

# QUANDO A SUSTENTABILIDADE EXCLUI OS SUSTENTÁVEIS: BARREIRAS REGULATÓRIAS, CONTÁBEIS E TRIBUTÁRIAS PARA O ACESSO DE COMUNIDADES TRADICIONAIS AO MERCADO DE CARBONO NO BRASIL

*WHEN SUSTAINABILITY EXCLUDES THE SUSTAINERS: REGULATORY,  
ACCOUNTING AND TAX BARRIERS FOR TRADITIONAL COMMUNITIES' ACCESS  
TO BRAZIL'S CARBON MARKET*

Artigo recebido em: 12/23/2025

Artigo aceito em: 3/25/2026

**Tiago Borges Santiago\***

\*Fundação Getulio Vargas, Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5272963126175673>

Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-0156-3262>

[tiagobsantiago@gmail.com](mailto:tiagobsantiago@gmail.com)

The authors declare that there is no conflict of interest

## Resumo

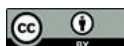
A aprovação da Lei 15.042/2024, que institui o Sistema Brasileiro de Comércio de Emissões (SBCE), coincidiu com dois outros movimentos normativos frequentemente tratados como alheios ao debate ambiental: a adoção compulsória das normas IFRS S1 e S2 no Brasil, viabilizada pela Resolução CVM 193/2023, e a mais abrangente reforma tributária desde 1988, consolidada na EC 132/2023 e na LC 214/2025. O artigo investiga de que modo a ausência de coordenação regulatória desses três marcos cria barreiras estruturais que excluem comunidades tradicionais do acesso equitativo ao mercado de carbono, a despeito de conservarem 61% da Amazônia Legal. Por meio de análise documental e estudo de casos, identificam-se três ordens de obstáculos: regulatória, uma vez que o art. 42 da Lei 15.042/2024 garante nominalmente 50 a 70% dos benefícios às comunidades sem regulamentar mecanismos efetivos de acesso direto; contábil, porque a IFRS S2 silencia sobre a distribuição de benefícios às comunidades geradoras; tributária, já que receitas de conservação ambiental carecem de tratamento fiscal específico. Apenas 5,4% dos 166 projetos de carbono registrados no Brasil ocorrem em terras coletivas. O estudo propõe seis medidas articuladas e incorpora dimensões de gênero e colonialismo carbono ausentes do debate normativo vigente.

**Palavras-chave:** Comunidades Tradicionais. Justiça Climática. Mercado de Carbono. REDD+. Reforma Tributária.

## Abstract

*The enactment of Law 15,042/2024, establishing the Brazilian Emissions Trading System (SBCE), coincided with the mandatory adoption of IFRS S1 and S2 standards under CVM Resolution 193/2023 and with Brazil's most comprehensive tax reform since 1988, consolidated in Constitutional Amendment 132/2023 and Complementary Law 214/2025. This article investigates how the intersection of these three regulatory frameworks creates structural barriers excluding traditional communities from equitable access to carbon markets, despite their role in conserving 61% of the Legal Amazon. Through documentary analysis and case studies, it identifies three barrier types: regulatory, as Article 42 of Law 15,042/2024 nominally guarantees 50-70% of benefits to communities without regulating direct market access mechanisms; accounting, as IFRS S2 remains silent on benefit distribution to credit-generating communities; and tax, as conservation revenues lack specific fiscal treatment. Only 5.4% of 166 registered carbon projects in Brazil occur on collective lands. Six policy measures are proposed, incorporating gender and carbon colonialism dimensions absent from current normative debates.*

**Keywords:** Carbon Market. Climate Justice. REDD+. Tax Reform. Traditional Communities.



## 1 INTRODUÇÃO

O ano de 2024 representou uma inflexão histórica na governança climática brasileira. Em dezembro, foi sancionada a lei que institui o Sistema Brasileiro de Comércio de Emissões de Gases de Efeito Estufa (SBCE), encerrando quase duas décadas de tramitação legislativa.

No mesmo período, dois outros movimentos normativos geralmente tratados como alheios ao debate ambiental passaram a compor o mesmo campo regulatório: a adoção compulsória de padrões internacionais de divulgação climática para companhias abertas e a mais abrangente reforma tributária desde a Constituição de 1988.

À primeira vista, esses três marcos operam em domínios distintos. No entanto, o artigo mostra que essa convergência temporal e conceitual produz um efeito estrutural de exclusão sobre comunidades tradicionais no acesso ao mercado de carbono. Tais comunidades conservam a maior parte da Amazônia Legal, mas respondem por fração mínima dos projetos registrados no país e essa dicotomia não é acidental.

Desse modo, o problema central de pesquisa é analisar de que modo a ausência de coordenação entre a Lei 15.042/2024, as normas IFRS S1/S2 e a reforma tributária (EC 132/2023, LC 214/2025, LC 227/2026) gera barreiras regulatórias, contábeis e tributárias que excluem comunidades tradicionais do acesso equitativo ao mercado de carbono, em possível tensão com os princípios constitucionais da função socioambiental da propriedade (CF, art. 225), da igualdade substantiva (CF, art. 5º) e dos direitos territoriais de povos e comunidades tradicionais (CF, art. 231; ADCT, art. 68)?

O objetivo geral é analisar como essa ausência de diálogo normativo produz as barreiras identificadas e propor medidas para mitigá-las. Os objetivos específicos são: caracterizar o marco normativo da Lei 15.042/2024 quanto aos direitos de comunidades tradicionais; analisar os requisitos de divulgação das IFRS S1/S2 sobre uso de créditos de carbono; identificar o tratamento tributário das receitas decorrentes desses créditos; demonstrar empiricamente como as três barreiras operam e se reforçam; e propor um marco regulatório articulado, com atenção a dimensões de gênero e geopolítica.

