



Liderança do Progressistas

EMENDA N° - CMA

(PL nº 412, de 2022)

O art. 1º do Substitutivo ao Projeto de Lei nº 412, de 2022, passa a vigorar acrescido dos seguintes parágrafos:

“Art. 1º.

§ 1º.

§ 2º. Para imposição de obrigações no âmbito do SBCE serão consideradas apenas as emissões de gases de efeito estufa como resultado direto das operações realizadas pela atividade, fonte ou instalação regulada, não abrangendo emissões indiretas decorrentes da produção de insumos ou matérias-primas utilizados na operação da atividade, fonte ou instalação regulada.

§ 3º. Para os fins desta Lei, não se consideram atividades, fontes ou instalações reguladas, não se submetendo a obrigações no âmbito do SBCE, a produção primária agropecuária, bem como aquelas relacionadas ao uso alternativo do solo que forem desenvolvidas no interior de imóveis rurais.

§ 4º. A atividade, fonte ou instalação regulada, inclusive para fins de cumprimento das obrigações impostas ao SBCE, poderá optar por contabilizar as emissões e remoções líquidas ocorridas em áreas rurais pertencentes ou controladas pelo operador da atividade, fonte ou instalação regulada, conforme regulamento editado pelo Chefe do Poder Executivo.”(NR)

JUSTIFICAÇÃO

A redação inserida no atual Relatório ao PL n. 412 (§ 2º do art. 31) contempla a regulação do setor agropecuário primário brasileiro em total descompasso com o tratamento verificado nos diversos marcos regulatórios do mercado de carbono



internacionais, em especial de países da União Europeia. e nem assegura o tratamento diferenciado considerado minimamente indispensável.

Primeiro, porque a própria experiência acumulada no âmbito de sistemas de Mercado Regulado de Carbono (i.e., sistema de comércio de emissões, do tipo *cap and trade*, como proposto no PL n. 412), revelam que não se trata de instrumento (teoricamente) mais adequado para promover a descarbonização da produção agropecuária primária, o que se depreende, inclusive, dos programas estruturados em outros países.

É dizer, diversamente de setores como indústria e energia (geralmente, tecnicamente mais homogêneos), a produção agropecuária primária, ainda mais num país com dimensões continentais como o Brasil, apresenta especificidades que desaconselham sua inclusão como atividade regulada em Mercado Regulado de Carbono.

A literatura especializada aponta nesse sentido, do que é exemplo trabalho específico acerca da “história da precificação de carbono na agropecuária brasileira”, publicado em recente edição da prestigiada “Revista de Política Agrícola”, mantida em colaboração entre o Ministério de Agricultura e Pecuária e a Embrapa, no qual, após analisar a “literatura sobre a experiência internacional com a adoção de instrumentos de precificação de carbono pelo setor agropecuário”, apontam-se as seguintes conclusões:

Destaca-se, inicialmente, que a agropecuária não é o alvo central das iniciativas de precificação de carbono no mundo, em especial dos principais instrumentos de precificação adotados atualmente: tributo sobre as emissões (carbon tax) e comércio de permissão de emissão (Emission Trade System – ETS). [...]

Ao mesmo tempo que se observa aumento das iniciativas de precificação de carbono no mundo, verifica-se que a inserção do setor agropecuário nesses instrumentos é praticamente nula. Mesmo assim, é possível identificar alguns exemplos que tentaram incluir o setor agropecuário, mas sem o êxito esperado. Pode-se afirmar que as iniciativas de precisar as emissões no setor agropecuário no mundo têm sido poucas e com resultados ainda tímidos. Isso evidencia que há dificuldades, possivelmente,



Liderança do Progressistas

intrínsecas às atividades agropecuárias, além de questões socioeconômicas e políticas, que dificultam esses avanços e que merecem ser exploradas.

[...] Os exemplos da inclusão do setor agropecuário em sistemas de comércio de emissões são ainda mais escassos. [...]

Existem entraves quanto ao MRV das emissões e também de todo o potencial de remoção de carbono das atividades realizadas dentro da propriedade rural e da manutenção de florestas em pé. A revisão da experiência internacional, aliada às discussões nacionais sobre esses mecanismos, caminha para a direção da necessidade de haver um tratamento diferenciado para o setor agropecuário.

[...] Dadas as experiências internacionais escassas e, no geral, de pouco sucesso, e todas as limitações identificadas em âmbito nacional para a implementação desses instrumentos de precificação de carbono, conclui-se que existem outras formas de mitigar as emissões do setor.¹

Aliás, o próprio governo federal, já desenvolveu extenso projeto destinado a “discutir a conveniência e a oportunidade da inclusão da precificação de emissões de gases de efeito estufa (GEE) no pacote de instrumentos voltados à implementação da Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC) no período pós-2020”.

