

A caminho de um mercado voluntário de carbono português*

Ana Luísa Guimarães
Advogada

SUMÁRIO: 1. Introdução; 2. O contexto normativo e estratégico internacional e nacional. 3. A dinâmica do mercado mundial. 4. A proposta legislativa portuguesa submetida a consulta pública e o mercado voluntário português. 4.1 As motivações e a arquitetura base. 4.2 (Algumas das) regras de funcionamento. 4.3 O espaço relegado para a atividade administrativa.

1. Introdução

Os mercados de carbono são um instrumento de resolução de problemas ambientais que se enquadra nos designados *market-based instruments*¹. Para além dos mecanismos tradicionais do tipo *command and control*, baseados no binário *regra de cumprimento-sanção para o incumprimento*, foram procuradas vias alternativas e complementares para a indução de comportamentos amigos do ambiente entre as quais figuram os mercados ambientais, essencialmente baseados em incentivos económicos².

* A Autora escreve segundo o novo acordo ortográfico.

¹ Sobre as estratégias *market-based* como instrumento de regulação, cfr., por todos, ROBERT BALDWIN/MARTIN CAVE/MARTIN LODGE, *Understanding Regulation, Theory, Strategy and Practice*, 2.ª edição, Oxford Press. Sobre a figura, na doutrina nacional, cfr. TIAGO ANTUNES, “Agilizar ou Mercantilizar? O recurso a instrumentos de mercado pela Administração Pública – implicações e consequências” e “Market-based solutions to reduce GHG emissions: the more the better or the more the worst? (differences, interactions and overlaps between environmental markets)”, in *Pelos Caminhos Jurídicos do Ambiente, Verdes Textos I*, AAEDL, 2014; RUTE SARAIMA, “Instrumentos de mercado”, in *Tratado de Direito do Ambiente*, (coordenação de Carla Amado Gomes e Heloísa Oliveira), 2.ª edição, volume I, 2022, pp. 471 e seguintes; ARMANDO ROCHA, “Instrumentos de mercado”, in *ob. cit.*, coordenação de Carla Amado Gomes/Heloísa Oliveira pp. 33 e seguintes.

² Sobre a renovação do direito do ambiente e a “segunda geração” da tutela jurídica do ambiente, que se faz sentir sobretudo ao nível dos instrumentos jurídicos, que deixaram de ser apenas instrumentos de comando e controlo, cfr., por todos, JOSÉ EDUARDO FIGUEIREDO DIAS, *A Reinvenção da Autorização Administrativa no Direito Ambiente*, Coimbra Editora, 2014, em especial, pp. 739 e seguintes.

Em termos de carbono³, a modalidade adotada tem sido a dos instrumentos de mercado *credit-based* e a sua criação neste segmento das emissões foi impulsionada pelo Protocolo de Quioto⁴. Na Europa, foi normativamente criado o primeiro regime de comércio de emissões de gases com efeito estufa (doravante GEE) do mundo, o Comércio Europeu de Licenças de Emissão (doravante CELE), através da Diretiva 2003/87/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de outubro de 2003 (Diretiva CELE)⁵, tendo este mercado entrado em funcionamento em 1 de janeiro de 2005. Dirigido às indústrias pesadas, cobre obrigatoriamente determinados gases e determinados setores económicos, vinculando-os a este mercado. Desde então, emergiram mundialmente outros mercados regulados para comércio de licenças de emissões.

Ao lado dos mercados obrigatórios e estabelecidos em termos vinculativos, começaram a surgir os designados mercados voluntários de carbono, mercados decisivamente pelo seu caráter não vinculativo e propulsionados pela vontade de contribuição pelos seus agentes para a ação climática, seja enquanto

³ Usa-se por simplicidade a referência ao carbono, embora, em geral, a sua utilização no presente texto abranja igualmente os gases com efeito estufa (GEE).

⁴ Sobre as virtudes que têm sido assinaladas à utilização dos mercados de emissões como instrumento de controlo, cfr., por todos, ROBERT BALDWIN/MARTIN CAVE/MARTIN LODGE, *op. cit.*, p. 198 e seguintes. Muitas críticas têm também sido dirigidas a este instrumento, perspetivado como instrumento legitimador de um “direito a poluir”.

⁵ Entretanto alterada pela Diretiva (EU) n.º 2018/410, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de março de 2018, e transposto para a ordem jurídica portuguesa pelo Decreto-Lei n.º 12/2020, de 6 de abril.