## **2 REVISÃO DE LITERATURA**

### **2.1 Direitos territoriais e exclusão econômica**

A Constituição Federal de 1988 consolidou o reconhecimento dos direitos territoriais de povos e comunidades tradicionais em três dispositivos centrais. O art. 231 assegura aos povos indígenas os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, garantindo-lhes a posse permanente e o usufruto exclusivo das riquezas nelas existentes. O art. 68 do ADCT reconhece às comunidades remanescentes de quilombos a propriedade definitiva de seus territórios. Já o art. 225 impõe a função socioambiental a toda e qualquer forma de propriedade.

A Convenção 169 da OIT, internalizada pelo Decreto 5.051/2004, vincula o Brasil à consulta prévia, livre e informada a esses grupos sempre que medidas legislativas ou administrativas possam afetá-los diretamente.

Souza Filho (1998) cunhou a expressão que talvez melhor resuma o resultado prático desse arcabouço, o reconhecimento formal sem efetividade material. Os direitos são declarados, mas as comunidades enfrentam morosidade nas demarcações, invasões territoriais e, mais recentemente, a apropriação dos benefícios ambientais gerados em seus próprios territórios.

A doutrina consolidou alguns pontos fundamentais. Povos indígenas detêm usufruto exclusivo sobre serviços ecossistêmicos, incluída a captura de carbono (Benatti, 2021) e comunidades quilombolas são titulares de propriedade que abrange os créditos gerados em seus territórios (Corrêa; Moraes, 2023).

Comunidades extrativistas em Reservas Extrativistas dispõem de concessão de direito real de uso, nos termos do art. 18 da Lei 9.985/2000. A Lei 15.042/2024 reconheceu parcialmente esses direitos, mas remeteu sua operacionalização a uma regulamentação ainda não editada pela Secretaria Extraordinária de Mercado de Carbono (SEMC), criada em outubro de 2025.

### **2.2 Justiça ambiental, racismo estrutural e colonialismo carbono**

A perspectiva da justiça ambiental (Acselrad; Mello; Bezerra, 2009; Fraser, 2009; Schlosberg, 2007) examina a distribuição desigual dos riscos e dos benefícios ambientais

entre grupos sociais. No mercado de carbono, essa desigualdade se revela de modo especialmente agudo, pois as comunidades que prestam o serviço de conservação ficam de fora dos benefícios financeiros que esse serviço gera.

Herculano e Pacheco (2006) e Pellow (2018) demonstram que essa exclusão não é racialmente neutra, atingindo de forma desproporcional populações negras e indígenas, configurando racismo ambiental mesmo quando as políticas são formalmente neutras.

O Censo Demográfico 2022 (IBGE, 2023) indica que as comunidades indígenas e quilombolas se concentram nas regiões de menor IDH do país, com renda per capita sistematicamente abaixo da média nacional.

O conceito de colonialismo carbono (Kill, 2015; Lohmann, 2009) acrescenta uma dimensão geopolítica a esse quadro porque empresas do Norte Global adquirem créditos gerados por florestas do Sul Global enquanto as comunidades que os produziram recebem fração mínima dos recursos, em contratos de 30 a 50 anos que limitam sua autonomia territorial futura. O arranjo firmado pelo Para com a Coalizão LEAF, envolvendo empresas como Amazon, Bayer e Nestlé, é um exemplo contemporâneo dessa dinâmica.

Além disso, a dimensão de gênero permanece invisível na maior parte da literatura jurídica sobre o tema. Pesquisas do Banco Mundial (2023) e da ONU Mulheres (2024) evidenciam que mulheres indígenas e quilombolas são desproporcionalmente afastadas das instâncias decisórias em projetos REDD+, inclusive dentro de suas próprias comunidades.

A Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB) e a Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas (CONAQ) publicaram documentos próprios sobre a Lei 15.042/2024 e o SBCE, apontando riscos de captura por intermediários e de restrição a práticas culturais. Esses sujeitos coletivos são agentes políticos com diagnósticos próprios e não apenas objetos de análise.

### **2.3 Contabilidade corporativa e a escolha pela materialidade financeira**

Por parte da literatura crítica de contabilidade (Bebbington; Unerman, 2018; Adams, 2020; Lohmann, 2009) questiona a neutralidade dos sistemas de divulgação. A IFRS S2 adota o conceito de materialidade financeira, pelo qual uma informação é relevante apenas se influenciar decisões de investidores.

O padrão não incorpora a materialidade de impacto, que consideraria os efeitos das atividades corporativas sobre comunidades, minorias e ecossistemas. Berg, Koelbel e Rigobon (2022) demonstram empiricamente que essa assimetria produz inconsistências que tendem a beneficiar empresas com mais recursos para moldar narrativas.

O próprio ecossistema do ISSB tem avançado além do texto-base das normas de 2023: os documentos de orientação transitória de 2024 recomendam, sem obrigar, divulgações adicionais sobre origem e impacto social dos offsets. A Diretiva Europeia de Due Diligence em Sustentabilidade Corporativa (CS3D, Diretiva 2024/1760/UE) já consolidou a obrigação de diligência sobre impactos sociais em cadeias de fornecimento, incluídos os projetos de carbono.

