

São Paulo, 12 de agosto de 2024.

**Excelentíssimo Senhor  
Senador Rodrigo Pacheco  
Presidente do Senado Federal**

**Referência: PL de Carbono n. 182/24.** Da necessidade de correção do texto quanto i) à exportação de ITMO (crédito de carbono com ajuste correspondente) e quanto ao ii) conceito de remoção de carbono que não se confunde com o conceito de conservação (REDD+).

Senhor Presidente,

A presente iniciativa tem o objetivo de trazer a sua atenção aspectos que consideramos essenciais no texto do Projeto de Lei do mercado de carbono, os quais precisariam ser modificados, a fim de não prejudicar a nascente indústria do restauro de florestas nativas no Brasil.

Nosso país pode atender a 48,7% da demanda no mercado voluntário, globalmente, até 2030 (International Chamber of Commerce Brasil). Nesse sentido, cabe destacar que a atividade de restauração de florestas nativas promove múltiplos benefícios ambientais, a exemplo da mitigação das mudanças climáticas, da redução do risco de extinção da biodiversidade e da segurança hídrica pela proteção de nascentes. É, ainda, atividade que gera até US\$ 30 em benefícios econômicos a cada dólar investido, refletindo-se em empregos e renda ao longo da cadeia de produção de sementes e mudas, além de fomentar pesquisa e desenvolvimento (World Resources Institute).

O financiamento desse setor exige elevados investimentos no presente (na aquisição de terras, plantio de mudas, dentre outros), para assegurar retorno no futuro, e, atualmente, se baseia na venda dos créditos de carbono que se originam no mercado voluntário. Devido ao custo e preço mais elevado desse tipo de crédito – chamado de “crédito de remoção” – o mercado exterior é o principal público comprador. Por isso, estabelecer condições favoráveis à atração de investimentos e competitivas nas exportações, com redução de incertezas regulatórias, sem barreiras ou custos desnecessários, torna-se condição fundamental para a viabilização e o fortalecimento dessa atividade.

Assim, o presente documento, assinado pelas principais empresas do setor de restauração de florestas nativas, tem o objetivo de demonstrar, objetivamente, os pontos do PL que apresentam problemas e precisam de correção no texto, quais sejam:

**São Paulo:**  
Rua Joaquim Floriano, 466 - 8º andar  
Ed. Corporate - Itaim Bibi - São Paulo - SP  
Cep 04534-002  
Tel.: (55 11) 3018-7800

**Brasília:**  
SHS, Quadra 6, Bloco E, Conjunto A  
Edifício Terra Brasilis, sala 1810 - Brasília - DF  
CEP: 70316-902  
Tels.: (55 61) 3224-0108 / 3224-0109

**I - Exportação de créditos de carbono com ajuste correspondente (chamado de ITMO) com passagem obrigatória pelo mercado regulado** antes de ser exportado, o que gera: i) burocracia, ii) incertezas de admissibilidade e iii) pagamento extra de imposto (IOF). Tal obrigatoriedade “de entrada” e “passagem” pelo mercado regulado não é uma exigência do Acordo de Paris, mas uma peculiaridade que seria adotado de forma unilateral pelo Brasil.

**II - Conceito de REDD+ que mistura as atividades de conservação e restauração:** projetos de restauração florestal que geram créditos de remoção de carbono não devem ser equiparados a projetos de conservação que geram créditos de emissões evitadas de carbono. Trata-se de créditos que são percebidos pelo mercado de forma distinta, com valores graus de integridades diferentes e que não deveriam ser equiparados nem sob o conceito de REDD+, nem sob o tratamento pela Comissão Nacional para REDD+ (CONAREDD).

Sob pena de prejuízo irreparável ao crescimento do setor, solicitamos a modificação do texto, conforme a motivação (Anexo 1) e emendas (Anexo 2) apresentadas a seguir.

Atenciosamente,



Paulo Hartung

Industria Brasileira de Árvores - IBÁ

Biomass

Mombak

Re.green

## ANEXO 1 - MOTIVAÇÃO

### **I – Exportação de créditos de carbono com ajuste correspondente (chamado de ITMO) com passagem obrigatória pelo mercado regulado não deve prevalecer**

#### **1. ITMOs não são ativos de mercado regulado**

No sistema previsto pelo PL, eventuais créditos de carbono que se pretenda negociar no mercado internacional, e que portanto seriam passíveis de receber ajustes correspondentes – passando a se tornar “*resultados de mitigação internacionalmente transferidos (ITMOs)*” – precisam necessariamente ingressar no mercado regulado nacional, serem convertidos em CRVE para, em seguida, virem a ser autorizados para fins de transferência internacional (i.e., exportação), com o recebimento de ajustes correspondentes.

