



Porque é que a
proposta não
oficial relativa ao
MSR2 não deve
ser considerada.

Informações de contacto

Autores principais:

Eleanor Scott, Expert on EU Carbon Markets, Carbon Market Watch,
eleanor.scott@carbonmarketwatch.org

Luke Haywood, Head of Climate and Energy, European Environmental Bureau,
luke.haywood@eeb.org

Tradução em Português: Associação ZERO

Editor principal

Gavin Mair, Communications Specialist, Carbon Market Watch
gavin.mair@carbonmarketwatch.org

Layout

Magdalena Zawieracz, Carbon Market Watch,
magdalena.zawieracz@carbonmarketwatch.org

Arte da capa: Front-Declan Sun, unsplash.com/@declansun, Back- Patrick Federi, unsplash.com/@federi

As opiniões expressas neste relatório político são exclusivamente nossas, do autor principal e dos membros contribuintes do consórcio LIFE Effect.

Date de publicação:

5 de Setembro de 2025



zero.

FUNDO AMBIENTAL

mais info:

life-effect.org



Financiado pela União Europeia. As opiniões e pontos de vista expressos são, no entanto, da exclusiva responsabilidade do(s) autor(es) e não refletem necessariamente os da União Europeia ou da CINEA. Nem a União Europeia nem a autoridade concedente podem ser responsabilizadas por eles.



Introdução 4

Alterações sem
reabrir a legislação 6

Reabertura do
Regulamento dos Leilões 6

Reabertura da
decisão do MSR 7

Conclusão 9

Introduction

Em 25 de junho de 2025, 16 Estados-Membros da UE publicaram um documento oficial para solicitar que a Comissão Europeia avalie várias opções para uma reforma do CELE 2, o novo sistema de comércio de emissões para edifícios e transportes rodoviários, com início em 2027.

Os Estados - Membros envolvidos estão preocupados com o risco de preços elevados ou voláteis do ETS2 e também expressam incerteza quanto ao nível inicial dos preços. Embora o risco de preços elevados possa ser gerido sem uma reforma do CELE 2, as revisões propostas incluem sugestões que enfraqueceriam o CELE 2 e reduziram a ambição climática através da reforma da reserva de estabilidade do mercado (MSR2).

O que é a Reserva de Estabilidade do Mercado (MSR2)?

O MSR2 funciona ajustando o fornecimento de licenças de emissão (EUA) para regular o CELE 2 em resposta às mudanças nas condições do mercado.

O MSR foi introduzido no CELE 1 da UE em 2018, como um mecanismo estabilizador de controle de preços, para resolver um problema de saturação que ocorreu quando uma superabundância de EUA fez com que o preço do carbono caísse para tão baixo quanto € 5 por tonelada de carbono.

Como funciona o MSR2?

Quando há um excesso de oferta de licenças, o MSR absorve parte delas do mercado, reduzindo o excesso de oferta e mantendo os preços mais altos do que seriam de outra forma. Se houver uma oferta insuficiente de licenças no mercado, o MSR liberta EUA adicionais no mercado, o que reduz os preços para um nível inferior ao que seriam de outra forma.

O MSR2 inclui activadores baseados tanto no volume como no preço.

Activadores baseados no volume:

- Se o Número Total de Licenças em Circulação (TNAC – que é o excesso de oferta de licenças no mercado) exceder 440 milhões de toneladas de CO₂, 100 milhões de licenças serão removidas do mercado, ao longo de um período de 12 meses
- Se o TNAC ficar abaixo de 210 milhões de toneladas de CO₂, 100 milhões de licenças serão libertadas do MSR para o mercado.
- Se o volume de licenças no MSR cair abaixo de 100 milhões de toneladas de CO₂, todas as licenças no MSR entram no mercado.

Mecanismos baseados em activadores de preço ou 'controle de preço':

- Se o preço médio durante três meses consecutivos for mais do que o dobro da média dos seis meses anteriores, 50 milhões de licenças entrarão no mercado.
- Se o preço médio durante três meses consecutivos for superior a três vezes a média dos seis meses anteriores, 150 milhões de licenças entrarão no mercado.
- De 2027 a 2030, será aplicado um 'limite máximo flexível' de 45 euros (ajustado à inflação), que será mantido através da libertação de 20 milhões de licenças de emissão, quando esse preço for atingido.

Licenças libertadas com base nestes mecanismos de ativação, só podem começar a funcionar em 2028 e estão limitadas a duas (normalmente uma) vez por ano, o que explica por que razão as licenças totais previstas para o período até ao final de 2030 são inferiores ao tamanho total do MSR2².