Justamente essas referências demonstram que exigir divulgações adicionais no Brasil não constitui inovação radical, mas sim alinhamento a uma tendência global em curso. Esse alinhamento é essencial para melhor compreender os impactos das mudanças climáticas, bem como elabora mecanismos de adaptação mais aderentes às reais necessidades sociais.

### **3 METODOLOGIA**

#### **3.1 Abordagem e corpus**

Adotou-se uma abordagem qualitativa baseada em análise documental e estudo de casos (Yin, 2015). A questão central é de natureza interpretativa e visa compreender como certas normas produzem efeitos excludentes sobre grupos específicos.

O corpus abrangeu a legislação federal pertinente (Lei 15.042/2024, EC 132/2023, LC 214/2025, LC 227/2026); as normas internacionais (IFRS S1 e S2, ISSB, 2023a; 2023b); a Resolução CVM 193/2023; relatórios técnicos de institutos como IDESAM, MapBiomass, IPAM e IMAZON; manifestações públicas da APIB, CONAQ e Terra de Direitos; decisões do Ministério Público Federal; e relatórios de sustentabilidade de companhias abertas listadas na B3.

### 3.2 Casos e critérios de seleção

Foram analisados dois casos principais, selecionados com base no critério de máxima variação de arranjo institucional. O Projeto AWA, em Gurupá (PA), representa o modelo comunitário direto e é o caso mais documentado publicamente de iniciativa apresentada como 100% comunitária no Brasil.

O Sistema Jurisdicional REDD+ do Pará representa o modelo governamental jurisdicional e foi objeto de recomendação de suspensão pelo MPF, gerando documentação pública substancial sobre falhas no processo de consulta prévia.

Complementarmente, foram analisados relatórios de sustentabilidade de cinco companhias abertas listadas na B3, identificadas a partir do sistema de buscas da CVM (Formulário de Referência, exercício 2023). Os critérios de inclusão foram a declaração de uso de offsets de carbono de projetos REDD+ na Amazônia Legal e a disponibilidade do relatório completo em repositório público até 31 de dezembro de 2024.

Os setores representados são frigorífico, energia elétrica, mineração, logística e varejo de alimentos. Os nomes das empresas são mantidos em sigilo para preservar a isenção analítica.

A leitura seguiu protocolo padronizado focado nas seguintes variáveis: origem geográfica dos créditos; percentual repassado às comunidades; existência de consulta prévia; e eventuais restrições a práticas culturais.

### 3.3 Método de análise e limitações

A análise seguiu a análise de conteúdo temática (Bardin, 2011) articulada com análise crítica do discurso (Fairclough, 2003), para identificar omissões estruturais nos normativos. Três limitações merecem registro explícito. Primeiro, a ausência de dados primários coletados diretamente junto a comunidades impede capturar perspectivas emic; pesquisas futuras devem incorporar entrevistas com lideranças da APIB e CONAQ.

Segundo, a recência normativa da Lei 15.042/2024 torna a análise prospectiva em aspectos ainda sem regulamentação. Terceiro, a amostra de cinco empresas é intencional, destinada à identificação de padrões de omissão, e não à quantificação de sua prevalência no universo de companhias abertas.

## 4 REFERENCIAL NORMATIVO

### 4.1 Lei 15.042/2024 e o SBCE

#### 4.1.1 Estrutura geral

A Lei 15.042/2024 institui um sistema cap-and-trade estruturado em dois segmentos. O mercado regulado atinge empresas com emissões acima de 25.000 tCO<sub>2</sub>e/ano, que receberão Cotas Brasileiras de Emissões (CBE). O mercado voluntário compreende os Certificados de Redução ou Remoção Verificada de Emissões (CRVE), gerados por projetos de mitigação como REDD+, reflorestamento e energia renovável.

A implementação prevê cinco fases, com regulamentação estendida até dezembro de 2026, conforme cronograma atualizado pela SEMC e pelo Comitê Técnico Consultivo Permanente (CTCP), instalado em março de 2026.

O art. 1o, § 2o exclui do SBCE a produção primária agropecuária. Essa exclusão tem uma consequência contraditória: as comunidades que conservam são incentivadas a gerar créditos, ao passo que grandes propriedades responsáveis pelo desmatamento ficam isentas de qualquer obrigação. O princípio do poluidor-pagador acaba, assim, invertido.

#### 4.1.2 Art. 42, lacunas e a questão da inalienabilidade

O art. 42 é o dispositivo central sobre direitos de comunidades tradicionais na nova lei. Prevê consulta prévia custeada pelo desenvolvedor do projeto, repartição mínima de 50% dos benefícios em projetos gerais e 70% naqueles de REDD+, além de apoio a atividades produtivas sustentáveis.

O parágrafo único, entretanto, remete os detalhes operacionais a regulamentação específica, ainda não editada pela SEMC até abril de 2026. Quatro lacunas comprometem a efetividade do dispositivo: ausência de regulamentação operacional; indefinição de entidades representativas, que abre espaço para captura por intermediários; base de cálculo não especificada; e ausência de sanções por descumprimento.

A essas lacunas se soma um problema constitucional mais profundo: contratos REDD+ de 30 a 50 anos sobre práticas de uso da terra em territórios indígenas podem ser incompatíveis com a inalienabilidade e a indisponibilidade asseguradas pelo art. 231, §

4o, da CF. Benatti (2021) e Leuzinger e Silva (2023) oferecem fundamentos para esse debate, que estudos futuros precisam desenvolver com maior profundidade.