O atual texto do PL, portanto, limita ITMOs a ativos do SBCE, não autorizando que créditos de carbono possam se transformar em ITMOs fora do mercado regulado brasileiro, limitando essa hipótese apenas aos ativos do SBCE (CBE e CRVE).

No entanto, nos termos do Acordo de Paris e decisões seguintes, ITMOs podem ser quaisquer *resultados de mitigação* verificados, reais e adicionais, inclusive reduções e remoções de gases de efeito estufa, ou seja: inclusive créditos de carbono (Ver Capítulo I – “*Internationally transferred mitigation outcomes*” da Decisão 2/CMA.3). Nos termos do Acordo de Paris, não há qualquer relação entre ITMOs e mercados regulados locais.

Nesse contexto, a obrigação prevista no texto do PL, no sentido de que apenas os ativos do SBCE (CBE e/ou CVRE) poderiam ser objeto de ajustes correspondentes, excluindo créditos de carbono, pode prejudicar sobremaneira as oportunidades do Brasil em relação ao cenário internacional.

Isso porque, créditos de carbono com ajustes correspondentes tendem a representar uma ambição maior, não se sobrepondo à NDC do país em que foram gerados, podendo ser vendidos a preços mais altos do que créditos de carbono não autorizados, o que ampliará o recebimento de recursos para o Brasil e entidades brasileiras, e uma possível maior ambição na restauração de floresta nativas por reinvestimentos do setor e maior atração para novos entrantes.

Ainda, uma vez que os ITMOs não são ativos do SBCE, não serão usados âmbito do mercado regulado brasileiro, e tampouco se limitam à CVRE e CBE, há também uma confusão no texto do PL quando submete a decisão relativa à concessão de ajustes correspondentes à mesma estrutura de governança do SBCE.

## 2. A autorização como política autônoma e o perigo de engessamento do SBCE

A responsabilidade para concessão de autorização e ajustes correspondentes perante a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças do Clima, conforme art. 10 do Decreto 11.550, de 2023, é da Autoridade Nacional Designada, órgão externo ao SBCE.

A assinatura do Acordo de Paris e a sua recepção no ordenamento nacional, aliás, já confere aos ITMOs previsão legal. Contudo, a participação nos mercados internacionais de carbono exigirá uma estrutura político-administrativa voltada à viabilização e ao atendimento das regras e demandas do Artigo 6º do Acordo de Paris, a qual não pode e não deve se confundir com o mercado regulado brasileiro.

Apesar de não haver restrições à exportação de créditos de carbono sem autorização para ajustes correspondentes, o que falta atualmente no ordenamento jurídico brasileiro é uma regulamentação específica que viabilize a exportação dos créditos com ajustes correspondentes, o que, inclusive, pode ocorrer via decreto, de forma independente e sem o engessamento previsto no PL.

Essa alternativa (de regulamentação do tema via decreto), inclusive, é bastante recomendável, uma vez que o livro de regras do Artigo 6º não está finalizado, e a política de transferência internacional de resultados de mitigação tende a se alterar ao longo do tempo. Trazê-la para dentro do SBCE cria uma complexidade que afasta investimento estrangeiro e atrapalha negociações com outros stakeholders.

## 3. Possível aumento de tributos com o IOF

Não fosse o bastante, em relação aos custos das operações, manter ajustes correspondentes vinculados ao SBCE significaria adotar a natureza jurídica de valor mobiliário de forma ampla, inclusive para ITMOs, elevando o risco de incidência de IOF (até 1,5%), haja vista a qualificação da operação com título/valor mobiliário, o que prejudicará os desenvolvedores de projetos e titulares dos créditos de carbono.

## 4. Necessidade de um sistema bipartido: autorização fora e registro dentro

Diante desse cenário, entende-se ser de competência da Autoridade Nacional Designada a definição da política de autorização de ITMO, que será direcionada ao melhor interesse do país e dos setores que se quer valorizar, aferindo quais resultados de mitigação serão aceitos e concedendo autorização para exportação, mediante ajustes correspondentes. A contabilidade dessas transações, por sua vez, pode ocorrer sob a forma de cadastro no Registro Central do SBCE, mas apenas para fins de contabilização e sem que haja a necessidade de se obter nova autorização. Seria, portanto, espécie de sistema bipartido: autorização e concessão de ajustes correspondentes fora do ambiente regulado, e apenas o registro dentro do SBCE.

