



# Contributo do BCSD Portugal para o Projeto de Decreto-Lei que institui um Mercado Voluntário de Carbono em Portugal

*Lisboa, 11 de abril de 2023*



**BCSD Portugal**

Conselho Empresarial para o Desenvolvimento Sustentável

Av. Columbano Bordalo Pinheiro 108, 2ºB  
1070-067 Lisboa  
Portugal

Tlf. +351 217 819 001  
Email: [info@bcdsportugal.org](mailto:info@bcdsportugal.org)  
[www.bcdsportugal.org](http://www.bcdsportugal.org)

Membro da Rede Global



## Índice

1. Breve enquadramento.....	3
2. Apreciação geral .....	3
3. Comentários e recomendações.....	5
3.1. Princípio da adicionalidade (artigos 3.º e 4.º).....	5
3.2. Compensação de emissões (artigo 5.º).....	5
3.3. Projetos de redução de emissões .....	6
3.4. Projetos de sequestro de carbono.....	6
3.5. Projetos de sequestro florestal de carbono (artigo 8.º) .....	7
3.6. Reversão de emissões em projetos de sequestro de carbono (artigos 12.º e 13.º) .....	9
3.7. Metodologias para projetos de carbono (artigos 18.º e 19.º) .....	10
3.8. Metodologias para projetos de carbono + (artigos 18.º e 19.º).....	10
3.9. Interligação com mecanismos internacionais.....	11
4. Contactos .....	12

## 1. Breve enquadramento

No âmbito do processo de consulta pública do Projeto de Decreto-Lei que institui um Mercado Voluntário de Carbono em Portugal, o BCSD Portugal promoveu, junto dos seus associados, um processo de recolha de contributos sobre o documento disponibilizado para consulta pública, apoiado por uma sessão *online* para apresentação e discussão do projeto de DL.

Este parecer resulta, assim, da compilação de contributos de empresas associadas do BCSD Portugal no âmbito da presente consulta: inclui uma apreciação geral do projeto de DL e uma análise segundo alguns tópicos nos quais se considera existirem oportunidades de melhoria.

## 2. Apreciação geral

O BCSD Portugal congratula o Ministério do Ambiente e da Ação Climática pela elaboração do Projeto de Decreto-Lei que institui um Mercado Voluntário de Carbono em Portugal, e coloca-se à inteira disposição para qualquer esclarecimento ou necessidade de colaboração.

### Comentários gerais:

- É de salientar a relevância e oportunidade deste projeto de DL, sendo de congratular a iniciativa pioneira de Portugal ao optar por proceder à regulamentação de um mercado voluntário de carbono (MVC). Contudo, considera-se necessário que a legislação complementar ao diploma venha a estar alinhada com a regulamentação que se encontra em elaboração na União Europeia, nomeadamente com a proposta de regulamento em matéria de certificação das remoções de carbono e com o Objetivo Ambiental 6 (proteção e restauro da biodiversidade e ecossistemas) da Taxonomia Europeia.
- Na transição para a neutralidade carbónica, a primeira medida de atuação deverá ser a redução das emissões, devendo a compensação carbónica ser utilizada apenas para as emissões que não possam ser reduzidas ou evitadas. Nesse sentido, reforça-se que este mecanismo deverá ser visto como um de vários instrumentos relevantes no alcançar da neutralidade carbónica, mas não como a medida prioritária. Compreende-se que o diploma inclui diversas

medidas que procuram privilegiar a mitigação (Artigo 5º) e, por isso, espera-se que este princípio seja mantido na elaboração da legislação complementar.