Áustria, Bélgica, Bulgária, Croácia, Chéquia, Estónia, Alemanha, Itália, Letónia, Lituânia, Polónia, Roménia, Eslováquia, Eslovénia, Espanha

² Ver secção 2.5 e tabela 5 do recente relatório para a Agência Alemã do Ambiente, elaborado por Graichen e Ludig (2024). Estes autores analisam a quantidade de licenças MSR utilizadas e concluem que, com base em diferentes pressupostos sobre a evolução dos preços, apenas uma quantidade muito limitada de licenças MSR é utilizada. De acordo com as regras atuais, eles estimam que 467 a 600 milhões de licenças serão invalidadas em 2031, quando o MSR2 terminar.

Mecanismos de controlo de preços em acção

Esses controlos de preços estarão em vigor até 2029, quando a Comissão Europeia deverá apresentar um relatório sobre o seu funcionamento, após o qual a Comissão Europeia poderá propor a prorrogação e expansão dos controlos de preços, se necessário. Por fim, uma cláusula adicional também permite que a Comissão Europeia responda aos preços elevados do CELE 2 através da emissão de um ato de execução que permite que os ativadores MSR libertem licenças a cada 6 meses.

A flexibilização das regras que regem a libertação de licenças do MSR conduziria a emissões mais elevadas ao abrigo do sistema CELE 2.

A par da antecipação³, das licenças, estas intervenções do MSR influenciam o volume de emissões leiloadas num determinado ano.

O MSR2 está dotado de 600 milhões de certificados que permitem emissões adicionais além do limite de emissões do CELE 2. As emissões adicionais, se todos os certificados do MSR entrarem no mercado, correspondem a cerca de 5-10 % do total das emissões do CELE 2. No entanto, as previsões indicam que nem todo o volume do MSR2 será utilizado. Pelo contrário, as projeções sugerem que apenas uma parte relativamente pequena do volume do MSR2 se traduzirá em emissões adicionais ao abrigo das regras atuais⁴. A flexibilização das regras que regem a libertação de licenças do MSR conduziria a emissões mais elevadas ao abrigo do sistema CELE 2.

Além disso, quaisquer alterações a estas regras devem ser cuidadosamente ponderadas, a fim de evitar reduzir a eficácia do sinal de investimento e minar a confiança dos participantes no mercado numa estrutura regulamentar estável e fiável.

Este breve documento explicativo descreve a fundamentação das cinco diferentes medidas discutidas no documento oficioso e destaca também os riscos que tais alterações criarão em termos de aumento das emissões e os perigos políticos decorrentes da abertura de diferentes instrumentos legislativos. Os três principais instrumentos legislativos que poderiam ser reabertos para introduzir as alterações abaixo indicadas no CELE 2 são, a decisão relativa à reserva de estabilidade do mercado, que estabelece uma MSR no CELE 1 e uma 'MSR2' no CELE 2, a diretiva CELE, que constitui a base do CELE 1 e do CELE2, e o regulamento dos leilões, que estabelece as regras para a compra e venda de EUAs.

³ Nos primeiros três anos, serão leiloadas mais 30% de emissões do que o normalmente atribuído este ano, com reduções correspondentes no número de licenças leiloadas nos anos seguintes, entre 2029 e 2031.

⁴ Conforme observado na nota de rodapé 2, o recente relatório para a Agência Alemã do Meio Ambiente, elaborado por Graichen e Ludig (2024), conclui que provavelmente será libertada apenas uma quantidade muito limitada de licenças MSR. De acordo com as regras atuais, eles estimam que 467 a 600 milhões de licenças serão invalidadas em 2031, quando o MSR2 terminar.

Alterações sem reabrir a legislação

1. Publicar regularmente informações para melhorar as previsões de preços para o CELE 2

Como o CELE 2 é um mercado novo, não há uma imagem clara de qual será o preço do CELE 2, com a atividade limitada no mercado de futuros do CELE2 até à data. O preço depende do nível de emissões de carbono dos edifícios e do transporte rodoviário. Por conseguinte, a publicação de informações oficiais, regulares e atualizadas sobre as emissões previstas para os setores CELE 2, as taxas de instalação de bombas de calor, a adoção de veículos elétricos e as taxas de renovação, é uma sugestão útil para garantir que os intervenientes no mercado tenham uma melhor compreensão do preço do CELE 2 a médio prazo. Uma maior certeza quanto ao nível dos preços incentiva os consumidores, as empresas e os governos a investir mais cedo na descarbonização e resultaria num preço do CELE 2 mais baixo para todos.

