

PAGAMENTO POR SERVIÇOS AMBIENTAIS E CARBONO (REDD+)

Principais conceitos, instrumentos e oportunidades,
de acordo com as legislações federal e estaduais

A humanidade hoje se depara com um mundo cada vez mais complexo e incerto, que desafia a sua própria existência à medida em que o futuro da vida, como conhecemos no planeta, depende das decisões tomadas nos próximos anos.

Não é novidade que o aquecimento global segue em ritmo acelerado: em 5 de julho de 2023, foi registrado o dia mais quente da história, considerando a temperatura média da superfície terrestre.

De acordo com uma pesquisa coordenada pelo Institute for Policy Integrity da NYU School of Law, a formação de consenso entre os 738 economistas que participaram do estudo indica que os danos econômicos gerados pelas mudanças climáticas atingirão US\$ 1,7 trilhão por ano, até 2025, e aproximadamente US\$ 30 trilhões por ano, até 2075, na maioria dos cenários.

Nesse sentido, mostra-se adequada e urgente a implementação de iniciativas que valorizem financeiramente a adoção de práticas ambientalmente desejáveis por indivíduos e instituições, em complemento aos mecanismos de comando e controle que se limitam a penalizar práticas ambientalmente indesejáveis.

PSA e o Pacto Global

Os Pagamentos por Serviços Ambientais convergem com uma grande parcela dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) do Pacto Global da Organização das Nações Unidas (ONU), com destaque para:



ODS 12: visa assegurar padrões de produção e de consumo sustentáveis.



ODS 13: visa a tomada de medidas urgentes para combater a mudança climática e seus impactos.



ODS 15: visa proteger, recuperar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gerir de forma sustentável as florestas, combater a desertificação, deter e reverter a degradação da Terra e evitar a perda da biodiversidade.

Os **Pagamentos por Serviços Ambientais** (PSA) e os pagamentos por resultados obtidos com a **Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação Florestal** (REDD+) são instrumentos de mercado, complementares aos instrumentos de comando e controle, que têm como objetivo remunerar ações humanas ambientalmente valiosas.

Em linhas gerais, tais instrumentos consistem em arranjos por meio dos quais o poder público, uma organização do terceiro setor ou um agente privado remunera aqueles que promovem atividades para a manutenção, recuperação ou melhoria de serviços ecossistêmicos, como provisão de água, polinização, controle de pragas e sequestro de carbono.

Enquanto no PSA a remuneração pode ser uma contrapartida para uma vasta gama de serviços ambientais, a remuneração por resultados de REDD+ tem como foco serviços ambientais de redução das emissões de gases do efeito estufa por meio da manutenção da “floresta em pé”. Dessa forma, pode-se dizer que o REDD+ é uma das espécies do gênero PSA.

Em 13 de janeiro de 2021, foi publicada a Lei nº 14.119/2021 instituindo a **Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais** (PNPSA), que prevê o mecanismo de REDD+ como uma modalidade de PSA.

Lei Federal nº 12.651/2012:

Art. 41. É o Poder Executivo federal autorizado a instituir, sem prejuízo do cumprimento da legislação ambiental, programa de apoio e incentivo à conservação do meio ambiente, bem como para adoção de tecnologias e boas práticas que conciliem a produtividade agropecuária e florestal, com redução dos impactos ambientais, como forma de promoção do desenvolvimento ecologicamente sustentável, observados sempre os critérios de progressividade, abrangendo as seguintes categorias e linhas de ação:

I - pagamento ou incentivo a serviços ambientais como retribuição, monetária ou não, às atividades de conservação e melhoria dos ecossistemas e que gerem serviços ambientais, tais como, isolada ou cumulativamente:

- a) o sequestro, a conservação, a manutenção e o aumento do estoque e a diminuição do fluxo de carbono;
- b) a conservação da beleza cênica natural;
- c) a conservação da biodiversidade;
- d) a conservação das águas e dos serviços hídricos;
- e) a regulação do clima;
- f) a valorização cultural e do conhecimento tradicional ecossistêmico;
- g) a conservação e o melhoramento do solo;
- h) a manutenção de Áreas de Preservação Permanente, de Reserva Legal e de uso restrito.