#### **4.2 IFRS S1/S2 e a Resolução CVM 193/2023**

As normas IFRS S1 e S2, publicadas pelo ISSB em junho de 2023, tornaram-se obrigatórias para companhias abertas no Brasil a partir de 1o de janeiro de 2026, por força da Resolução CVM 193/2023. A IFRS S2, parágrafo 29(f), exige a divulgação da quantidade de offsets utilizados, do tipo de certificação e dos riscos de disponibilidade futura.

Contudo, a norma não exige informações sobre a origem geográfica dos créditos, a distribuição de benefícios às comunidades geradoras, os impactos sociais dos projetos nem a comprovação de adicionalidade real. Esse silêncio reflete a escolha pela materialidade financeira: as informações são exigidas quando relevantes para investidores, não quando significativas para as populações afetadas.

#### **4.3 Reforma tributária e o vazio sobre créditos de carbono**

A EC 132/2023 e a LC 214/2025 criaram o IVA dual (IBS/CBS). A LC 227/2026 completou o arcabouço ao instituir o CGIBS e regular o processo administrativo do IBS, mas sem tratar de créditos de carbono ou de comunidades tradicionais.

Nessa toada, três questões permanecem sem resposta normativa expressa: se as receitas de venda de créditos por associações comunitárias são isentas de IR, por imunidade de entidade sem fins lucrativos, ou tributadas; se a venda de CRVE configura fato gerador de IBS/CBS e em qual modalidade; e se há ou não um regime diferenciado para serviços ecossistêmicos, omissão que contrasta com as alíquotas zero previstas para cesta básica, medicamentos e saúde.

Importante notar que o CGIBS já detém competência para editar regulamento que inclua alíquota zero de IBS para operações comunitárias com CRVE, sem necessidade de nova lei complementar.

Quadro 1 - Síntese dos três marcos normativos e suas lacunas para comunidades tradicionais

Marco normativo	O que prevê	O que omite
Lei 15.042/2024 (SBCE)	Percentuais mínimos (50-70%), consulta prévia custeada pelo desenvolvedor, participação via entidades representativas (art. 42)	Regulamentação do art. 42; sanções por descumprimento; base de cálculo; compatibilidade com inalienabilidade das terras indígenas
IFRS S1/S2 (Res. CVM 193/2023)	Divulgação da quantidade de offsets, tipo de certificação, riscos de disponibilidade (IFRS S2, §§ 29f e 33)	Origem geográfica; distribuição de benefícios às comunidades; impactos sociais; adicionalidade real; perspectiva de gênero
EC 132/2023 / LC 214/2025 / LC 227/2026	IVA dual (IBS+CBS); alíquota zero para setores específicos; CGIBS com competência regulatória	Tratamento dos CRVE; isenção para serviços ecossistêmicos; regime diferenciado para comunidades tradicionais

Fonte: Elaboração própria a partir da legislação citada (2026).

## 5 RESULTADOS: TRÊS BARREIRAS ESTRUTURAIS DE EXCLUSÃO

### 5.1 Barreira regulatória

Dados do IDESAM (2024) indicam que a certificação de um projeto de crédito de carbono custa aproximadamente R\$ 1 milhão por ano, distribuídos entre validação por certificadora credenciada, monitoramento anual, auditoria de verificação, registro em plataforma internacional e assessoria especializada.

Para uma comunidade quilombola com 100 famílias e renda média de R\$ 500 mensais por família (R\$ 600 mil anuais), esse custo equivale a 167% da renda anual total, financeiramente impossível sem a mediação de um intermediário.

Existe, além disso, o risco de arbitragem regulatória: projetos podem migrar para o mercado voluntário internacional, certificados por Verra ou Gold Standard, escapando das exigências do art. 42. O SBCE cria proteções no mercado regulado nacional, mas o mercado voluntário permanece sob padrões privados internacionais, sem equivalente regulatório brasileiro.

#### 5.1.1 Caso Gurupá/PA: o Projeto AWA

O Projeto AWA é apresentado como o primeiro projeto 100% comunitário de crédito de carbono no Brasil. A Associação dos Remanescentes de Quilombos (ARQMG)

mantém o controle decisório, e o projeto prevê evitar 8 milhões de tCO<sub>2</sub>e em 30 anos, com recursos destinados a escolas, postos de saúde e sistemas agroflorestais.

Contudo, alguns aspectos relevantes não estão disponíveis publicamente: o percentual retido pela Carbonext (empresa intermediária), quem arcou com os custos de certificação e a integralidade do contrato.

Essa barreira reflete precisamente a lacuna do art. 42, atestando que, sem definição de entidades representativas e sem publicidade obrigatória de contratos, o controle comunitário real torna-se difícil de verificar externamente.

Iniciativas como as Joias Ecológicas (CNN Brasil, 2026) buscam reverter essa opacidade ao estabelecer contratualmente 70% de retorno para as comunidades, com auditoria independente e publicidade dos contratos, demonstrando a viabilidade técnica de arranjos mais transparentes.

### *5.1.2 Caso Pará: REDD+ jurisdicional e consulta inadequada*

O Sistema Jurisdicional REDD+ do Pará, que visa vender créditos à Coalizão LEAF, foi objeto de recomendação de suspensão pelo MPF em agosto de 2024 por três vícios: consulta prévia inadequada (17 consultas cobrindo 1,8% dos quilombolas do Estado, com reuniões online e materiais sem linguagem acessível); potencial restrição da agricultura de coivara, reconhecida como patrimônio cultural pelo IPHAN; e ausência de transparência sobre a precificação dos créditos.