- O diploma estabelece 7 princípios que se consideram essenciais para o bom funcionamento do MVC, salientando-se o princípio da adicionalidade, que irá promover a criação de novos projetos de mitigação de emissões. Contudo, considera-se que este princípio carece de uma maior concretização prática e de uma clarificação/exemplificação sobre as tipologias de projetos que serão abrangidas pelo mesmo, em particular no caso dos projetos de redução de emissões. Deste modo, as entidades promotoras poderão alinhar os seus esforços principalmente em projetos que têm enquadramento no MVC.
- Salienta-se a relevância da introdução de medidas de verificação, monitorização e reporte que procuram estabelecer um mercado robusto, transparente, credível e rigoroso, tentando evitar-se, assim, situações de *greenwashing* e de perda de credibilidade do mercado. No âmbito da verificação, recomenda-se, ainda, que a lista de verificadores seja publicamente divulgada.
- Verifica-se que o projeto de DL valoriza o território nacional, tentando promover uma melhor gestão do mesmo, o que se considera essencial. No entanto, o diploma foca-se essencialmente em áreas florestais e, portanto, numa região circunscrita do país, tratando-as como áreas prioritárias. Deste modo, não é claro o enquadramento de outros ecossistemas relevantes na valorização do território e no sequestro de carbono, como é o caso das zonas húmidas, do ecossistema marinho e da agricultura, o que se considera dever ser objeto de clarificação no diploma.
- Salienta-se a relevância da criação do conceito de “créditos de carbono +”, permitindo privilegiar os projetos que além do sequestro de carbono incorporem significativos benefícios adicionais ao nível da biodiversidade e do capital natural.
- O projeto de DL prevê a criação de metodologias para projetos de carbono, o que teria sido vantajoso que pudessem já ter sido incorporadas no diploma porque poderiam contribuir para a clarificação quanto à operacionalização do futuro MVC. Por exemplo, salienta-se a indefinição existente ao nível dos critérios de elegibilidade e priorização dos projetos e áreas, devendo, assim, ser definidos em legislação complementar. Em todo o caso, sendo indicado que a aprovação e divulgação das referidas metodologias pela APA devem ser

precedidas por um processo de consulta pública, salienta-se a importância dos períodos de consulta pública, que devem ser alargados e divulgados junto das principais partes interessadas, onde se inclui o setor empresarial.

- Por fim, a atual versão do diploma carece de uma concretização dos prazos associados a cada etapa do procedimento de ciclo do projeto de carbono. Ressalva-se, ainda, a necessidade de divulgação de um calendário para o desenvolvimento e implementação da legislação complementar mencionada no projeto de DL e das regras de operacionalização do MVC, devendo ser definido um prazo para que o mercado esteja em pleno funcionamento. Desse modo, as empresas podem, desde já, antecipar requisitos e iniciar a preparação para uma possível participação no mercado.

### 3. Comentários e recomendações

#### 3.1. Princípio da adicionalidade (artigos 3.º e 4.º)

Considera-se que o princípio da adicionalidade, sendo bastante relevante, carece de uma maior concretização prática e de uma clarificação/exemplificação sobre as tipologias de projetos que serão abrangidas pelo mesmo, nomeadamente clarificando-se as tipologias de projetos de redução de emissões abrangidas, assim como as circunstâncias nas quais projetos de carbono já em desenvolvimento ou em fase inicial poderão ser enquadrados no MVC.

Adicionalmente, ressalva-se que o ponto a) do Artigo 4º carece de esclarecimentos sobre o conceito de “financeiramente atrativo”, uma vez que não é claro se as entidades promotoras de projetos poderão recorrer a outros instrumentos de financiamento (ex.: apoios/fundos públicos) e, paralelamente, participarem com o mesmo projeto de carbono no MVC.

#### 3.2. Compensação de emissões (artigo 5.º)

Conforme já mencionado, considera-se que, na transição para a neutralidade carbónica, deve ser dada prioridade às medidas de prevenção e redução das emissões de GEE. Nesse sentido, considera-se que o Artigo 5º é de extrema relevância para assegurar o cumprimento deste princípio/hierarquia de mitigação.

Como tal, há uma necessidade de maior clarificação do regime de aplicação dos critérios estipulados pelos números 1, 2, 3 e 5 do Artigo 5º, assim como de uma maior concretização sobre as metodologias que serão utilizadas para garantir o cumprimento dos requisitos mencionados. Do lado da oferta (projetos de carbono), o projeto de DL já estipula várias medidas para garantir a sua credibilidade e monitorização, contudo do lado da procura (aquisição de créditos de carbono para compensação de emissões), as medidas ainda são escassas.

### 3.3. Projetos de redução de emissões

O projeto de DL refere que uma das categorias de projetos de carbono a serem incluídos no MVC são os projetos de redução de emissões de GEE. No entanto, contrariamente ao que ocorre na categoria de sequestro florestal, não está claro quais as tipologias de projetos que se podem inserir na categoria de redução de emissões. Como tal, recomenda-se que a versão final do diploma possa incluir, desde já, uma identificação dos projetos enquadráveis nesta tipologia, indicando, no mínimo, os setores, as tecnologias e os critérios de adicionalidade aplicáveis.

