEDD) e dá outras providências.

Autor: Deputado Lupércio Ramos

Relator: Deputado Celso Maldaner

Voto em Separado: Deputado Anselmo de Jesus

1. RELATÓRIO:

O Projeto de Lei nº 5.586, de 2009, de autoria do Deputado Lupércio Ramos, institui a Redução Certificada de Emissões do Desmatamento e da Degradação (RCEDD), prevendo sua natureza jurídica como valor mobiliário, a aplicação e condições para sua emissão, assim como as responsabilidades do proprietário do imóvel no qual se situa a área afetada e prevê as situações em que o projeto de RCDD poderá ser cancelado.

É o relatório.

2. VOTO:

As ações decorrentes do atual modelo econômico e das atividades industriais estão provocando alterações na biosfera, tendo como resultado o aumento da concentração de Gases de Efeito Estufa, GEE, na atmosfera medido no período de 1750, revolução industrial, até 1998, patamar de estabilização industrial, economia em pleno emprego, dos países desenvolvidos. Esta alteração de GEE na atmosfera do planeta terá como efeito um aumento da temperatura média planetária na ordem de 1,4 até 5,8° C nos próximos 100 anos, de acordo com o Painel Intergovernamental de Mudanças do Clima, IPCC, em estudo publicado no ano de 2001.

Com efeito, as nações do mundo em 1992, durante a conferência Rio 92, estabeleceram a Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, ratificada no Brasil pelo Decreto Legislativo Nº 1 de 3 de fevereiro de 1994, tendo como objetivo principal o estabelecimento de metas de redução e estabilização das emissões dos GEE's, com o intuito de combater as ameaças das mudanças climáticas que , fatalmente, irão por em perigo a segurança alimentar mundial, os biomas, os ecossistemas, a saúde humana e a própria permanência do homem no planeta terra.

Neste diapasão, em 1997 foi negociado o Protocolo de Kyoto à Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima , estabelecendo limites de emissão dos GEE's dos países desenvolvidos. O Brasil ratificou este protocolo através do decreto Legislativo 144 de 20 de junho de 2002, assim da mesma forma que uma convenção este protocolo tem força de Lei.

O Protocolo estabelece um compromisso entre os países que assinaram a Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima de reduzirem, entre 2008 e 2012, suas emissões poluentes em pelo menos 5% em relação aos níveis verificados em 1990. Este mandamento encontra-se no artigo 3.1 do Protocolo de kyoto.

O referido protocolo dividiu as nações do mundo em países investidores, anexo I, e países hospedeiros em desenvolvimento. Assim, os países do anexo I possuem metas de redução enquanto os países em desenvolvimento não. Isso se dá pelo fato de que o princípio basilar da Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima é o da **responsabilidade comum, porém diferenciada**¹, Este principio encontra-se no artigo 4.1 da já referida Convenção. Desta forma, os países que não constam no anexo I podem ter mais flexibilidade nos seus projetos de desenvolvimento, porém, comprometidos à utilização de tecnologias ambientalmente saudáveis.

O protocolo estabeleceu três mecanismos internacionais de mercados inovadores, quais sejam:

- Comércio de Emissões, CE;
- Implementação Conjunta, IC;
- Mecanismo de Desenvolvimento Limpo, MDL.

Estes mecanismos têm como objetivo proporcionar que os países do anexo I possam minimizar seus custos para alcançar suas metas de redução de GEE's, diminuindo as emissões em países cujo custo marginal de abatimento seja menor do que em país de origem da emissão. Neste contexto o MDL possui uma particularidade, qual seja, a finalidade de contribuir para o desenvolvimento sustentável dos países em desenvolvimento. Destarte, o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo, MDL, do protocolo de Kyoto configura-se como uma oportunidade para o Brasil alavancar os recursos financeiros necessários para projetos de desenvolvimento sustentável e , por conseguinte, proporcionar um maior conhecimento científico sobre o tema e incrementar o desenvolvimento tecnológico nacional. Este dispositivo está regulamentado no artigo 12.3 do protocolo de kyoto.

¹ Todas as partes , levando em conta suas responsabilidades comuns mas diferenciadas e suas prioridades de desenvolvimento, objetivos e circunstâncias específicas, nacionais e regionais devem:

O Brasil tem como vocação para projetos do MDL os ligados a:

- Geração de energia limpa;
- Agricultura e florestas;
- Resíduos sólidos urbanos.