Em 13 de janeiro de 2021, foi publicada a Lei nº 14.119/2021, que instituiu a **Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais** (PNPSA).

A PNPSA criou uma estrutura para operacionalizar e incentivar o mercado de PSA, instituindo o **Cadastro Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais** (CNPSA) e o **Programa Federal de Pagamento por Serviços Ambientais** (PFPSA).

A norma define PSA como uma “*transação de natureza voluntária, mediante a qual um pagador de serviços ambientais transfere a um provedor desses serviços recursos financeiros ou outra forma de remuneração, nas condições acertadas, respeitadas as disposições legais e regulamentares pertinentes*”. Em outras palavras, trata-se de uma **negociação por meio da qual o poder público, uma organização da sociedade civil ou um agente privado remunera aqueles que promovem atividades para manutenção, recuperação ou melhoria de serviços ecossistêmicos**, como provisão de água, polinização, controle de pragas e sequestro de carbono.

Serviços ecossistêmicos são os benefícios relevantes para a sociedade gerados pelos ecossistemas, em termos de manutenção, recuperação ou melhoria das condições ambientais, nas seguintes modalidades: (i) serviços de provisão; (ii) serviços de suporte; (iii) serviços de regulação; e (iv) serviços culturais.



A PNPSA lista as seguintes **modalidades** de PSA: (i) pagamento direto, monetário ou não monetário; (ii) prestação de melhorias sociais a comunidades rurais e urbanas; (iii) compensação vinculada a certificado de redução de emissões por desmatamento e degradação; (iv) títulos verdes (green bonds); (v) comodato; e (vi) Cota de Reserva Ambiental (CRA). Poderão, contudo, ser criadas outras modalidades por ato normativo do Ministério do Meio Ambiente (MMA).

As **diretrizes** da PNPSA incluem: (i) o atendimento aos princípios do provedor-

recebedor e do usuário-pagador; (ii) a utilização de PSA como instrumento de promoção do desenvolvimento das populações em área rural e urbana e dos produtores rurais, em especial das comunidades tradicionais, dos povos indígenas e dos agricultores familiares; (iii) a complementaridade do PSA

em relação aos instrumentos de comando e controle para conservação do meio ambiente; e (iv) o reconhecimento do setor privado e de organizações não governamentais como organizadores, financiadores e gestores de projetos de PSA, paralelamente ao setor público, e como indutores de mercados voluntários.

Requisitos para participação no PFPSA: (i) enquadramento em uma das ações definidas para o Programa; (ii) nos imóveis privados, comprovação de uso ou ocupação regular do imóvel, por meio de inscrição no Cadastro Ambiental Rural (CAR); (iii) formalização de contrato específico (podendo ser termo de adesão); e (iv) outros estabelecidos em regulamento.

Poderão ser objeto do PFPSA atividades em: (i) áreas cobertas com vegetação nativa; (ii) áreas sujeitas a restauração ecossistêmica, a recuperação da cobertura vegetal nativa ou a plantio agroflorestal; (iii) unidades de conservação de proteção integral, reservas extrativistas, reservas de desenvolvimento sustentável, reservas particulares do patrimônio natural e áreas de zonas de amortecimento e corredores ecológicos, cobertas por vegetação nativa; (iv) terras indígenas, territórios quilombolas e outras áreas ocupadas por populações tradicionais, mediante consulta prévia; (v) paisagens de grande beleza cênica; (vi) áreas de exclusão de pesca; e (vii) áreas prioritárias para a conservação da biodiversidade.

Não poderão receber recursos públicos pessoas físicas e jurídicas inadimplentes em relação a termo de ajustamento de conduta ou de compromisso e a atividades desenvolvidas em áreas embargadas pelo órgão ambiental competente.