### 3.4. Projetos de sequestro de carbono

Apesar do projeto de DL não excluir outras tipologias de projetos de sequestro, é dada prioridade a projetos de sequestro florestal (número 1, Artigo 8º). Esta medida tem aspetos bastante positivos no âmbito da adaptação e resiliência do território nacional, no entanto é de referir que a floresta, para além de não ser o único sumidouro de carbono, tem limitações, nomeadamente a possibilidade de reversão das emissões através de fogos e as limitações espaciais. Considera-se, assim, necessário o alargamento das áreas prioritárias estabelecidas pelo projeto de DL para a inclusão de outros ecossistemas, como é o caso das zonas húmidas, do ecossistema marinho e da agricultura, os quais têm uma elevada relevância na valorização do território e no sequestro de carbono.

Adicionalmente, compreendendo-se a importância dos projetos de sequestro florestal no âmbito nacional, surge a preocupação de que a priorização desta tipologia de projetos possa originar:

- Um menor interesse na promoção de outros projetos de sequestro, por não terem vantagens associadas;

- Metodologias e critérios de elegibilidade para tipologias de projetos de sequestro não prioritários tão exigentes que inviabilizam a sua promoção.

Ressalva-se, ainda, que as outras tipologias de projetos de sequestro, nomeadamente projetos geológicos e tecnológicos, não devem ser desconsideradas, devendo existir espaço para a sua promoção no âmbito do MVC, não descurando a importância dos projetos de sequestro florestal.

### 3.5. Projetos de sequestro florestal de carbono (artigo 8.º)

#### Priorização de áreas e projetos

No caso dos projetos de sequestro florestal, o projeto de DL estipula a priorização de tipologias de projeto de sequestro florestal de carbono e, também, de determinadas áreas do território. No entanto, esta priorização levanta a mesma preocupação mencionada no anterior ponto 3.2, ou seja, que hajam projetos florestais com potencial relevante de sequestro de carbono, nomeadamente em áreas não classificadas como prioritárias, que se tornem menos interessantes face às exigências das metodologias e critérios de elegibilidade definidos. Considera-se, assim, merecer ponderação na versão final do diploma o alargamento das áreas florestais prioritárias a outras tipologias de florestas com elevada relevância para o sequestro de carbono a longo prazo, como, por exemplo, as florestas de sobreiro.

No âmbito das áreas prioritárias, considera-se também necessário clarificar se será dada igual prioridade a todas as áreas prioritárias listadas e, em particular, se os projetos localizados em Zonas de Intervenção Florestal (ZIF) e baldios terão a mesma relevância que os projetos localizados em territórios vulneráveis.

Recomenda-se, ainda, que o Artigo 8º seja clarificado em termos das regras de priorização que serão aplicáveis aos projetos candidatos ao mercado. É pouco claro se os fatores de análise se restringem à localização geográfica e à contribuição dos projetos para a conservação do capital natural e para a construção de uma paisagem mais adaptada e resiliente, ou se existirão outros critérios que poderão priorizar projetos florestais relevantes do ponto de vista de sequestro de carbono.

Adicionalmente, o diploma carece de esclarecimento sobre as implicações associadas à priorização a aplicar aos projetos candidatos ao mercado (em áreas prioritárias ou não), nomeadamente a exigência dos critérios de elegibilidade, os

benefícios associados em termos de procedimento de licenciamento (para além da isenção de taxas prevista no Número 6 do Artigo 8º) ou, ainda, em termos do seu valor de mercado.

### Viabilidade e escalabilidade dos projetos

Segundo o relatório [Perfil Florestal](#) do Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas (2021), apenas cerca de 3% dos terrenos florestais são detidos por entidades públicas, sendo os restantes 97% detidos por proprietários privados e por comunidades locais. Adicionalmente, a grande maioria da floresta nacional é detida por um número elevado de proprietários, principalmente de pequena dimensão.