**São Paulo:**

Rua Joaquim Floriano, 466 - 8º andar  
Ed. Corporate - Itaim Bibi - São Paulo - SP  
Cep 04534-002  
Tel.: (55 11) 3018-7800

**Brasília:**

SHS, Quadra 6, Bloco E, Conjunto A  
Edifício Terra Brasilis, sala 1810 - Brasília - DF  
CEP: 70316-902  
Tels.: (55 61) 3224-0108 / 3224-0109

Assim, o processo de ajustes correspondentes na contabilidade nacional ficará a cargo da Autoridade Nacional Designada, sem que nenhuma instância de governança do SBCE sirva como um órgão decisor em tal processo. Para isso, recomenda-se que o registro do SBCE funcione apenas como um cadastro da operação para fins de contabilidade, sem qualquer papel na etapa decisória de autorização. O controle da admissibilidade dos créditos de carbono no mercado regulado previsto no PL, portanto, deve se limitar à questão da interoperabilidade entre o mercado voluntário e regulado, em âmbito doméstico.

## II – Conceito de REDD que mistura as atividades de conservação com atividades de restauração

### 1. REDD + na Convenção: fatores de desmatamento e restauro

O mecanismo de REDD+, desde a origem da expressão no âmbito da UNFCCC, bem como nos desdobramentos posteriores para a sua implementação pelos países, possui o foco específico no endereçamento de abordagens políticas relacionadas com a redução de emissões provenientes do desmatamento e da degradação florestal – Decisão 1/CP.16 (FCCC/CP/2010/7/Add.1), para 1(b)(iii) –, sendo as Partes da Convenção, inclusive, encorajadas a explorar ações para abordar os fatores de desmatamento (Decisão 2/CP.13 (FCCC/CP/2007/6/Add.1)). Tem-se, pois, o escopo dos projetos de REDD+ delineados em torno das *florestas existentes*.

Acrescente-se que nenhuma decisão no âmbito da Conferência das Partes (COP), desde a primeira aparição da expressão “REDD” em 2007, menciona a inclusão de atividades de “restauração” como parte do escopo de REDD ou de REDD+. Inclusive, ao descrever as atividades de REDD+, as *Salvaguardas de Cancún* (Decisão 1/CP.16 (FCCC/CP/2010/7/Add.1)) *não fazem qualquer menção à restauração*.

Conforme se percebe pela análise de diversas decisões da COP, incluindo as que compõem o “*Marco de Varsóvia*”, a finalidade e o objetivo da UNFCCC com a criação do mecanismo de REDD+ foi “*endereçar fatores de desmatamento e degradação florestal*”<sup>1</sup>, ou seja, identificar, nomear, e enfrentar as causas que dão origem aos fenômenos atuais que causam degradação e desmatamento florestal.

**Projetos de restauração, no entanto, são voltados para áreas degradadas por longo tempo ou que tiveram o uso do solo alterado há longos anos**, o que significa que, ao desenvolver projetos em tais áreas, não se estaria enfrentando causas de desmatamento e degradação florestal, uma vez que ocorreram em outro momento e não são endereçadas pela atividade. São projetos que desde o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL), utilizam metodologias de Afforestation, reforestation & Revegetation (ARR).

Ademais, importante considerar que para fins do cálculo dos créditos de carbono,

<sup>1</sup> Vide as decisões: 15/CP.19 (FCCC/CP/2013/10/Add.1); 2/CP.13 (FCCC/CP/2007/6/Add.1); 4/CP.15 (FCCC/CP/2009/11/Add.1); 1/CP.16 (FCCC/CP/2010/7/Add.1).

projetos envolvendo restauração possuem linha de base como referência partindo do “zero” (ou próximo), ou seja, não há área com cobertura vegetal e os créditos serão calculados do crescimento da cobertura. Em relação à geração dos créditos de REDD+, aplica-se o oposto; parte-se de uma linha de base representada pelo estoque de carbono máximo, e o crédito gerado é calculado com base na quantidade de carbono que foi conservado (e que teria sido eliminado se não houvesse o projeto).