Trata-se do Projeto PMR Brasil (*Partnership for Market Readiness*), que contou com parceria do Banco Mundial, no âmbito do qual, entre os seus produtos, foram formulados estudos setoriais para a agropecuária, os quais apontaram ressalvas à conveniência da inclusão direta da produção agropecuária primária em sistemas de comércio de emissões, como o proposto pelo PL n. 412, em razão de suas especificidades:

Os efeitos da precificação entre os agentes do setor tendem a ser negativos, porém em magnitudes diferentes, variando com o nível tecnológico,

¹ DAMASCENO, Rodrigo; MIRANDA, Sílvia Helena Galvão de. *Histórico da Precificação de Carbono na Agropecuária Brasileira*. in: Revista de Política Agrícola. Ano XXXI, n. 4, out./nov./dez. 2022. Páginas: 61, 62 e 68. Disponível em: <https://seer.sede.embrapa.br/index.php/RPA/article/view/1769>. Acessado em 25 de setembro de 2023.



Liderança do Progressistas

escala, nível de organização dos agentes, perfil dos produtores e das propriedades e de sua localização, entre outros fatores.

[...] Por sua vez, em relação ao tamanho dos agentes, a competitividade dos pequenos deve ser relativamente mais afetada, em função da maior dificuldade de se adaptar às mudanças e aos novos padrões tecnológicos. [...]

As experiências internacionais mostram que os países têm tido cautela na intervenção pública sobre a agropecuária com vistas à precificação de carbono, e que algumas dessas iniciativas foram revistas em função dos impactos negativos sobre a produção (caso da província da British Columbia) e/ou da constatação de não induzirem a mitigação esperada.²

Anote-se que o PMR Brasil concluiu não apenas o descabimento da inclusão da produção agropecuária primária diretamente num sistema de comércio de emissões (como atividade regulada), como também indicou que há outros instrumentos para alcançar a descarbonização do setor, inclusive a participação de ativos ambientais de imóveis como offsets (créditos gerados por atividades não reguladas):

O processo de convencimento do produtor rural passa muito mais por incentivá-lo a adotar tais práticas, ao invés de apenas puni-lo por não as incorporar no processo produtivo. Por exemplo, impor uma taxação sobre o carbono, pela própria expressão, pode dar uma conotação negativa a essa política que deveria incentivar o comportamento em prol de manejos mais sustentáveis, tornando os produtores refratários à temática. [...]

Não se pode perder de vista que a mitigação das emissões no setor agropecuário está diretamente relacionada às escolhas do produtor – como produzir, como engordar o animal, como manejar as áreas de proteção ou recuperar áreas degradadas... Se não houver incentivos, transferência de conhecimento e tecnologia, e ações de conscientização e educação, a precificação de carbono não cumprirá o objetivo de reduzir as emissões no ponto em que ela ocorre, ou seja, dentro da propriedade rural. A eventual reciclagem das receitas de offset para os próprios produtores rurais seria

² PMR Brasil. *Elaboração de Estudos Setoriais (energia elétrica, combustíveis, indústria e agropecuária).* Sumário Executivo. Produto 4. Recomendações para o setor de agropecuária. Páginas n. 20 e n. 34.



Liderança do Progressistas

evidentemente um incentivo para que adotassem ações mitigadoras de emissões (fermentação entérica, solos agrícolas, manejo de dejetos animais, queima de resíduos agrícolas e cultivo de arroz).³

Em suma, o que se depreende, inclusive na experiência internacional, é a conclusão de que a descarbonização da atividade agropecuária primária é buscada e alcançada por outros instrumentos legais, diversos da sua inclusão na lista de atividades reguladas num sistema de comércio de emissões mandatório, os quais geralmente têm o incentivo (não a punição) e o reconhecimento de ativos ambientais em imóveis rurais (não atribuição de custos) como fatores centrais.

A literatura especializada faz referência, por exemplo, ao instrumento estabelecido na Holanda, que não inclui a produção agropecuária primária como atividade regulada no âmbito de comércio de emissões, mas adota políticas públicas de incentivo para o setor:

Portanto, é necessário ampliar o escopo dessa análise e descrever o exemplo da Holanda, mesmo não sendo um caso de instrumento de especificação propriamente dito.