A Carta da COP do Povo (abril 2025) denuncia que o contrato transforma florestas públicas em objeto de especulação financeira, com a precificação definida por atores do Norte Global sem participação das comunidades afetadas. Em abril de 2025, o CNMP suspendeu temporariamente a recomendação do MPF, em decisão que permanece controversa.

O caso evidencia também a exclusão de gênero no interior das próprias comunidades. Observa-se nos registros dos processos de consulta disponíveis que a participação de mulheres quilombolas nas tomadas de decisão foi minoritária, reproduzindo internamente a assimetria de poder que o marco normativo externo pretende corrigir (Banco Mundial, 2023).

## 5.2 Barreira contábil

A partir de 2026, empresas que adotam as IFRS S2 poderão reportar compensações de carbono provenientes de projetos REDD+ na Amazônia sem qualquer obrigação de informar se a consulta prévia foi realizada, quanto do valor pago chegou às comunidades, se práticas culturais foram restringidas ou se há conflito fundiário em curso. Esse silêncio normativo viabiliza o que Bebbington e Unerman (2018) chamam de greenwashing estrutural: reputação de sustentabilidade construída sem os custos da transparência real.

Nos cinco relatórios de sustentabilidade analisados (exercício 2023, coletados no sistema da CVM), todas as companhias informaram a quantidade de créditos, o tipo de certificação e a origem geográfica geral. Nenhuma divulgou o percentual repassado às comunidades, a adequação da consulta prévia ou eventuais restrições a práticas culturais. O padrão é uniforme, o que indica que a norma não apenas permite a omissão, mas a induz (Berg; Koelbel; Rigobon, 2022).

## 5.3 Barreira tributária

Para ilustrar os efeitos da indefinição tributária, considera-se o seguinte cenário hipotético: uma comunidade quilombola vende 10.000 créditos a 15 euros por crédito (cerca de R\$ 825.000 em fevereiro de 2026). Dos 70% garantidos pelo art. 42, chegam à comunidade R\$ 577.500. No cenário mais oneroso, possível na ausência de norma expressa, incidiriam IR de 27,5% sobre a distribuição às famílias (R\$ 158.812), IBS/CBS de 26,5% sobre a operação (R\$ 218.625) e IOF de 0,38% sobre remessa ao exterior (R\$ 3.135). O total de tributos potenciais alcançaria R\$ 380.572, reduzindo o valor líquido a R\$ 196.928, ou seja, apenas 24% da receita bruta.

Lideranças da ARQMG relataram em audiência pública realizada em 2025 que a incerteza sobre o tratamento tributário atrasa ou inviabiliza projetos, porque nenhum profissional consultado consegue dar uma resposta segura (ARQMG, 2025). A insegurança jurídica é funcionalmente equivalente à tributação efetiva: produz o mesmo efeito de desestímulo sem precisar ser aplicada.

## **6 DISCUSSÃO: EFEITO MULTIPLICADOR E TENSÃO CONSTITUCIONAL**

### **6.1 O ciclo vicioso das três barreiras**

As três barreiras não operam de forma isolada. Elas se reforçam mutuamente em ciclos que ampliam o efeito de exclusão. No primeiro, a ausência de regulamentação do art. 42 se combina com o silêncio da IFRS S2 sobre distribuição de benefícios: empresas compradoras podem cumprir integralmente os requisitos normativos sem jamais saber se as comunidades geradoras receberam sua parcela.

No segundo, a indefinição jurídica sobre a natureza dos créditos alimenta a indefinição tributária, estimulando a dependência de intermediários que assumem os riscos fiscais em troca de parte dos recursos. No terceiro, a assimetria informacional favorece o planejamento tributário dos intermediários em detrimento das comunidades, expostas à incerteza sem acesso equivalente a assessoria especializada.

### **6.2 Tensão com princípios constitucionais**

A exclusão sistêmica produz tensão com três princípios constitucionais, sem que se possa afirmar violação direta e automática das normas vigentes. Quanto à função socioambiental da propriedade (CF, art. 225), as comunidades tradicionais conservam 61% da Amazônia Legal (IPAM, 2023) e retêm 47 bilhões de tCO<sub>2</sub>e (IMAZON, 2024), mas o arcabouço normativo não garante retribuição proporcional. Quanto à igualdade substantiva (CF, art. 5º), tratar comunidades e grandes empresas sob as mesmas regras formais ignora a desigualdade estrutural de partida. Quanto aos direitos territoriais (CF, art. 231; ADCT, art. 68), a exclusão do mercado de carbono configura esvaziamento econômico de direitos já reconhecidos.

### **6.3 Colonialismo carbono e dimensão de gênero**

O contrato firmado entre o Pará e a Coalizão LEAF reproduz uma lógica colonial: o Sul Global fornece matéria-prima ambiental enquanto o Norte Global controla o mercado e se apropria do valor produzido, utilizando a linguagem da sustentabilidade.

No interior das próprias comunidades, as mulheres indígenas e quilombolas são as principais guardiãs do conhecimento ecológico local e das práticas de conservação, mas são desproporcionalmente afastadas das instâncias de decisão sobre contratos de carbono (Banco Mundial, 2023; ONU Mulheres, 2024). Qualquer reforma normativa que ignore essa assimetria interna reproduz, em escala menor, a mesma lógica excludente que pretende corrigir.

## 7 PROPOSIÇÕES NORMATIVAS E DE POLÍTICAS PÚBLICAS

As seis proposições a seguir têm natureza normativa e de política pública. Elas identificam um efeito excludente estrutural que exige correção coordenada nos três domínios analisados, sem afirmar que as normas vigentes violam a Constituição de forma direta e automática.

