

Projeto PMR Brasil

O [Projeto PMR Brasil](#) visa subsidiar o processo de tomada de decisão acerca do papel de instrumentos de precificação de carbono nas políticas de mitigação de emissões de gases de efeito estufa (GEE), por meio de estudo e avaliação detalhada dos impactos de [mecanismos de precificação de carbono](#) sobre a economia, a sociedade e o meio ambiente.

A *Partnership for Market Readiness* (PMR) é uma [iniciativa do Banco Mundial](#), que no Brasil é liderada pela Coordenação Geral de Meio Ambiente e Mudanças Climáticas do Ministério da Fazenda (MF).

Importa ressaltar que o objetivo nacional de mitigação de emissões de GEE está dado pela [NDC brasileira](#)¹. A adoção de instrumentos de precificação de carbono para compor a política climática nacional deve ser considerada como uma opção para reduzir o custo total de cumprimento de tal objetivo, por meio da utilização de um instrumento econômico custo-efetivo. O trabalho proposto não se trata, portanto, de avaliar o custo de cumprimento da meta imposta pela NDC, mas de avaliar o custo relativo de cumprimento dessa meta por meio de diferentes pacotes de instrumentos. É, desta forma, realizar uma abordagem comparativa, tendo em vista que a meta está dada e deverá ser cumprida.

É importante levar em conta que, ao mesmo tempo em que a meta da NDC abre oportunidades de induzir a inovação e alavancar diferenciais de competitividade em diversos setores da economia brasileira, seu alcance demandará esforços para redução das emissões, tanto em 2025, como em 2030. O MCTIC, com base na modelagem do [Projeto Opções de Mitigação de Gases de Efeito Estufa em Setores-Chave do Brasil](#), estima que seria possível alcançar a meta da NDC para 2025 com base em medidas com viabilidade econômica (isto é, custo de abatimento líquido não positivo), decorrentes da plena implementação de medidas previstas na atual [Política Nacional sobre Mudança do Clima \(PNMC\)](#), além de algumas medidas adicionais. Já com relação à meta de 2030, o documento conclui que seu alcance está condicionado à adoção de medidas que apenas se viabilizariam economicamente em presença de um valor de carbono da ordem de US\$10/tCO₂e, adicionalmente aos programas e às políticas governamentais existentes.

¹ Em inglês: Nationally Determined Contribution. Representa a Contribuição Nacionalmente Determinada, oferecida pelo Brasil ao ratificar o Acordo de Paris. A NDC descreve os objetivos de mitigação de emissões de GEE que o País adotou para 2025 e 2030.

No Projeto PMR Brasil, instrumentos de precificação compreendem mecanismos que criam explicitamente um sinal de preços para as emissões de GEE, seja via tributação, seja via comércio de licenças para emissão. Reconhece-se, no entanto, que, quando implementados, tais instrumentos interagem com aqueles já em vigor, podendo gerar efeitos sinérgicos, de sobreposição ou conflitantes. Em função disso, as recomendações finais do Projeto poderão contemplar ajustes em instrumentos existentes.

Nesse contexto, o Projeto PMR Brasil busca responder a duas perguntas norteadoras principais: i) **é desejável ter um instrumento de precificação de carbono compondo a política climática nacional no período pós-2020?**; ii) **em caso afirmativo, quais as principais características que o instrumento deve apresentar para otimizar a relação entre objetivos ambientais e desenvolvimento socioeconômico?**

Associadas a essas questões gerais, diversas perguntas específicas se colocam, abordando aspectos distributivos, tributários, de competitividade, de aceitação política, entre outros. Também é de interesse do Projeto que essas questões sejam adequadamente tratadas.

Ao final do Projeto, a recomendação pela adoção de instrumento(s) de precificação apenas será feita se: (i) houver evidências suficientes da sua contribuição para a redução do custo de cumprimento das metas assumidas; (ii) tais instrumentos são compatíveis com os objetivos mais gerais de desenvolvimento do país; e (iii) podem ser implementados de forma harmoniosa e coerente com as políticas públicas que influenciam as emissões de carbono. Dessa forma, a avaliação da possibilidade de adoção de instrumento(s) de precificação de emissões deverá contribuir para a preparação da estratégia de implementação da NDC brasileira e a revisão da PNMC.