Neste contexto, é relevante lembrar que cada tonelada de GEE, Gás de Efeito Estufa, capturado ou não emitido ao meio ambiente, equivale a uma Redução Certificada de Emissões, RCE, e que cada RCE irá gerar um crédito de carbono. Atualmente o preço de mercado de uma RCE é de 2 a 4 Euros, para projetos florestais e de 10 a 15 Euros para projetos da área de energia. Para ser considerado um projeto eleito para MDL, o candidato deve passar por uma certificação do seu projeto, que é constituída em 6 etapas distintas. Sucintamente as etapas são as seguintes:

1. Elaboração de Documento com a Concepção do Projeto, DCP;
2. Envio do DCP para entidade operacional designada, EOD, para análise e aprovação pelas partes anfitriãs e investidoras;
3. Validação e registro da atividade de Projeto do MDL;
4. Monitoramento do projeto do MDL, fase em que calcula-se as reduções de emissões dos GEE em consonância com o DCP;
5. Verificação, certificação e emissão de RCE's, o EOD verifica os resultados do monitoramento e as reduções de emissões resultantes o EOD certifica as reduções com base nos resultados da verificação;
6. Distribuição das RCE's, sendo que 2% são deduzidos para auxiliar países em desenvolvimento mais vulneráveis aos efeitos adversos das mudanças do clima e sofre um dedução para custear os gastos administrativos do MDL. O restante é entregue aos participantes do projeto.

Salientamos que, a competência para validação e registro é do comitê executivo do MDL, coordenado pela Ministério da Ciência e Tecnologia. Este método de certificação é previsto no artigo 12. 4 e 12.5 do referido protocolo da ONU.

Aqui cabe uma breve explanação à luz do direito privado sobre a natureza jurídica das RCE's.

De acordo com as bases deste ramo do Direito, bens são valores materiais ou imateriais, que podem ser objeto de uma relação de direito. Desta forma os bens podem abranger coisas corpóreas e incorpóreas, ou seja, podem ser tangíveis ou intangíveis.

Neste contexto os bens corpóreos são aqueles que têm existência física, ao passo que os bens incorpóreos "não têm existência tangível. São direitos das pessoas sobre as coisas, sobre o produto de seu intelecto, ou em relação a outra pessoa, com valor econômico: direitos autorais, créditos, invenções"

Isto é, os bens incorpóreos são aqueles que, apesar de não terem existência física, interessam ao mundo jurídico, sobretudo por apresentarem valor econômico para os seres humanos.

A partir de tais definições podemos classificar os "Créditos de Carbono" como bens incorpóreos, imateriais ou intangíveis, tendo em vista que estes não têm existência física, mas são reconhecidos pela ordem jurídica, Protocolo de Kyoto, tendo valor econômico à humanidade, uma vez que são passíveis de negociação.

Assim podemos notar que há duas linhas de pensamentos para a natureza jurídica de uma RCE:

1. a que a considera um intangível puro, e;
2. a que a considera um valor mobiliário.

Com efeito os derivativos são ativos financeiros ou valores mobiliários cujo valor e características de negociação derivam do ativo que lhes serve de referência, de tal forma que nas operações no mercado financeiro envolvendo derivativos, o valor das

transações deriva do comportamento futuro de outros mercados, como o de ações, câmbio ou juros.

Significa dizer que o Mercado de Derivativos é o mercado no qual a formação dos preços deriva dos preços do mercado à vista. Neste universo, podemos identificar os mercados futuros, os mercados a termo, os mercados de opções e o mercado de *swaps*.

Ora, o PL 5.586 de 2009, considera em seu § 1º do artigo 2º que a RCEDD tem natureza jurídica de valor mobiliário e será emitida em forma escritural. Entretanto, no seu artigo 5º o PL determina que o projeto de RCEDD poderá ser cancelado nos casos de:

- solicitação do proprietário rural, que é o autor do projeto;
- por decisão do órgão federal do SISNAMA se for constatado irregularidades nas informações sobre a área afetada para RCEDD.

É relevante salientar que, após emitidas as RCEDD estas terão valor mobiliário e, por conseguinte, serão negociadas em bolsa de valores ou de mercado futuro. Assim, o cancelamento do projeto ou suspensão das emissões das referidas RCEDD não tem sentido, pois isso é o mesmo que emitir um cheque e depois dar contra ordem para susta-lo. Tal medida cria insegurança de mercado inviabilizando o mecanismo de RCEDD.