Há urgente necessidade de regulamentar o art. 42 da Lei 15.042/2024, estabelecendo definição restritiva de entidades representativas (associações e cooperativas comunitárias, com vedação expressa a intermediários comerciais); plataforma simplificada de registro de CRVE comunitários com custos subsidiados pelo Fundo Nacional sobre Mudança do Clima; publicidade obrigatória dos contratos; e limites temporais diferenciados para contratos em terras indígenas, em razão da inalienabilidade constitucional. A regulamentação deve alcançar também o mercado voluntário internacional, exigindo que projetos em territórios tradicionais observem o art. 42.

A CVM deve editar orientação interpretativa exigindo que companhias abertas divulguem, adicionalmente ao previsto na norma internacional, o percentual do valor pago que alcançou as comunidades geradoras, a existência e a adequação da consulta prévia e eventuais restrições impostas a práticas culturais. Essa adição é viável no âmbito da Resolução CVM 193/2023 e alinha o Brasil à CSRD europeia e aos documentos de orientação do ISSB.

O CGIBS deve editar regulamento estabelecendo alíquota zero de IBS e CBS sobre receitas de CRVE de comunidades tradicionais, sem necessidade de nova lei complementar. O Congresso Nacional deve, por sua vez, isentar de IR essas receitas quando aplicadas em finalidade comunitária. A analogia com o Programa Bolsa Verde (IN RFB 1.500/2014) oferece fundamento jurídico suficiente para a medida.

O SBCE deve prever fundo destinado à formação de engenheiros florestais, contadores e advogados oriundos das próprias comunidades, com destinação específica para mulheres em papéis técnicos e decisórios. A medida reduz a dependência de assessoria externa e amplia o poder de barganha na negociação de contratos.

Deve ser criado um observatório permanente, vinculado a universidades públicas e movimentos sociais, para o monitoramento da distribuição de benefícios do mercado de carbono com dados desagregados por raça, gênero, etnia e localização. O órgão deve ter representação paritária de mulheres indígenas e quilombolas em sua governança, e seus dados devem alimentar a regulamentação do art. 42 e as revisões periódicas das normas da CVM.

Por fim, o Congresso Nacional deve regulamentar a Convenção 169 da OIT por lei específica, estabelecendo prazo mínimo para consultas, materiais em línguas indígenas com linguagem acessível, presença física de representantes governamentais nos territórios, participação paritária de mulheres e nulidade de contratos celebrados sem a observância do protocolo.

## 8 CONCLUSÃO

Este artigo demonstrou que a convergência de três marcos normativos aparentemente desconexos, a Lei 15.042/2024, as normas IFRS S1/S2 e a reforma tributária, produz um efeito estrutural de exclusão de comunidades tradicionais do mercado de carbono. A barreira regulatória decorre da ausência de regulamentação operacional do art. 42. A contábil resulta do silêncio da IFRS S2 sobre distribuição de benefícios e impactos sociais. A tributária provém da omissão da reforma em prever tratamento fiscal favorecido para receitas de conservação ambiental. As três se reforçam mutuamente em ciclos que ampliam a exclusão.

O paradoxo central persiste: comunidades que conservam 61% da Amazônia Legal e retêm 47 bilhões de tCO<sub>2</sub>e respondem por apenas 5,4% dos projetos de carbono registrados no Brasil. A análise revelou três pontos cegos do debate normativo vigente: a possível incompatibilidade constitucional de contratos REDD+ de longa duração com a inalienabilidade das terras indígenas; o risco de arbitragem pelo mercado voluntário internacional; e a dimensão de gênero da exclusão, que opera tanto entre as comunidades e o mercado externo quanto no interior das próprias estruturas comunitárias.

A contribuição central é a demonstração de que a exclusão não resulta da má-fé de agentes individuais, mas de escolhas normativas estruturais que, em conjunto, produzem discriminação sistêmica. As seis proposições buscam endereçar essas lacunas de forma coordenada, com destaque para a via regulatória do CGIBS como caminho mais ágil para reduzir a insegurança tributária.

Agendas de pesquisa futura incluem análise quantitativa de dados contratuais de projetos REDD+; estudos de campo com lideranças da APIB e CONAQ; exame da compatibilidade constitucional de contratos de longa duração em terras indígenas; e análise comparada com Colômbia, Peru e Indonésia.

## REFERÊNCIAS

ACSELRAD, H.; MELLO, C. C. A.; BEZERRA, G. N. **O que é justiça ambiental**. Rio de Janeiro: Garamond, 2009.

ADAMS, C. A. Sustainability reporting and integrated reporting. In: BEBBINGTON, J.; UNERMAN, J.; BROWN, J. (Org.). **Sustainability Accounting and Accountability**. 3. ed. London: Routledge, 2020. p. 213-230.

APIB. **Nota Técnica sobre a Lei 15.042/2024 e o Sistema Brasileiro de Comércio de Emissões**. Brasília, fev. 2025. Disponível em: <https://apib.info/notas-tecnicas/lei-15042-2024-sbce>. Acesso em: 20 mar. 2026.

ARQMG. **Manifestação em Audiência Pública sobre Tributação de Créditos de Carbono**. Gurupá/PA, 2025.

BANCO MUNDIAL. **Indigenous Women and Carbon Markets: Challenges and Opportunities in Latin America**. Washington, D.C.: World Bank, 2023. Disponível em: <https://www.worldbank.org/en/topic/indigenouspeoples/publication/indigenous-women-carbon-markets-latin-america>. Acesso em: 14 nov. 2025.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.