Para responder tais perguntas, o Projeto PMR Brasil é composto por diversos **Componentes – 1, 2a, 2b e 3** – que são descritos a seguir.

Componente 1 - Estudos Setoriais para informar a política e a modelagem de impactos da Precificação de Carbono

O **Componente 1** tem por objetivo inicial estabelecer um panorama tanto da estrutura econômica e do perfil de emissões dos principais setores emissores brasileiros, quanto das políticas setoriais

vigentes e dos instrumentos utilizados para implementá-las. Após esse mapeamento e análise, uma avaliação qualitativa de como instrumentos baseados na precificação de emissões poderiam afetar o desempenho dos setores analisados² e interagir com os instrumentos de política vigentes deve ser realizada. Se por um lado tal interação pode ser de complementaridade e sinergia entre políticas, por outro sua combinação também pode ser contraproducente no sentido de prejudicar o funcionamento tanto do(s) instrumento(s) de precificação de emissões, quanto dos instrumentos adotados no campo das políticas setoriais.

Uma terceira possibilidade é que haja sobreposição de esforços, isto é, duas políticas tratando exatamente sobre o mesmo objetivo com instrumentos similares, implicando assim em ineficiência na alocação de recursos. Sendo assim, estabelecer uma melhor visão dos objetivos das políticas setoriais, bem como das interações potenciais entre instrumentos de precificação de emissões e instrumentos já existentes (tributários, creditícios, regulatórios, fomento à pesquisa e inovação, etc.) é requisito fundamental para o desenvolvimento de uma combinação de políticas que seja complementar, efetiva e eficiente do ponto de vista econômico.

Complementarmente à análise da realidade nacional, estudos detalhados sobre a experiência internacional no tema foram realizados, com foco similar ao dos estudos nacionais – isto é, analisando a estrutura setorial, as interfaces da precificação de carbono com outros objetivos de política existentes, os impactos sobre o desempenho setorial e ajustes que ocorreram em resposta à introdução do Instrumento de Precificação de Carbono (IPC), porém de uma perspectiva *ex-post*, dado que os instrumentos de precificação já haviam sido implementados nas jurisdições estudadas.

Com base nos estudos supracitados, o objetivo final do **Componente 1** será propor pacotes de instrumentos de precificação de emissões e possíveis ajustes de instrumentos de políticas setoriais existentes que otimizem a eficiência da implementação dos objetivos da NDC brasileira. Tais pacotes deverão orientar as atividades conduzidas sob o **Componente 2**, que trata da avaliação de impacto dos instrumentos propostos.

A contratação do **Componente 2** foi dividida em duas partes, uma delas relativa à realização das modelagens necessárias para se avaliar o impacto socioeconômico da implementação do(s) pacote(s) de instrumento(s) proposto(s) – **Componente 2a** (Modelagem) – e a outra relativa à

² Energia Elétrica, Combustíveis, Indústria (Química, Alumínio, Papel e Celulose, Ferro e Aço e Cimento, Cal e Vidro) e Agropecuária (Pecuária e Fertilizantes).

realização da Análise de Impacto Regulatório (AIR) da adoção do(s) mesmo(s) pacote(s) – **Componente 2b**. Tais componentes serão tratados nas próximas sessões.