## 2. Estoque de carbono: pressupõe floresta existente

Importante destacar também, dentro das atividades que compõem o escopo de REDD+, o conceito e abrangência de “*aprimoramento do estoque de carbono florestal*” (“*enhacement of forest carbon stocks*”), expressão adotada no item “e” do parágrafo 70 da Decisão 1/CP.16 (FCCC/CP/2010/7/Add.1). Não é toda e qualquer atividade que promova aumento de estoque de carbono que estará automaticamente dentro das atividades de REDD+. O Programa UN-REDD define “*estoque de carbono*” como a quantidade de carbono armazenado em um reservatório; no contexto de REDD+, este é *afloresta existente*. Assim, o *aprimoramento do estoque de carbono florestal no REDD+ deve ser entendido junto a ampliação do carbono armazenado na floresta existente*. O incremento do estoque de carbono no REDD+ pode se dar, por exemplo, quando é interrompido o processo de retirada de madeira de uma área.

Como se observa, o conceito de *aumento de estoque de carbono*, é amplo e pode ocorrer por meio de diversas atividades não relacionadas à REDD+ ou mesmo florestas, como é o caso de cultivo de alga marinhas que aumentam o estoque de carbono nos oceanos; ou, ainda, práticas de manejo sustentável em terras agrícolas que aumentam o estoque de carbono, mas não são consideradas REDD+. Assim, para contar comoatividade de REDD+, a atividade que irá promover o aprimoramento do estoque de carbono deve estar de acordo com os demais parâmetros discutidos e adotados pela COPao longo dos anos, ou seja: *i) redução de emissões provenientes do desmatamento e da degradação florestal e ii) floresta existente*.

Deve-se destacar, ainda, que restauração é um tipo específico de atividade em áreas,em regra, que não possuem florestas e que perderam suas características naturais originais, com o fim específico de reverter esse cenário. Aqui, não se está diante de umafloresta existente e da redução de emissões que seriam originadas a partir do desmatamento ou da degradação florestal, como no caso do REDD+. Ao manter o foco de atividades de REDD+ nas áreas de florestas existentes, permite-se fortalecer um sistema de proteção às florestas, bem como àqueles que delas dependem e nela vivem.

## 3. Implicações de restauro ser considerado REDD+: desvalorização do crédito de ARR

Os projetos de REDD+ muitas vezes encontram resistência, por exemplo, não sendo aceitos em mercados regulados, como o EU ETS na Europa. Diferentemente, projetos de reflorestamento, mesmo no período do Protocolo de Quioto, podiam ser registrados no Mecanismo de Desenvolvimento Limpo e, atualmente, encontram grande aceitação no mercado de carbono. O SBTi por exemplo, só aceita créditos de remoção nas suas

### São Paulo:

Rua Joaquim Floriano, 466 - 8º andar  
Ed. Corporate - Itaim Bibi - São Paulo - SP  
Cep 04534-002  
Tel.: (55 11) 3018-7800

### Brasília:

SHS, Quadra 6, Bloco E, Conjunto A  
Edifício Terra Brasilis, sala 1810 - Brasília - DF  
CEP: 70316-902  
Tels.: (55 61) 3224-0108 / 3224-0109

metodologias.

É certo que os créditos florestais são cruciais na agenda internacional do clima e que o arcabouço dos mecanismos de mercado que está sendo delineado no âmbito do Acordo de Paris pode trazer oportunidades para o Brasil, especialmente no momento de estruturação regulatória atual. No entanto, participar das oportunidades e dos mecanismos internacionais vai exigir coerência e harmonia entre os sistemas nacionais e internacionais.

Não há dúvida de que as atividades de REDD+ representam um importante avanço para a conservação e a preservação das florestas existentes no Brasil aliado ao ganho econômico. No entanto, para que tal mecanismo funcione em sua plenitude, é essencial uma definição técnica e sólida do seu escopo e que esteja alinhada aos objetivos e propósito estabelecidos no âmbito da UNFCCC, sem a inclusão de atividades que se enquadram em outras categorias, como é o caso da restauração.

Com isso, pretende-se evitar que: i) a real função do REDD+ não seja atingida, qual seja, a proteção das florestas existentes enfrentando as causas de desmatamento e degradação; e que ii) os projetos de restauração e seus respectivos créditos sejam impactados negativamente nos mercados de carbono e não sejam financiados ou aceitos no momento da integração com mercados internacionais, com importante queda de preço.

## ANEXO 2 – EMENDAS

### **I - ITMOS:**

Dê-se aos incisos XX e XXXVI do artigo 2º do substitutivo ao Projeto de Lei 182, de 2024, a seguinte redação:

"Art. 2º.