Aplicação desta medida: Esta medida poderia ser adotada pela Comissão Europeia sem quaisquer alterações legislativas, idealmente em estreita colaboração com as agências nacionais de estatística, o Eurostat e outros fornecedores de informação relevantes.

Efeito climático: Esta medida não teria qualquer influência na alteração do limite máximo do ETS2 ou do número máximo de licenças na Reserva de Estabilidade do Mercado. Mais informações para os intervenientes no mercado sobre os preços futuros contribuem para criar mais segurança para o investimento e ajudam a alcançar uma descarbonização mais rápida, reduzindo as emissões e, em última análise, levando a uma menor libertação de licenças da MSR2.

Reabertura do Regulamento dos Leilões

2. Lançar leilões antecipados em 2026 para reduzir a incerteza dos preços para 2027

O documento oficioso solicita uma avaliação da viabilidade de iniciar os leilões do CELE 2 a partir de meados de 2026, para que as famílias, as empresas, os fornecedores de combustível e os ministérios tenham uma previsão mais clara do preço do CELE 2 antes de 2027. Leilões antecipados não exigiriam a adição de licenças de emissão adicionais ao mercado, uma vez que redistribuem o calendário de leilões de 2027 ao longo de 1,5 anos, em vez de 12 meses.

Aplicação desta medida: Antecipar a data de início dos leilões exigiria a reabertura do regulamento dos leilões. Como há um número limitado de elementos neste regulamento, reabri-lo pode ser uma medida prática e positiva, com baixo risco político.

Efeito climático Esta medida não alteraria o limite máximo do CELE 2 nem o número máximo de licenças na Reserva de Estabilidade do Mercado. Se esta medida ajudar a reduzir a procura de emissões, a libertação de licenças da MSR2 poderia ser reduzida e, conseqüentemente, a quantidade de emissões do CELE 2 poderia diminuir.

A importância da redução das emissões como medida de controlo dos preços do CELE2

Os preços do carbono no âmbito do CELE 2 aumentarão se as emissões não forem reduzidas com rapidez suficiente. Quaisquer medidas 'complementares' que reduzam as emissões nos setores abrangidos pelo CELE2 ajudam a conter o preço do CELE2⁵.

⁵ Ver o estudo de Günther et al. (2025)

Ao considerar possíveis soluções para as preocupações sobre o preço do CELE2, a consideração mais importante do ponto de vista ambiental é se a alteração resultará num aumento do limite total de emissões. Todas as licenças MSR2 (600 milhões) são adicionais ao limite de emissões de pouco mais de mil milhões de licenças para 2027 e representarão aproximadamente 10% do total de licenças de emissão de 2027 a 2032.⁶

Sem as reduções de emissões previstas de 42% nos setores CELE 2 até 2030, em relação aos níveis de 2005, será muito mais difícil atingir as metas climáticas da UE. Qualquer aumento no nível de emissões dos setores CELE 2 requer uma diminuição no nível de emissões disponíveis de outros setores, como a agricultura — o que continua sendo politicamente difícil — ou setores de uso da terra, onde a eficácia dos sumidouros de carbono já está em risco.

Reabertura da decisão do MSR

As três propostas seguintes do documento oficioso, visam enfraquecer o CELE 2, adicionando mais licenças de emissão ao mercado através da reabertura da Decisão da Reserva de Estabilidade do Mercado, o texto legal que define o funcionamento da MSR2. Estas alterações aumentariam diretamente a poluição permitida por gases com efeito de estufa proveniente de edifícios e transportes rodoviários na UE.

3. 'Suavizar' o mecanismo de ativação do MSR, para limitar a volatilidade, como no CELE1, e aumentar os volumes de MSR libertados em condições de mercado restritivas

Esta secção inclui duas medidas diferentes:

Em primeiro lugar, o documento oficioso solicita a revisão dos fatores desencadeadores da libertação de licenças de MSR2. O 'mecanismo de ativação' refere-se ao facto de o MSR2 estar configurado de tal forma que, quando o nível de licenças no mercado for inferior a 210 milhões, serão adicionadas 100 milhões de licenças ao mercado. Da mesma forma, o mecanismo é ativado se o número de licenças no mercado atingir mais de 440 milhões, altura em que serão retiradas 100 milhões de licenças do mercado.