Componente 2a - Modelagem para Estimativa de Impactos Socioeconômicos da Adoção de Instrumentos de Precificação de Carbono

O **Componente 2a** (Modelagem) tem como objetivo estimar e analisar os impactos socioeconômicos da adoção de pacotes alternativos de instrumentos de política climática, com destaque para instrumentos de precificação de carbono, com vistas a cumprir as metas da NDC brasileira. Tais pacotes de instrumentos (Cenários de Política) serão propostos pelo **Componente 1** do Projeto PMR Brasil, após interação com as equipes dos **Componentes 2a e 2b**. Já os instrumentos constantes no Cenário de Referência serão propostos pela equipe do **MF** que coordena o Projeto, após amplo debate com as equipes. Tanto os Cenários de Política, quanto o Cenário de Referência também passarão pelo escrutínio de consultas públicas, para a sua revisão e validação, antes do início da modelagem *per se*.

Eventuais detalhes sutis dos desenhos propostos, como ajustes marginais em políticas existentes, que não possam ser incorporados à modelagem, deverão ser endereçados em outro componente do Projeto, o **Componente 2b** (AIR). Entretanto, é importante frisar que um esforço técnico com vistas a incorporar o máximo possível de detalhes dos desenhos de instrumentos propostos será feito pela equipe de modelagem e os detalhes encaminhados ao **Componente 2b** serão devidamente debatidos com a equipe responsável por esse componente. Aspectos metodológicos da incorporação dos detalhes encaminhados ao **Componente 2b** e a compatibilização com os outros resultados encaminhados pelo **Componente 2a** estão entre os temas nos quais o **Componente 2b** deverá ter suporte.

Componente 2b - Análise de Impacto Regulatório

O objetivo do **Componente 2b** (AIR) consiste em implementar todas as etapas de uma Análise de Impacto Regulatório, levando em consideração os resultados e elementos trazidos durante a realização dos **Componentes 1, 2a e 3** do Projeto. O **Componente 2b** complementarará os resultados da modelagem, considerando outros impactos não passíveis de tratamento nos modelos econômicos, sejam eles quantitativos, ou qualitativos, e realizará a avaliação global por meio de uma comparação objetiva dos cenários regulatórios. O **Componente 2b**, portanto,

consolidará todos os resultados relativos a impactos qualitativos e quantitativos levantados nos três componentes do Projeto PMR Brasil.

Por conter em sua estrutura central elementos de consulta e participação dos atores potencialmente afetados pelas políticas propostas, a AIR trará para o Projeto PMR Brasil visões, preocupações e informações adicionais àquelas levantadas e identificadas durante a elaboração do **Componente 1** e do **Componente 2a** (Modelagem). Desse modo, o Componente 2b implementará uma estratégia de consulta e participação dos atores potencialmente afetados e partes interessadas (*stakeholders*) que permita gerar informações, divulgar o andamento das análises e obter retorno das partes, a fim de dar legitimidade aos resultados alcançados. É desejável que a estratégia de consulta seja integrada às atividades do **Componente 3**, em especial aos seminários e *workshops*.

Componente 3 - Comunicação, consulta e engajamento

O **Componente 3** visa promover a comunicação, consulta e engajamento de *stakeholders*, ou seja, de atores do governo, da sociedade civil e setor empresarial. Busca, também, fortalecer os estudos desenvolvidos no âmbito dos **Componentes 1 e 2**, promovendo a troca de conhecimento entre as equipes de trabalho responsáveis e delas com outros especialistas não diretamente envolvidos no Projeto.

Quanto à comunicação e consulta, o **Componente 3** atua, principalmente, por meio da realização dos três seminários para engajamento de público-alvo mais amplo. Além disso, participa dos processos de consulta a atores-chave, provendo apoio ao **MF** e especialistas responsáveis pelos demais componentes.

Em relação ao engajamento de *stakeholders*, a principal atuação do **Componente 3** se dá na realização de quatro oficinas técnicas (*workshops*), nas quais especialistas participam de debates sobre elementos conceituais e técnicos dos trabalhos desenvolvidos sob os **Componentes 1 e 2**, com vistas a subsidiar os estudos conduzidos no Projeto PMR Brasil.

Por fim, o **Componente 3** desempenha atividades de apoio técnico na avaliação e no acompanhamento de outros componentes e projetos relacionados ao estudo dos impactos associados à implementação de diferentes instrumentos.