Princípio do provedor-recebedor: prevê contrapartidas, financeiras ou não, para aqueles que garantem a produção e a oferta do serviço e/ou produto obtido direta ou indiretamente da natureza.

Princípio do usuário-pagador: impõe aos agentes poluidores e utilizadores de recursos naturais o ônus de incorporar aos seus processos produtivos custos de prevenção, controle e reparação de degradações ambientais, impedindo que tais custos sejam socializados (internalização das externalidades negativas).

Serviços ecossistêmicos: benefícios relevantes para a sociedade gerados pelos ecossistemas, em termos de manutenção, recuperação ou melhoria das condições ambientais.

Serviços ambientais: atividades individuais ou coletivas que favorecem a manutenção, a recuperação ou a melhoria dos serviços ecossistêmicos.

Pagamento por serviços ambientais: transação de natureza voluntária, mediante a qual um pagador de serviços ambientais transfere a um provedor desses serviços recursos financeiros ou outra forma de remuneração, nas condições acertadas, respeitadas as disposições legais e regulamentares pertinentes.

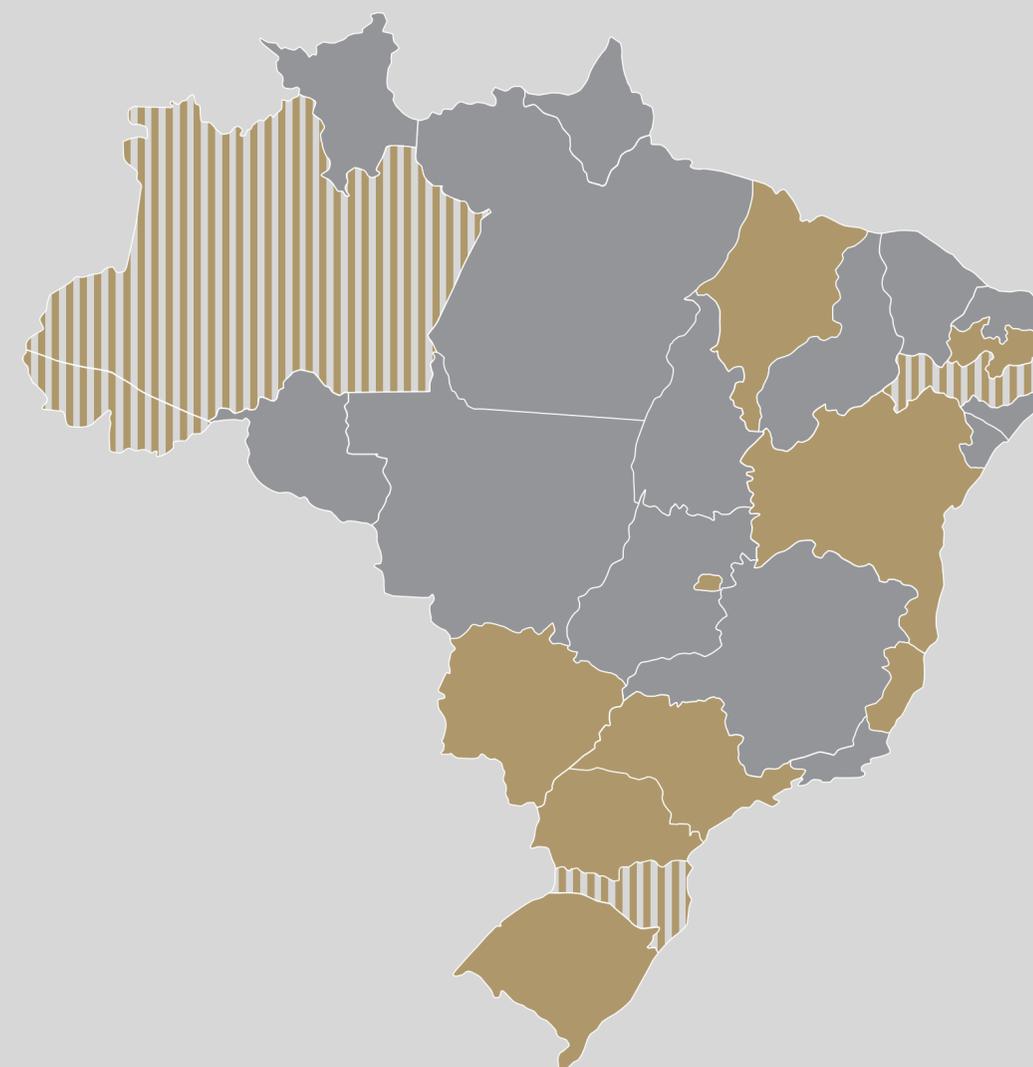
Pagador de serviços ambientais: poder público, organização da sociedade civil ou agente privado, pessoa física ou jurídica, de âmbito nacional ou internacional, que provê o pagamento dos serviços ambientais.