'Suavizar o mecanismo de ativação' significa que, em vez de toda a quantidade de licenças atribuídas entrar ou sair do mercado assim que o ponto de ativação é atingido, uma proporção das licenças atribuídas, relativa ao excedente ou à falta, entra ou sai do mercado. O efeito disto é que qualquer choque potencial para os participantes no mercado devido a um grande número de licenças que entram ou saem do mercado fica limitado. O objetivo é reduzir as flutuações de preços, diminuindo a incerteza sobre o fornecimento de licenças.

Em segundo lugar, o documento oficioso solicita que a Comissão "explore a possibilidade de aumentar ligeiramente o volume de licenças de emissão libertadas em casos de mercado muito restritivo". A linguagem aqui é vaga. Não é claro o que constituirá uma 'condição de mercado restritivo' e é igualmente incerto quão substancial seria o "aumento". Embora esta medida possa levar a uma redução dos preços das licenças a curto prazo, também reduz o incentivo para diminuir as emissões, o que significa que reduções de emissões mais dispendiosas terão de ser alcançadas a um ritmo mais rápido posteriormente.

⁶ Ver tabelas 3 e 5 do Umweltbundesamt 2024 (Oferta e procura no CELE 2), observando que as 600 milhões de licenças do MSR vêm somar-se à oferta aí prevista e que os números exatos dependerão também dos dados de emissões de 2024-2026.

Efeito climático da reforma do mecanismo de ativação: As alterações na regra de ativação poderiam ser concebidas de forma a reduzir a probabilidade de aumento das emissões totais (mais pontos de ativação, mas libertação de menos licenças). No entanto, é mais provável que a reforma dos pontos de ativação conduza a um aumento das emissões do MSR2 e, consequentemente, do sistema CELE 2, uma vez que, ao abrigo das regras atuais, apenas está prevista uma quantidade limitada de emissões do MSR2 (ver nota de rodapé 3).

Efeito climático de libertar quantidades maiores: Aumentar a quantidade de licenças MSR2 libertadas no mercado em condições de mercado restritivas pode muito bem aumentar as emissões globais ao abrigo do CELE 2, uma vez que, ao abrigo das regras atuais, apenas está prevista uma quantidade limitada de emissões do MSR2 (ver nota de rodapé 3).

Aplicação destas duas medidas: Estas medidas exigem a reabertura da decisão do MSR, um ato legislativo do Parlamento Europeu e do Conselho da UE. Isto inclui o risco de os co-legisladores aproveitarem a oportunidade para propor novos elementos que enfraqueçam o CELE 2 (ver abaixo), incluindo a alteração das regras de tal forma que, sem abrir a Diretiva CELE, todas as licenças na MSR poderiam ser libertadas para o mercado, aumentando a oferta de emissões em cerca de 10%.

4. Prolongar a vida útil do MSR para além de 2031

Considerando que todas as licenças no MSR2 são adicionais ao limite de emissões, existe uma regra que determina que todas as licenças remanescentes no MSR2 serão eliminadas em 2031, como uma salvaguarda contra potenciais problemas de excesso de oferta de licenças, caso as emissões sejam reduzidas em níveis superiores ao esperado. O documento oficioso sugere o fim desta «cláusula de caducidade», prolongando assim o período durante o qual as licenças podem ser introduzidas no mercado CELE 2, a partir do MSR2

Aplicação desta medida: Esta medida exige a reabertura da decisão MSR, um ato legislativo do Parlamento Europeu e do Conselho da UE. Isto inclui o risco dos co-legisladores poderem propor outros elementos que enfraqueçam o CELE 2 (ver abaixo) para um período superior ao tempo de vida útil proposto.

Efeito Climático: Prolongar a vida útil do MSR2 para além de 2031 aumentará as emissões globais ao abrigo do CELE 2, a menos que a quantidade total de licenças do MSR2 já tenha sido utilizada até 2031. Como já foi referido, as projeções (ver nota de rodapé 3 acima) sugerem que apenas uma pequena parte será utilizada. Assim, prolongar a vigência conduzirá a mais licenças e mais emissões. Para limitar a quantidade de licenças adicionais transferidas para o mercado, o documento oficioso sugere um limite máximo para o volume de novas licenças que podem ser libertadas durante este novo período de prorrogação (após 2031).

5. Reforçar os mecanismos de controlo de preços

O documento oficioso solicita que o 'limite máximo flexível' inicial de 45€(2020)/tCO₂ seja reforçado, aumentando o volume de licenças libertadas ou a frequência das injeções do MSR2 no mercado ETS2. Ambas as opções conduziriam a um aumento das emissões de carbono.