É expectável que uma grande parte dos pequenos proprietários florestais não tenham o conhecimento e/ou o investimento inicial necessário para promoverem projetos de sequestro florestal, mesmo considerando os 10% de créditos de carbono futuros. Adicionalmente, como a propriedade florestal nacional é bastante fragmentada, a obtenção da escala necessária para o sucesso dos projetos de sequestro florestal de carbono poderá ser dificultada.

Assim, considera-se necessário que sejam desenvolvidos mecanismos que mobilizem os proprietários florestais a implementarem projetos de sequestro florestal de carbono que possam ser agregados em programas, de modo a atingirem a escala necessária, nomeadamente através das associações de proprietários, de promotores agregadores de vários projetos, de colaboração com a cadeia de valor em que se inserem, de fundos, entre outros. Neste âmbito, considera-se, ainda, relevante a definição do regime aplicável às ZIF, ou seja, se a submissão de projetos/programas será passível de ser efetuada pela entidade gestora (e, dessa forma, englobando toda a ZIF e respetivos promotores) ou apenas individualmente pelos aderentes que estejam integrados numa ZIF.

### Independência e transparência na análise de projetos

Outra preocupação no âmbito dos projetos florestais reflete-se na intervenção direta do Estado em certas áreas estipuladas como prioritárias pelo projeto de DL (como é o caso de determinados baldios). Sendo o Estado uma parte interessada destas áreas, considera-se fundamental que a análise de projetos promovidos nestas áreas seja feita de forma independente e transparente, de modo a garantir-se que esses



projetos não são beneficiados em detrimento de projetos promovidos em áreas privadas.

### 3.6. Reversão de emissões em projetos de sequestro de carbono (artigos 12.º e 13.º)

Conforme mencionado anteriormente, alguns projetos de sequestro florestal têm o risco potencial de reversão das emissões sequestradas pela ocorrência de incêndios florestais, quando não é efetuada uma gestão florestal adequada. Apesar da relevância da existência de uma bolsa de garantia, no caso de incêndios de grande dimensão a bolsa de garantia, e a possibilidade de recurso ao Fundo Ambiental, considera-se que o diploma deve assegurar, em primeira linha, a atuação de prevenção de riscos. Deste modo, conforme já estipulado no Artigo 9º, considera-se fundamental a identificação pelos promotores de projetos dos riscos potenciais e das respetivas medidas de mitigação, assim como a definição de um plano de gestão de riscos, reforçando as medidas de prevenção de riscos constantes do diploma. Carece, ainda, de esclarecimento as implicações de reversões de emissões de grande dimensão tanto para os promotores do projeto como para as entidades que adquiriram os créditos de carbono respetivos para compensação das suas emissões.

Apesar do projeto de DL não especificar as tipologias de reversão de emissões, considera-se relevante referir, desde já, que o corte de árvores, incluindo a extração de produtos florestais, para a inclusão dos mesmos em produtos ou materiais de longa duração não deve ser considerado uma reversão de emissões. Esta sugestão encontra-se em linha com a proposta de regulamento em matéria de certificação das remoções de carbono da União Europeia, na qual a definição de “remoção de carbono” inclui o armazenamento de carbono atmosférico ou biogénico em produtos e materiais de longa duração. Também no contexto da Estratégia Florestal Europeia para 2030, os produtos de madeira de longa duração (*long-lived wood products*) são objeto de destaque como via de descarbonização, nomeadamente, no setor da construção.

Refere-se, ainda, que o número 5 do Artigo 13º carece de uma maior clarificação sobre o conceito de "manutenção do projeto por período adicional" como pressuposto para devolução de créditos da bolsa de garantia. Considera-se, assim, necessário clarificar-se o significado do projeto manter-se após o seu término, assim como do que é entendido por “período de tempo adicional”, indicando a sua duração sempre que possível.

### 3.7. Metodologias para projetos de carbono (artigos 18.º e 19.º)

Considera-se a definição das metodologias de carbono, incluindo, nomeadamente, os critérios de elegibilidade e a operacionalização dos princípios de adicionalidade e permanência, como um aspeto crítico para o bom funcionamento do MVC. Como tal, o processo de discussão pública previsto pelo diploma é de extrema relevância, devendo ter um período alargado para recolha de contributos e devendo ser divulgado junto das principais partes interessadas e especialistas no tema, de modo a obterem-se contributos relevantes e resultantes de uma análise detalhada. Salienta-se, ainda, a importância de estipular um calendário/prazos para o desenvolvimento, consulta pública e aprovação das metodologias de carbono.