Provedor de serviços ambientais: pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, grupo familiar ou comunitário que, preenchidos os critérios de elegibilidade, mantém, recupera ou melhora as condições ambientais dos ecossistemas.

Instrumentos econômicos: aqueles instrumentos que, em contraposição aos instrumentos de comando e controle, enfatizam menos estabelecer obrigações, ordenar condutas e padrões ou impor proibições e procuram mais influenciar cidadãos e empresas, atuando nos custos de produção e consumo, direcionando suas decisões e comportamentos, ao menor custo, para a alternativa ecologicamente virtuosa, conforme objetivos estabelecidos por uma determinada política ambiental.

Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação Florestal (REDD+): mecanismo de pagamento por resultados da redução de emissões por desmatamento e degradação florestal.

Estado	Legislação
Acre	Lei nº 2.308/2010 (Sistema/Programa)
Amazonas	Lei nº 4.266/2015; Decreto nº 44.968/2021 (Política)
Maranhão	Lei nº 11.578/2021 (Sistema Jurisdicional REDD+ e PSA)
Paraíba	Lei nº 10.165/2013 (Política)
Pernambuco	Lei nº 15.809/2016 (Política)
Bahia	Lei nº 13.223/2015 (Política)
Goiás	Decreto nº 8.672/2016; Decreto nº 9.130/2017 (Programa)
Mato Grosso do Sul	Lei nº 5.235/2018; Decreto nº 15.323/2019 (Política)
Distrito Federal	Lei nº 5.955/2017 (Política)
Espírito Santo	Lei nº 9.864/2012; Decreto nº 3.182/2012 (Programa)
São Paulo	Decreto nº 66.549/2022 (Política/Programa)
Paraná	Lei nº 17.134/2012; Decreto nº 1.591/2015 (Política)
Santa Catarina	Lei nº 15.133/2010 (Política/Programa)
Rio Grande do Sul	Decreto nº 56.640/2022 (Programa)



REDD+ é um mecanismo desenvolvido no âmbito da **Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima** (UNFCCC) para recompensar financeiramente países em desenvolvimento por seus resultados na redução de emissões de gases de efeito estufa, provenientes do desmatamento e da degradação florestal, considerando o papel da **conservação** e do **aumento de estoques de carbono florestal**, bem como do **manejo sustentável de florestas**.

Adotado na **COP 19** (2013), por meio do **Marco de Varsóvia para REDD+**.

O mecanismo REDD+ foi desenvolvido pela UNFCCC como um instrumento voluntário de financiamento de governos para implementação de medidas que contribuam para reduzir pressões antropogênicas sobre florestas e, conseqüentemente, para reduzir emissões nacionais de GEEs decorrentes da degradação de tais ecossistemas. Nessa dinâmica, os resultados de redução de desmatamento alcançados pelo país a partir de linhas de base são submetidos à UNFCCC, o que dá ensejo à captação de recursos de outros países (como Alemanha, Noruega e Reino Unido), ou seja, pagamento por resultados.