Efeito climático: As reformas aqui sugeridas equivalem a reformar o mecanismo de ativação e os volumes libertados, e devem ser consideradas em termos do seu impacto real nas emissões. De acordo com as regras atuais, prevê-se apenas uma quantidade limitada de emissões do MSR2 (ver discussão da opção 3 acima e nota de rodapé 3).

Aplicação da medida: Esta medida exige a reabertura da decisão do MSR, um ato legislativo do Parlamento Europeu e do Conselho da UE. Isto inclui o risco de os co-legisladores poderem propor outros elementos que enfraqueçam o CELE 2, para além de uma reforma do mecanismo de ativação.

Para ir além de um "limite máximo flexível de preços" para algo como um "limite máximo rígido de preços", é necessário abandonar o limite máximo rígido existente para as emissões no âmbito do CELE 2. Com a procura por emissões incerta, um limite máximo rígido tanto para as emissões como para o preço é impossível. Alterar o limite máximo para as emissões no âmbito do ETS2 exigiria uma reforma da diretiva CELE.

Um argumento fundamental contra a fixação de limites máximos ou corredores de preços prende-se com o risco jurídico de o CELE 2 poder então ser considerado um imposto e sujeito a unanimidade, em vez de maioria qualificada, no Conselho da UE.

Conclusão

A abordagem mais sensata é não intervir no mercado antes que o desempenho da configuração atual tenha se mostrado deficiente, especialmente quando o preço é desconhecido e a certeza é essencial para manter o sinal de investimento. Uma revisão do sistema já está prevista para 2028.

Os desafios em termos de preços elevados exigem ações resolutas por parte dos Estados-Membros da UE e da União Europeia para reduzir as emissões, em vez da introdução de licenças adicionais. Quaisquer medidas políticas que reduzam as emissões nos setores CELE 2 reduzem o preço CELE 2: medidas sensatas incluem políticas regulatórias que limitam a venda de novas tecnologias fósseis, como carros com motor de combustão interna e caldeiras a gás para aquecimento de água e edifícios, exigindo temperaturas mais baixas nos edifícios e limites de velocidade mais baixos nas rodovias, promovendo o teletrabalho para evitar deslocamentos, etc. Além disso, os preços mínimos do carbono fixados a nível nacional podem ser utilizados para complementar o sinal de preço do CELE 2, especialmente se forem implementados em Estados-Membros com um preço do carbono já existente de valor comparável ao futuro preço do CELE 2 ou com uma grande percentagem de emissões. Os governos podem e devem reduzir o impacto dos preços elevados, especialmente nas famílias vulneráveis. [A distribuição adequada](#) das receitas do CELE 2 pode reduzir as desigualdades e ajudar a financiar a transição energética. Políticas regulatórias essenciais também podem servir a [objetivos climáticos e sociais](#), em particular regulamentações que efetivamente incentivem os proprietários a isolar edifícios e renovar sistemas de aquecimento. [Antecipando uma parte das receitas do CELE 2](#) pode permitir que os países invistam na transição mais cedo.

As consequências para as emissões também podem ser significativas, por exemplo, em momentos de incerteza quanto aos preços brutos dos combustíveis fósseis — preços grossistas muito baixos combinados com um limite máximo para os preços do CELE 2, podem levar a níveis elevados de emissões.

Embora as reformas propostas pelo documento oficioso possam parecer limitadas, elas resultariam no aumento da quantidade de licenças que entram no mercado a partir do MSR2. Isso não deve ser menosprezado, pois cada tonelada de CO₂ no MSR2 já é adicional ao limite de licenças para os setores CELE 2 de pouco mais de mil milhões de toneladas de CO₂. Cada tonelada adicional adicionada ao mercado significa exceder a meta de redução de emissões e reduções adicionais de emissões devem compensar a diferença noutros setores, se os países pretenderem cumprir as suas metas nacionais de redução de emissões e evitar multas onerosas ao abrigo do Regulamento de Partilha de Esforços (Effort Sharing Regulation).

É essencial garantir a proteção da integridade do ETS2, caso contrário, a credibilidade de todo o quadro político climático da UE ficará comprometida. O compromisso político é essencial para garantir que sejam tomadas decisões de investimento limpas agora e limitem o custo da transição. Os Estados-Membros da UE dispõem das ferramentas necessárias para limitar o impacto do CELE 2 sobre os cidadãos através de políticas adicionais fortes para reduzir as emissões e investimentos e apoios direcionados ao rendimento.



LIFE Effect



CARBON MARKET WATCH



EEB European
Environmental
Bureau