BEBBINGTON, J.; UNERMAN, J. Achieving the United Nations Sustainable Development Goals: an enabling role for accounting research. **Accounting, Auditing & Accountability Journal**, v. 31, n. 1, p. 2-24, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1108/AAAJ-05-2017-2929>. Acesso em: 5 out. 2025.

BENATTI, J. H. **Direito de propriedade e proteção ambiental no Brasil**. Belém: MPEG, 2021.

BERG, F.; KOELBEL, J. F.; RIGOBON, R. Aggregate confusion: the divergence of ESG ratings. **The Review of Finance**, v. 26, n. 6, p. 1315-1344, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/rof/rfac033>. Acesso em: 10 out. 2025.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 3 out. 2025.

BRASIL. Decreto n. 5.051, de 19 de abril de 2004. Promulga a Convenção n. 169 da Organização Internacional do Trabalho. **Diário Oficial da União**, Brasília, 20 abr. 2004. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/decreto/d5051.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5051.htm). Acesso em: 3 out. 2025.

BRASIL. Emenda Constitucional n. 132, de 20 de dezembro de 2023. Altera o Sistema Tributário Nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, 21 dez. 2023. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc132.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc132.htm). Acesso em: 8 out. 2025.

BRASIL. Lei Complementar n. 214, de 16 de janeiro de 2025. Institui o Imposto sobre Bens e Serviços e a Contribuição sobre Bens e Serviços. **Diário Oficial da União**, Brasília, 17 jan. 2025. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp214.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp214.htm). Acesso em: 2 fev. 2026.

BRASIL. Lei Complementar n. 227, de 14 de janeiro de 2026. Institui o Comitê Gestor do Imposto sobre Bens e Serviços. **Diário Oficial da União**, Brasília, 15 jan. 2026. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp227.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp227.htm). Acesso em: 20 jan. 2026.

BRASIL. Lei n. 9.985, de 18 de julho de 2000. Institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza. **Diário Oficial da União**, Brasília, 19 jul. 2000. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9985.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9985.htm). Acesso em: 5 out. 2025.

BRASIL. Lei n. 15.042, de 11 de dezembro de 2024. Institui o Sistema Brasileiro de Comércio de Emissões de Gases de Efeito Estufa. **Diário Oficial da União**, Brasília, 12 dez. 2024. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2023-2026/2024/lei/l15042.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/lei/l15042.htm). Acesso em: 10 out. 2025.

BRASIL. Receita Federal do Brasil. Instrução Normativa RFB n. 1.500, de 29 de outubro de 2014. **Diário Oficial da União**, Brasília, 30 out. 2014. Disponível em: <https://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?visao=anotado&idAto=57670>. Acesso em: 12 nov. 2025.

CIFOR-ICRAF. Como tomar decisões justas sobre REDD+: comunidades quilombolas no Brasil se fortalecem para participar. **Forests News**, Nairobi, 20 dez. 2023. Disponível em: <https://forestsnews.cifor.org/78312/como-tomar-decisoes-justas-sobre-redd-comunidades-quilombolas-no-brasil-se-fortalecem-para-participar>. Acesso em: 15 jan. 2026.

CNN BRASIL. Joias Ecológicas: modelo garante 70% dos recursos de carbono para comunidades tradicionais. **CNN Brasil**, São Paulo, 2026. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/meio-ambiente/joias-ecologicas-carbono-comunidades>. Acesso em: 10 mar. 2026.

CONAQ. **Documento de Posição sobre Mercado de Carbono e Territórios Quilombolas**. Brasília, mar. 2025. Disponível em: <https://conaq.org.br/noticias/mercado-de-carbono-e-territorios-quilombolas>. Acesso em: 20 mar. 2026.

COP DO POVO. **Carta de Atitude Pública contra o Contrato Bilionário de Créditos de Carbono do Governo do Pará**. Belém, abr. 2025. Disponível em: <https://coppovo.org/carta-carbono-para-2025>. Acesso em: 15 mai. 2025.

CORRÊA, S.; MORAES, A. Titularidade dos créditos de carbono REDD+ em territórios coletivos. **Consultor Jurídico**, São Paulo, 18 dez. 2023. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2023-dez-18/titularidade-creditos-carbono-redd-territorios-coletivos>. Acesso em: 10 fev. 2026.

CVM. Resolução CVM n. 193, de 20 de outubro de 2023. Dispõe sobre a divulgação de informações financeiras relacionadas à sustentabilidade. **Diário Oficial da União**, Brasília, 23 out. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/cvm/pt-br/assuntos/normas/resolucoes/2023/resolucao-cvm-193-2023>. Acesso em: 8 out. 2025.

FA, J. E. *et al.* Importance of indigenous peoples' lands for the conservation of intact forest landscapes. **Frontiers in Ecology and the Environment**, v. 18, n. 3, p. 135-140, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1002/fee.2148>. Acesso em: 12 out. 2025.

FAIRCLOUGH, N. **Analysing discourse: textual analysis for social research**. London: Routledge, 2003.

FRASER, N. **Scales of justice: reimagining political space in a globalizing world**. New York: Columbia University Press, 2009.

FUNDAÇÃO CULTURAL PALMARES. **Comunidades Quilombolas Certificadas**. Brasília, 2024. Disponível em: <https://www.palmares.gov.br/quilombolas>. Acesso em: 10 fev. 2026.

GARNETT, S. T. *et al.* A spatial overview of the global importance of indigenous lands for conservation. **Nature Sustainability**, v. 1, n. 7, p. 369-374, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1038/s41893-018-0100-6>. Acesso em: 12 out. 2025.