Esse mecanismo foi, então, incorporado em processos de geração de créditos de carbono florestal para mercados voluntários. Contudo, mercados voluntários de carbono florestal gerados por desmatamento evitado não devem ser confundidos com o mecanismo de financiamento REDD+ da UNFCCC. Atualmente, à luz do arcabouço existente (tanto nacionalmente, como no âmbito do Acordo de Paris), ambos coexistem. No futuro, a depender da evolução das discussões relacionadas ao Artigo 6 do Acordo de Paris, ou mesmo de evoluções no arcabouço normativo brasileiro sobre mercados de carbono, é possível que os mecanismos passem a ter interfaces relevantes entre si, com vistas, por exemplo, a uniformizar linhas de base

ou evitar que desmatamentos evitados possam ser remunerados duplamente.

Por esse prisma, trata-se originalmente de um mecanismo “que permite que países em desenvolvimento sejam recompensados financeiramente por suas conquistas em evitar as emissões de gases de efeito estufa, associadas ao desmatamento e à degradação florestal”. No entanto, diferentemente de projetos individuais de carbono florestal, que dependem de mecanismos de mercado para se sustentar (como a venda de créditos de carbono e a demanda por empresas que desejam atingir metas climáticas), o REDD+, em nível nacional, é financiado por outros países, que decidem financiar tais iniciativas em uma dinâmica de pagamento por resultados.

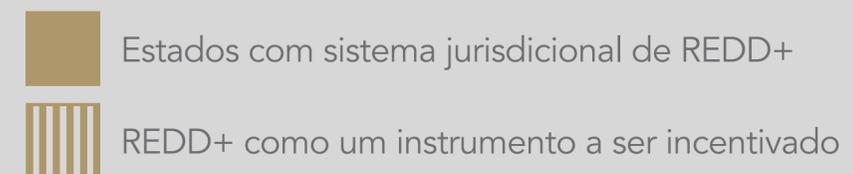
Foi nesse contexto, buscando fazer o mecanismo REDD+ alcançar um maior potencial conforme vislumbrado em 2013, na COP 19, que surgiram os programas de certificação para projetos de REDD+ jurisdicional. Se, de um lado, o mercado voluntário exerceu até aqui importantíssimo papel no desenvolvimento de projetos REDD+ em escala individualizada, é saudável que, em algum momento, tais projetos amadureçam em direção a abordagens jurisdicionais que permitam a avaliação e quantificação de emissões evitadas, não apenas projeto a projeto, mas também em nível nacional ou subnacional.

Para endereçar essa e as demais peculiaridades dos projetos jurisdicionais, são necessários padrões e metodologias de certificação específicos para tal escala. Atualmente, existem dois programas de certificação para projetos de REDD+ jurisdicional: (i) o padrão *Jurisdictional and Nested REDD+* (JNR), da certificadora Verra; e (ii) o padrão *Architecture for REDD+ Transactions* (ART TREES), da iniciativa LEAF Coalition.

A Comissão Nacional para REDD+ (CONAREDD+) foi reinstituída pelo Decreto nº 10.144/2019 para coordenar, acompanhar, monitorar e revisar a Estratégia Nacional para REDD+, bem como elaborar os requisitos para o acesso a pagamentos por resultados de políticas e ações de REDD+ no Brasil. Algumas resoluções relevantes:

Resolução	Objeto
05/2016	Estabelece os princípios gerais para a implementação da Estratégia Nacional para REDD+
06/2017	Define a distribuição dos limites de captação de pagamentos por resultados de redução de emissões, provenientes do desmatamento no bioma Amazônia
07/2017	Define as regras para a elegibilidade de estados amazônicos e entidades federais para acesso e captação de pagamentos por resultados
08/2017	Define as diretrizes para uso dos recursos e o monitoramento dos acordos de pagamentos por resultados de REDD+
09/2017	Adota a interpretação das Salvaguardas de Cancun, no contexto brasileiro, e dá outras providências à CCT-Salvaguardas
03/2020	Reconhece o mercado voluntário de carbono florestal
08/2022	Define os limites de captação de pagamentos por resultados de REDD+ no bioma do Cerrado
09/2022	Define regras de elegibilidade dos estados do Cerrado e entidades federais para recebimento de pagamento por resultados
10/2022	Aprova a elegibilidade dos estados do Pará e Amapá para recebimento de pagamento por resultados de REDD+

