

Posicionamento técnico da Aliança Brasil NBS sobre Projetos de Lei que visam implementar um mercado regulado de carbono no Brasil

A Aliança Brasil de Soluções Baseadas na Natureza (Aliança Brasil NBS) é uma associação sem fins lucrativos que atua como uma plataforma de cooperação entre empresas e organizações da sociedade civil, visando promover um ambiente de negócios seguro e confiável, baseado em práticas sustentáveis e na proteção do meio ambiente. A instituição reúne 25 organizações (entre desenvolvedoras de projetos, ONGs e organizações de impacto e integridade), que representam, atualmente, mais de 70% dos créditos emitidos no Brasil no mercado voluntário de carbono¹.

Considerando as discussões sobre propostas para regulação do mercado de carbono, a Aliança Brasil NBS entende que **o texto final a ser aprovado deve refletir os seguintes princípios:**

- 1) **Projeto de Lei** - A fim de assegurar a segurança jurídica, discussão e participação dos diversos atores afetados pela criação de um mercado regulado de carbono, a regulamentação deve ser instrumentalizada por meio de lei;
- 2) **É essencial separar os modelos de mercado voluntário e mercado regulado.** Há confusão técnica entre o que deve ou não ser regulado. Os PLs que ora tramitam no Congresso Nacional buscam, equivocadamente, regular, mesmo que parcialmente, o mercado voluntário. Um exemplo de uma regulação do mercado voluntário seria a exigência de cumprimento de critérios além dos já exigidos pelas certificadoras, o que pode burocratizar o mercado sem contribuir para uma melhoria técnica.

A adesão a esse mercado se dá por meio de metodologias sólidas e deve continuar a ser voluntária, pois se difere completamente do mercado regulado, no qual a lei estabelecerá setores da economia com obrigação de limite de emissões.

Uma eventual regulação mandatária do mercado voluntário poderia prejudicar um sistema que está em pleno desenvolvimento há décadas, e já trouxe

¹ Para projetos florestais (AFOLU) nos últimos dois anos.

benefícios concretos para o Brasil (investimento externo, geração de empregos e renda, proteção da biodiversidade, valorização dos povos e comunidades tradicionais, aperfeiçoamento dos critérios de integridade climática, ambiental e social, por exemplo);

Apesar de suas diferenças, os mercados regulado e voluntário devem ser tratados de forma complementar, na medida em que os créditos de carbono gerados no mercado voluntário podem ser utilizados pelos atores que participam do mercado regulado para alcançarem suas metas. Tal complementaridade não se confunde com a regulação (vide item 7). Se, no sistema regulado, se impõe a obrigação de redução de GEE, no voluntário, existe a possibilidade de aumento de ambição climática e redução de GEE de forma adicional. Entendemos que a existência de ambos os mecanismos seja vantajosa para o Brasil.

- 3) **Modelo *Cap and Trade*** - Observada a distinção descrita no item 2, o texto legal do mercado regulado deve ter foco e objetivo no estabelecimento e regulação de um mercado específico para determinados setores econômicos, impondo limites (*cap*) e permissões de emissões de gases de efeito estufa (GEE) e possibilitando mecanismos de mercado entre os entes regulados e operadores de mercado (*trade*) - modelo denominado de *cap and trade*. São exemplos a serem considerados o do mercado Europeu (ETS EU) e o do Estado da Califórnia. Esse sistema já é estudado há anos no Brasil, havendo detalhamentos técnicos em diversos estudos que podem nortear o desenvolvimento de uma lei com este objetivo, como o PMR Brasil²;
- 4) **Tratamento Técnico** - Embora trate de interesses legítimos de diferentes atores, a regulamentação de um mercado de carbono precisa ser muito bem tratada do ponto de vista técnico, alinhando conceitos, diretrizes e objetivos com a implementação de um sistema de transação, de geração e de registro de ativos;
- 5) **Plano Nacional de Alocação** - As permissões de emissões de GEE aos setores regulados devem ocorrer por meio de um Plano Nacional de Alocação, a ser implementado de forma gradual, observando critérios como:
 - a) especificação das formas onerosas e gratuitas de alocação;