O § 4º do artigo 3º determina que a RCEDD poderá ser transferida mediante termo de transferência, ora, se estamos tratando de um título negociável em bolsa de valores ou de mercado futuro esta transação se dará na bolsa através de compra e venda sendo certo , como já explicamos, que o seu preço será derivado pelo mercado, pois trata-se de título mobiliário , que terá ativos como referência. Assim esta autorização não tem sentido.

Além disso, temos que o artigo 3º determina as regras de emissão das RCEDD. Tais regras não são claras e não trazem segurança de validação. Já demonstramos neste voto como são os processos de validação de uma RCE, e entendemos que no mínimo a emissão deste título mobiliário deve seguir um rito semelhante, sob pena de causar insegurança ao investidor, e por conseguinte o total fracasso da iniciativa. É relevante lembrar que as iniciativas de mercado para solução climática são originárias do Protocolo de Kyoto que, tem sua primeira fase expirando em 2012, daí a importância da Conferência das Partes 15 sobre clima, COP 15 , que será realizada entre os dias 7 e 18 de dezembro de 2009, em Copenhague. Estarão presentes a esta COP representantes de aproximadamente 200 países.

A definição de novas metas de redução de emissões de gases de efeito estufa para os países desenvolvidos e de compromissos mais claros para países em desenvolvimento como Brasil, China e Índia, que já são grandes emissores, está no centro dos impasses. Aqui cabe um ressaltar quanto a situação do Brasil. Observa-se, que o país tem como principais fontes de emissão de GEE's o desmatamento e a mudança no uso do solo que juntas são responsáveis por 75% das emissões. Assim, o Brasil tem como dever de casa, principal, a mudança dos padrões de uso do solo e a redução do desmatamento.

Para dar cabo de seus compromissos voluntários internacionais relativos ao Protocolo de Kyoto e a Convenção sobre Mudança do Clima, o Brasil está desenvolvendo o seu Plano Nacional sobre Mudança do Clima, PNMC. Este plano tem como objetivo geral identificar, planejar e coordenar as ações e medidas que possam ser empreendidas para mitigar as emissões de gases de efeito estufa geradas no Brasil, bem como àquelas necessárias à adaptação da sociedade aos impactos que ocorram devido à mudança do clima.

As medidas mitigadoras, bem como as medidas de adaptação e o desenvolvimento de pesquisas visam o alcance dos principais objetivos específicos mencionados a seguir:

- Fomentar aumentos de eficiência no desempenho dos setores produtivos na busca constante do alcance das melhores práticas;
- Buscar manter elevada a participação de energia renovável na matriz elétrica, preservando posição de destaque que o Brasil sempre ocupou no cenário internacional;
- Fomentar o aumento sustentável da participação de biocombustíveis na matriz de transportes nacional e, ainda, atuar com vistas à estruturação de um mercado internacional de biocombustíveis sustentáveis;
- Buscar a redução sustentada das taxas de desmatamento, em sua média quadrienal, em todos os biomas brasileiros, até que se atinja o desmatamento ilegal zero;
- Eliminar a perda líquida da área de cobertura florestal no Brasil, até 2015.

Procurar identificar os impactos ambientais decorrentes da mudança do clima, e;

- fomentar o desenvolvimento de pesquisas científicas para que se possa traçar uma estratégia que minimize os custos sócio-econômicos de adaptação do País.

A posição do Brasil e outros países em desenvolvimento condicionam a definição de compromisso, mesmo os voluntários, a garantias de financiamento vindas do grupo de países ricos.

Ao contrário do que o senso comum imagina, a COP-15 não deverá ser uma conferência limitada a fixação de metas relacionadas a redução de emissões dos gases causadores de efeito estufa ou a garantia de financiamentos, em Copenhague, os países também deverão negociar como será feita a transferência de tecnologias dos países mais industrializados para aqueles que estão em desenvolvimento, pois as nações com menor desenvolvimento social possuem condições escassas para realizarem ações de mitigação e adaptação às mudanças climáticas.

É relevante salientar que, o desmatamento representa 20% das emissões globais de gases de efeito estufa, e trabalhar para eliminar este fonte de CO₂ é a forma mais rápida e barata que o mundo tem para começar a reduzir de maneira efetiva os riscos que as mudanças climáticas impõem a todos os ecossistemas do planeta. Neste diapasão, no escopo da COP 15, teremos o debate sobre o mecanismo de Redução de

Emissões para o Desmatamento e Degradação, REDD, sigla em inglês para o que pretende-se regular no PL em comento. Este mecanismo, que é proposto pela ONU, deverá ser o principal ponto de debates em Copenhague.