[...] Para o financiamento dessas atividades, a Holanda obtém os recursos necessários para essas ações de mitigação com a Política Agrícola Comum da União Europeia (CAP/EU). Para o período de 2016 a 2020, a CAP/EU destinou € 6 bilhões ao setor agropecuário do país. Sobre o orçamento da CAP/EU a partir de 2020, destaca-se a implementação das greening rules, mecanismo que obriga que 30% do orçamento alocado nos pagamentos diretos seja vinculado a práticas com benefícios ambientais e climáticos (European Commission, 2016).⁴

Na mesma direção é a opção adotada nos Estados Unidos da América, país que recentemente aprovou legislação destinada à implantação do instrumento denominado de “Carbon Farming”, que, de acordo com o U.S. Department Of Agriculture – USDA , trata-se “do uso de práticas específicas dentro das fazendas desenhadas para retirar

³ PMR Brasil. *Idem*. Páginas n. 36 e n. 37.

⁴ DAMASCENO, Rodrigo; MIRANDA, Sílvia Helena Galvão de. *Idem*. Página n. 64.



Liderança do Progressistas

carbono do ar e armazená-lo em solos ou matéria vegetal”,⁵ entre as quais são listadas diversas iniciativas já consolidadas e largamente utilizadas no Brasil.

Consigne-se, no âmbito do *Carbon Farming* o que se tem é o incentivo a produtores rurais (e não a criação de obrigações, no âmbito de um sistema de comércio de emissões), tanto que a imprensa estadunidense noticia que “a estratégia de mudança do clima de Biden busca pagar os agricultores para reduzirem a pegada de carbono”, informando que o governo americano “quer direcionar US\$ 30 bilhões em dinheiro de ajuda agrícola da Corporação de Crédito de Commodities do USDA para pagar aos agricultores para implementar práticas sustentáveis e capturar carbono em seu solo”.⁶

A União Europeia também discute a adoção do mecanismo de *Carbon Farming* para buscar a descarbonização da produção agropecuária primária (e não sua inclusão no sistema de comércio de emissões), adotando estratégias de estímulo e financiamento.⁷

Portanto, especialmente no período inicial de estruturação, a legislação que trata do SBCE deve assegurar de forma plena e indene de dúvidas que não é apropriada a inclusão da produção agropecuária primária como atividade regulada, pois isso representaria, ao mesmo tempo, ir de encontro com a literatura especializada, com os estudos já realizados no âmbito do próprio governo federal e com a experiência internacional.

Ocorre que a redação atualmente contida no Relatório submetido à CMA (§ 2º do art. 31) não assegura tal resultado, pois remete a definição do tema à decisão discricionária (e arbitrária) de um órgão específico do Poder Executivo, sem assegurar a participação dos agentes produtivos e, pior, alijando completamente o Poder Legislativo da possibilidade de participar da discussão acerca do momento e forma adequados da

⁵ USDA. *Climate-Smart Agriculture Fact Sheet Series: On Soil Health & Carbon Farming*. Disponível em: https://www.climatehubs.usda.gov/sites/default/files/%20WLIC%20Fact%20Sheet%201_CarbonFarming.pdf. Acessado em: 25 de setembro de 2023.

⁶ CNBC. *Biden's climate change strategy looks to pay farmers to curb carbon footprint*. 12/02/2021. Disponível em: <https://www.cnbc.com/2021/02/12/bidens-climate-change-plan-pay-farmers-to-cut-carbon-footprint.html>. Acessado em: 25 de setembro de 2023.

⁷ EUROPEAN PARLIAMENT. *Carbon Farming: making agriculture fit for 2030*. Disponível em: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/695482/IPOL_STU\(2021\)695482_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/695482/IPOL_STU(2021)695482_EN.pdf). Acessado em: 25 de setembro de 2023.



Liderança do Progressistas

eventual inclusão da produção agropecuária primária num sistema de comércio de emissões.

Por tais razões, afigura-se indispensável a aprovação desta emenda da Emenda n. 20, com inclusão dos §§ 2º a 4º no art. 1º do PL n. 412, a fim de assegurar que a eventual inclusão da produção agropecuária primária como atividade regulada do SBCE seja deliberada em momento posterior, quando o sistema já estiver estruturado nos setores para os quais tradicionalmente é aplicado tal mecanismo, mediante o necessário aprofundamento da discussão sobre as especificidades do setor rural e, mais importante, com a efetiva participação do Poder Legislativo, único ente dotado de legitimidade democrática para definir sobre a imposição de novas obrigações legais, após avaliar todos os valores envolvidos.

Diante do exposto, contamos com o apoio dos nobres parlamentares e da relatora da matéria, no sentido de acatar a emenda aqui proposta.

Sala da Comissão,

Senadora **TEREZA CRISTINA (PP/MS)**

Líder do Progressistas