Estado	Normas
Maranhão	Lei nº 11.578/2021
Mato Grosso	Lei nº 9.878/2013
Roraima	Decreto nº 29.710-E/2020
Pará	Decreto nº 941/2020
Rondônia	Lei nº 4.437/2018
Tocantins	Lei nº 1.917/2008



A Lei de Gestão de Florestas Públicas (Lei nº 11.284/2006) dispõe sobre a gestão de florestas públicas para produção sustentável, e estabelece os requisitos para a chamada **concessão florestal**, que consiste na delegação onerosa do direito de praticar **manejo florestal sustentável** para **exploração de produtos e serviços florestais** em uma unidade de manejo.

Em 24 de maio de 2023, foi publicada a Lei Federal nº 14.590/2023 (resultado da conversão da Medida Provisória nº 1.151/2022), que alterou a Lei de Gestão de Florestas Públicas e a Lei de Criação do ICMBio (Lei nº 11.516/2007) para **possibilitar o desenvolvimento de projetos de crédito de carbono florestal e outros serviços ambientais em unidades de conservação**, por meio de concessões.

Em linhas gerais, o arcabouço normativo existente até a publicação da Medida Provisória nº 1.151/2022 inviabilizava o desenvolvimento de grande parte dos projetos de geração de créditos de carbono mediante concessão em unidades de conservação. De um lado, porque a Lei de Gestão de Florestas Públicas vedava a outorga do direito de comercializar créditos decorrentes da emissão evitada de carbono em florestas naturais, inviabilizando o desenvolvimento de projetos REDD+ em concessões florestais. De outro, porque na Lei de Criação do ICMBio havia somente a previsão expressa da concessão de unidades de conservação para exploração de serviços de visitação, nada dispondo sobre a possibilidade de concessão de serviços ambientais em tais áreas.

A alteração promovida pela Lei nº 14.590/2023 revogou a referida vedação da Lei de Gestão de Florestas Públicas, além de estabelecer que o contrato de concessão poderá prever a transferência de titularidade dos créditos de carbono e serviços ambientais do poder concedente ao concessionário, contribuindo para a segurança jurídica de tais projetos.

A Lei Federal nº 14.590/2023 também alterou a Lei de Criação do ICMBio, prevendo expressamente que as concessões em unidades de conservação poderão contemplar em seu objeto o direito de desenvolver e comercializar créditos de carbono e serviços ambientais.

Definições

Concessão florestal: delegação onerosa, feita pelo poder concedente, do direito de praticar manejo florestal sustentável para exploração de produtos e serviços numa unidade de manejo, mediante licitação à pessoa jurídica, em consórcio ou não, que atenda às exigências do respectivo edital de licitação e demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado.

Manejo florestal sustentável: administração da floresta para a obtenção de benefícios econômicos, sociais e ambientais, respeitando-se os mecanismos de sustentação do ecossistema objeto do manejo e considerando-se, cumulativa ou alternativamente, a utilização de múltiplas espécies madeireiras, de múltiplos produtos e subprodutos não madeireiros, bem como a utilização de outros bens e serviços de natureza florestal.

Produtos florestais: produtos madeireiros e não madeireiros gerados pelo manejo florestal sustentável.

Serviços florestais: turismo e outras ações ou benefícios decorrentes do manejo e conservação da floresta, não caracterizados como produtos florestais.

Para mais informações sobre os temas descritos acima, entre em contato com nosso time.



LUIZ GUSTAVO BEZERRA

lgbezerra@mayerbrown.com
Rio de Janeiro - +55 21 2127 4231
São Paulo - +55 11 2504 4214



GEDHAM GOMES

ggomes@mayerbrown.com
Rio de Janeiro - +55 21 2127 4254