É certo que o PL 5586 de 2009 tem sua gênese nestes mecanismos, porém está balizado por parâmetros, confusos, de regras para as RCE's que é a resultante de um projeto de MDL.

O REDD, pretende dar valor econômico para a floresta em pé, ou para o desmatamento evitado. Como em outros tipos de mercado de carbono, um poluidor poderá compensar sua emissões adquirindo créditos referentes a áreas conservadas. Simetricamente, o proprietário de uma área florestal conservada, ou “em pé”, poderá ser remunerado por este serviço ecossistêmico. Dados da ONU dão conta que este mercado já representa mais de três vezes o da soja ou do gado. Este mercado deve movimentar de US\$ 20 bilhões a US\$ 40 bilhões por ano para evitar a liberação de gases de efeito estufa com a devastação de florestas.

O Brasil, dono da maior floresta tropical do planeta, poderá receber cerca de 40% desse montante. Esta acertiva tem seu fulcro no fato de que a Floresta Amazônica tem uma extensão aproximada de 5,5 milhões de km², sendo cerca de 60% em território brasileiro.

Ainda no campo econômico, o escopo de quem paga essa conta, de onde vem o dinheiro, para onde vai e quem o gerencia é um dos maiores impasses das negociações internacionais pelo acordo climático. Os países em desenvolvimento, reunidos no bloco do G-77 mais a China, por exemplo, defendem o princípio da responsabilidade histórica. Por esta concepção, as nações ricas, as maiores culpadas pelo problema, teriam que financiar o resto do mundo a enfrentar o que vem por aí. Pela proposta do G-77, os ricos deveriam destinar 0,5% a 1% de seu PIB para um fundo, estimado em US\$ 200 bilhões a US\$ 400 bilhões ao ano.

A governança é outro ponto de resistência. O G-77 quer que o fundo seja subordinado à COP, evitando que a gestão seja realizada pelo Banco Mundial ou outro organismo semelhante.

O Brasil tem se posicionado contra o REDD, o desmatamento evitado ou a criação de um mercado, temendo riscos à soberania nacional. Prefere acreditar na possibilidade de um fundo que permita ao governo proteger melhor nossas florestas. Mesmo acreditando que muitos seriam capazes de atitudes nobres basicamente pelo princípio ético que essas doações representem, permanecer nesta postura nos coloca com chapéu na mão, pedindo esmola voluntária de quem quiser doar. Neste sentido, o Brasil criou o Fundo da Amazônia para possibilitar a captação de recursos internacionais e nacionais visando a implementação de ações de prevenção, monitoramento e combate ao desmatamento e a promoção da conservação e do uso sustentável do Bioma amazônico.

Existem algumas questões básicas que estão colocadas em relação aos mecanismos de financiamento que podem ser configurados como REDD. A principal delas, é se este financiamento deve ser público ou privado, ou mesmo, um modelo misto. O Brasil tem dois projetos que mostram a viabilidade dos dois formatos, sem que sejam excludentes, quais sejam:

- Fundo Amazônia, que funciona com doações, e;
- o projeto da Fundação Amazonas Sustentável, que faz a gestão de recursos públicos e privados em um projeto que trabalha com populações tradicionais em unidades de conservação do Estado do Amazonas.

Observa-se que o REDD difere do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo, MDL, na exata medida em que o REDD inclui em seu escopo a compensação financeira aos proprietários de florestas nativas remanescentes. Esta remuneração se dará a proprietários que mantiverem estas florestas preservadas por um período de 60 anos.

Neste contexto, a solução adotado pelo Projeto de Lei, ora em estudo, define que os recursos para o pagamento das RCEDD são oriundos do mercado grafados como ativos mobiliários, mas há proposta para que o financiamento seja através de fundos internacionais , como o da Amazônia.

Assim, e devido ao exposto, entendemos que o PL 5.586 de 2009, não traz os regramentos necessários para a comercialização das RCEDD na forma de ativo mobiliário, não dando segurança alguma ao investidor, sendo falha a validação das RCEDD.

Além disso, entendemos que o PL permite o cancelamento do projeto após a emissão das RCEDD deixando investidor sem nenhuma segurança de retorno do seu investimento.

Nesse sentido, encaminhamos o voto contrario a esta proposição.

Sala das Comissões, em, de novembro de 2009.

ANSELMO DE JESUS
Deputado Federal PT/RO