Adicionalmente, seria relevante clarificar-se, desde já, se as metodologias de carbono a adotar no âmbito do MVC serão definidas tendo por base práticas e metodologias internacionalmente reconhecidas de certificação de carbono, para além dos referenciais já previstos no número 4 do Artigo 18.º. Para que as entidades promotoras possam, desde já, iniciar o processo de definição e conceptualização de projetos de carbono, e de forma a acelerar a sua implementação, deverá ser clarificada a possibilidade de recorrer a equivalências entre as metodologias a serem desenvolvidas no âmbito deste diploma e os referenciais internacionais.

### 3.8. Metodologias para projetos de carbono + (artigos 18.º e 19.º)

No caso das metodologias associadas aos créditos de carbono + será necessário determinar e monitorizar os benefícios adicionais ao nível da biodiversidade e do capital natural, conforme estipulado pelo número 7 do Artigo 10.º. Neste contexto, há a necessidade de definição da abrangência do conceito “benefícios adicionais ao nível da biodiversidade e do capital natural”, nomeadamente para clarificar que serviços dos ecossistemas serão considerados neste âmbito.

Contrariamente às metodologias para quantificação de carbono, no caso da contabilidade do capital natural ainda não existe um consenso internacional nem metodologias maduras. Sendo a quantificação da promoção da biodiversidade uma abordagem necessária para a promoção de projetos de carbono +, surge a preocupação sobre qual será a metodologia estipulada pela comissão técnica de acompanhamento (CTA). No âmbito desta metodologia, considera-se que deverão ficar claramente definidos quais os critérios de majoração utilizados na determinação dos benefícios adicionais prestados pelo projeto.

Assim, e considerando o esforço que tem vindo a ser feito pelos mecanismos internacionais de sistematização e definição de uma metodologia consensual, considera-se fundamental que as metodologias estipuladas pela CTA estejam alinhadas com as metodologias estabelecidas pela União Europeia, nomeadamente as que vierem a ser estipuladas no âmbito do Objetivo Ambiental 6 (proteção e restauro da biodiversidade e ecossistemas) da Taxonomia Europeia. Adicionalmente, sugere-se que a CTA procure colaborar com entidades do setor privado e da academia que tenham expertise nesta temática.

### 3.9. Interligação com mecanismos internacionais

O projeto de DL estipula que os projetos abrangidos pelo MVC têm de ser efetuados em território nacional, o que se considera de extrema relevância. Contudo, do lado da procura, está pouco claro qual o âmbito/contexto de utilização dos créditos de carbono adquiridos no MVC nacional. Assim, na versão final do diploma, seria importante esclarecer se os créditos adquiridos podem ser utilizados, nomeadamente nas seguintes situações:

- Por empresas estrangeiras para compensar emissões que ocorreram em Portugal;
- Por empresas portuguesas com atividades fora de Portugal para compensar emissões que tiveram lugar fora do território nacional.

Adicionalmente, existe a necessidade de clarificar se os créditos de carbono adquiridos no MVC nacional poderão ser transacionados em mercados internacionais e, em caso afirmativo, como se irá operacionalizar essa transação.

## 4. Contactos

João Meneses, Secretário-Geral do BCS D Portugal – Conselho Empresarial para o Desenvolvimento Sustentável

**Email:** joao.meneses@bcsdportugal.org

**Telefone:** 217 819 001

O Business Council for Sustainable Development (BCSD) Portugal é uma associação sem fins lucrativos que agrega e representa mais de 150 empresas de referência em Portugal, que se comprometem ativamente com a transição para a sustentabilidade. O BCS D Portugal faz parte da Rede Global do World Business Council for Sustainable Development (WBCSD).

A nossa missão central é ajudar as empresas associadas na sua jornada para a sustentabilidade, promovendo o impacto positivo para *stakeholders*, a sociedade e o ambiente. Temos uma ampla representação setorial e empresas de diferentes dimensões, desde as que integram o índice bolsista PSI20 a outras de menor dimensão. O volume de vendas dos nossos associados representa cerca de 10% do PIB nacional.

Para saber mais: [www.bcsdportugal.org](http://www.bcsdportugal.org)