.....  
.....

XX – mercado voluntário: ambiente caracterizado por transações de créditos de carbono ou de ativos integrantes do SBCE, voluntariamente estabelecidos entre as partes, para fins de compensação voluntária de emissões de GEE, e que não geram ajustes correspondentes na contabilidade nacional de emissões, exceto nos termos do art. 51 desta Lei;

.....  
.....

XXXVI – resultados de mitigação internacionalmente transferidos (internationally transferred mitigation outcomes – ITMO): transferência de resultados de mitigação para fins de cumprimento de compromissos de outras partes sob o Acordo de Paris sob a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, promulgado pelo Decreto nº 9.073, de 5 de junho de 2017, ou de outros propósitos internacionais, conforme definições estabelecidas nas decisões sobre o art. 6º do referido Acordo, sujeita à autorização formal e expressa do órgão competente designado pelo Estado brasileiro perante a Convenção-Quadro e a ajuste correspondente;

Dê-se ao *caput* do artigo 12 do Projeto de Lei 182, de 2024, a seguinte redação:

"Art. 12. Poderão ser reconhecidos como CRVEs no âmbito do SBCE os resultados verificados que observem metodologia credenciada, nos termos do ato específico do órgão gestor, para realizar:"

Dê-se ao parágrafo único do artigo 44 do Projeto de Lei 182, de 2024, a seguinte redação:

“Art. 44.

.....  
.....

Parágrafo único. Os créditos de carbono gerados no País que venham a ser utilizados para transferência internacional de resultados de mitigação deverão receber autorização prévia da autoridade nacional designada para fins do disposto no art. 6º do Acordo de Paris sob a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, nos termos do art. 51 desta Lei.”

Dê-se ao *caput* e ao parágrafo 2º do artigo 51 do Projeto de Lei 182, de 2024, a seguinte redação:

“Art. 51. Ato do Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima (CIM) para fins do art. 6º do Acordo de Paris estabelecerá os critérios e as condições para autorização de transferência internacional de resultados de mitigação, observados:

.....  
.....

§ 2º A criação, a emissão, o registro ou a aprovação de CBE e de CRVE, bem como de créditos de carbono ou de quaisquer unidades equivalentes, não ensejarão direito automático de autorização para transferência internacional de resultados de mitigação.”

Suprime-se o Parágrafo Único e seus respectivos incisos do artigo 12 do Projeto de Lei 182, de 2024.

**São Paulo:**

Rua Joaquim Floriano, 466 - 8º andar  
Ed. Corporate - Itaim Bibi - São Paulo - SP  
Cep 04534-002  
Tel.: (55 11) 3018-7800

**Brasília:**

SHS, Quadra 6, Bloco E, Conjunto A  
Edifício Terra Brasilis, sala 1810 - Brasília - DF  
CEP: 70316-902  
Tels.: (55 61) 3224-0108 / 3224-0109

## II - REDD+ / remoção:

Dê-se ao inciso XXII, do artigo 2, do Projeto de Lei 182, de 2024, a seguinte redação:

**“Art. 2 XXII** – Redução das Emissões de Gases de Efeito Estufa Provenientes do Desmatamento e da Degradação Florestal, Conservação dos Estoques de Carbono Florestal, Manejo Sustentável de Florestas e Aumento de Estoques de Carbono Florestal (REDD+): incentivos financeiros, podendo ser na forma de pagamentos por resultados, mercado de carbono voluntário incluindo abordagens de mercado e não-mercado, voltados a recompensar ações, atividades e programas de redução de emissões por desmatamento e degradação florestal, e o papel das ações de conservação, do manejo sustentável e aumento dos estoques de carbono florestal executados no contexto de programas de redução de emissões por desmatamento e degradação florestal.”

Suprime-se o Parágrafo Único e seus respectivos incisos do artigo 12 do Projeto de Lei 182, de 2024.

**São Paulo:**

Rua Joaquim Floriano, 466 - 8º andar  
Ed. Corporate - Itaim Bibi - São Paulo - SP  
Cep 04534-002  
Tel.: (55 11) 3018-7800

**Brasília:**

SHS, Quadra 6, Bloco E, Conjunto A  
Edifício Terra Brasilis, sala 1810 - Brasília - DF  
CEP: 70316-902  
Tels.: (55 61) 3224-0108 / 3224-0109