GRANZIERA, M. L. M.; REI, F. (Coords.). **O futuro do regime internacional das mudanças climáticas: aspectos jurídicos e institucionais**. Santos: Leopoldianum, 2015.

HERCULANO, S.; PACHECO, T. (Orgs.). **Racismo ambiental I**. Rio de Janeiro: FASE, 2006.

IBGE. **Censo Demográfico 2022: Povos Indígenas**. Rio de Janeiro: IBGE, 2023. Disponível em: <https://censo2022.ibge.gov.br/panorama/>. Acesso em: 18 nov. 2025.

IDESAM. **Panorama dos Projetos de Carbono no Brasil**. Manaus, 2024. Disponível em: <https://idesam.org/publicacao/panorama-projetos-carbono-brasil-2024>. Acesso em: 6 dez. 2025.

IMAZON. **Estoques de Carbono na Amazônia Legal**. Belém, 2024. Disponível em: <https://imazon.org/publicacoes/estoques-carbono-amazonia-2024>. Acesso em: 10 dez. 2025.

IPAM. **Territórios Indígenas e Conservação na Amazônia**. Brasília, 2023. Disponível em: <https://ipam.org.br/publicacoes/territorios-indigenas-conservacao-amazonia>. Acesso em: 20 out. 2025.

ISSB. **IFRS S1: General Requirements for Disclosure of Sustainability-related Financial Information**. London: IFRS Foundation, jun. 2023a. Disponível em: <https://www.ifrs.org/issued-standards/ifrs-sustainability-disclosure-standards/ifrs-s1-general-requirements>. Acesso em: 5 out. 2025.

ISSB. **IFRS S2: Climate-related Disclosures**. London: IFRS Foundation, jun. 2023b. Disponível em: <https://www.ifrs.org/issued-standards/ifrs-sustainability-disclosure-standards/ifrs-s2-climate-related-disclosures>. Acesso em: 5 out. 2025.

ISSB. **Transition Implementation Guidance: Climate-related Disclosures (IFRS S2)**. London: IFRS Foundation, 2024. Disponível em: <https://www.ifrs.org/content/dam/ifrs/publications/pdf-standards-issb/english/2024/issued/part-a/ifrs-s2-transition-implementation-guidance.pdf>. Acesso em: 18 fev. 2026.

KILL, J. **Economic extinction: carbon markets, REDD and indigenous peoples**. London: The Gaia Foundation, 2015.

LEUZINGER, M. D.; SILVA, S. T. **Direito dos povos e comunidades tradicionais**. Curitiba: Juruá, 2023.

LOHMANN, L. Toward a different debate in environmental accounting: the cases of carbon and cost-benefit. **Accounting, Organizations and Society**, v. 34, n. 3-4, p. 499-534, 2009. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.aos.2008.03.004>. Acesso em: 8 out. 2025.

MACHADO, C. L.; LUNELLI, C. A. Tributação ambiental no Brasil: avanços e desafios. **Revista de Direito Ambiental**, v. 101, p. 215-240, 2021.

MAPBIOMAS. **Dados de Conservação em Terras Indígenas e Quilombolas (1990-2020)**. Projeto MapBiomass, 2024. Disponível em: <https://mapbiomas.org/estatisticas>. Acesso em: 5 fev. 2026.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Recomendação de Suspensão de Projetos REDD+ no Amazonas**. MPF/AM, agosto 2024. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/am/sala-de-imprensa/noticias-am/mpf-recomenda-suspensao-redd-2024>. Acesso em: 15 jan. 2026.

OLIVEIRA, M. C.; SILVA, R. A. **Mercado de carbono**: aspectos jurídicos e econômicos. São Paulo: Saraiva, 2020.

ONU MULHERES. **Gender and Carbon Markets in the Global South**: Closing the Participation Gap. Nova York: UN Women, 2024. Disponível em: <https://www.unwomen.org/en/digital-library/publications/2024/gender-carbon-markets-global-south>. Acesso em: 3 mar. 2026.

PELLOW, D. N. **What is critical environmental justice?** Cambridge: Polity Press, 2018.

SCHLOSBERG, D. **Defining environmental justice**: theories, movements, and nature. Oxford: Oxford University Press, 2007.

SOUZA, A. L.; ALVARENGA, L. J. **Créditos de carbono**: natureza jurídica e tributação. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

SOUZA FILHO, C. F. M. Renúncia do relator: a revisão da demarcação de terras indígenas. In: RICARDO, F. (Org.). **Terras indígenas & unidades de conservação da natureza**. São Paulo: Instituto Socioambiental, 1998.

TERRA DE DIREITOS. **Nota Técnica sobre Direitos Territoriais frente a Contratos de Mercado de Carbono**. Curitiba, 2023. Disponível em: <https://terradedireitos.org.br/acervo/publicacoes/nota-tecnica-direitos-territoriais-contratos-carbono>. Acesso em: 10 jan. 2026.

TORRES, M. Grilagem e mercado de carbono na Amazônia. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 26, 2024.

TUPIASSU, L. V. C. **Tributação ambiental**: a utilização de instrumentos econômicos e fiscais na implementação do direito ao meio ambiente saudável. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

UNIÃO EUROPEIA. Diretiva 2024/1760/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de junho de 2024, relativa ao dever de diligência das empresas em matéria de sustentabilidade. **Jornal Oficial da União Europeia**, Bruxelas, 5 jul. 2024. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A32024L1760>. Acesso em: 8 abr. 2026.

YIN, R. K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2015.