² <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/orgaos/spe/pmr-brasil>

- b) estabelecimento de metas globais e setoriais de emissão, com limites quantitativos de emissão relativos ao sistema de comércio, compatíveis com o perfil das emissões;
 - c) regras para o cálculo dos limites anuais correspondentes a cada ente regulado;
 - d) os setores, entes e GEEs a serem regulados;
 - e) as regras para a permissão, elegibilidade e limites de uso de Reduções Verificadas de Emissões (RVEs) registradas no sistema de registro do mercado regulado, que poderão ser utilizadas neste âmbito para os mesmos fins das permissões;
 - f) destinação das receitas auferidas em eventuais leilões de permissões; e
 - g) regras de harmonização para a integração com sistemas de comércio de emissões de outras jurisdições;
- 6) **Governança participativa:** Dada a complementaridade já mencionada, para garantir o bom andamento do sistema, sugerimos que a governança do mercado regulado contemple a participação de representante do mercado voluntário, possivelmente em um grupo de assessoria técnica, por exemplo. Isso garantiria que “lições aprendidas” dentro do mercado voluntário, sejam aproveitadas para um sistema regulado. Tais lições incluem, por exemplo, (i) mecanismos de monitoramento, verificação e reporte, (ii) salvaguardas socioambientais, (iii) transparência no compartilhamento de benefícios com comunidades tradicionais na área de influência dos projetos, (iv) exposição dos projetos a consultas públicas globais, garantindo transparência;
- 7) **Elegibilidade e aceitabilidade de ativos do mercado voluntário no sistema regulado de comércio de permissões** - É necessário que um sistema de registro adote critérios técnicos de elegibilidade e aceitabilidade para que um ativo do mercado voluntário seja aceito no mercado regulado para os mesmos fins e objetivos que um ativo do mercado regulado. Para tanto, é necessário que sua geração se dê a partir de padrões de certificação e metodologias³ que sejam passíveis de verificação, monitoramento e relato. Essa intersecção trará maior liquidez para os ativos de carbono gerados no território brasileiro, principalmente os ativos gerados a partir de projetos florestais. Os projetos de conservação florestal (REDD+) e reflorestamento e restauração (ARR) contribuem não apenas para a diminuição do desmatamento e recuperação de áreas degradadas, mas também para o desenvolvimento socioeconômico e para a geração de renda local. Trata-se, portanto, de importante mecanismo

³ os padrões a serem aceitos deverão ser especificados em futura regulamentação.

para direcionar recursos para práticas que endereçam um dos maiores desafios nacionais de emissões, já que o desmatamento e a degradação florestal são responsáveis por 50% das emissões brasileiras de GEE, em grande parte resultado de práticas ilícitas.

Nesse contexto, entendemos que o mercado voluntário, que opera primordialmente com base em projetos de conservação florestal (REDD+) e reflorestamento e restauro (ARR), deve ser estimulado. Ressaltamos novamente a **complementaridade** dos mercados de carbono.

Além dos pontos acima listados, a Aliança Brasil NBS entende que os seguintes itens merecem discussão técnica mais aprofundada:

- **Tributação para o comércio de permissões de emissões e de ativos de carbono do mercado voluntário** - qualquer disposição de natureza tributária no texto da lei deveria buscar o incentivo fiscal às transações que vierem a ocorrer neste mercado, devendo, contudo, observar as distinções entre as operações do mercado regulado e do voluntário. As transações do mercado voluntário de carbono já são tributadas no Brasil desde seu nascedouro, sendo que a incidência tributária ocorre de acordo com diversos aspectos contábeis. Assim, eventual definição específica em lei deve observar a tributação hoje existente para não majorar o encargo fiscal já praticado e, sim, buscar facilitar e incentivar o mercado.
- **Conceito de ativo de carbono e permissão de emissão** - Os conceitos desses dois ativos devem ser pensados e estruturados de forma diferenciada, tendo em vista sua origem e emissão. Ativos de carbono originados no mercado voluntário, em sua essência, não são ativos financeiros⁴, conforme instrução Normativa BCB nº 325 de 21/11/2022. Permissões de Emissões originadas em mercado regulado de carbono, por outro lado, podem vir a ser enquadradas no conceito de ativos financeiros⁵, uma vez que poderiam atender aos critérios do CPC48, e tendo em vista norma infralegal expedida pela CVM. Desta forma, é importante que o legislador observe e diferencie o tratamento legal dado aos ativos de carbono quando originados por estruturas e sistemas diferentes, visando, em todos os casos, ao incentivo ao mercado, ao

4

<https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/exibenormativo?tipo=Instru%C3%A7%C3%A3o%20Normativa%20BCB&numero=325>

⁵ <https://conteudo.cvm.gov.br/legislacao/resolucoes/resol175.html>



empreendedorismo, à diminuição do custo fiscal e operacional e à facilitação do procedimento contábil, principalmente tendo em vista a oportunidade de participação das populações tradicionais neste mercado.