

Títulos Soberanos Sustentáveis

2025

Publicado em
Ago/2025

Relatório de Pré-Emissão

Alocação Indicativa de Recursos

Comitê de Finanças Sustentáveis
Soberanas (CFSS)
presidido pela
Secretaria do Tesouro Nacional
Ministério da Fazenda

1 Introdução

O Brasil vivencia em 2025 um período de desafios e oportunidades no campo socioambiental, com avanços importantes no combate ao desmatamento na Amazônia Legal e na ampliação de programas sociais de transferência de renda. A agenda de sustentabilidade segue como eixo transversal da estratégia de crescimento, em sintonia com o Novo Brasil - Plano de Transformação Ecológica¹.

Desde a emissão do primeiro título público soberano sustentável pelo Brasil, em novembro de 2023, o país tem se destacado no mercado global por sua abordagem inovadora e seu compromisso com práticas sustentáveis. Essa emissão inaugural foi guiada pelo Arcabouço Brasileiro para Títulos Soberanos Sustentáveis² ("Arcabouço"), lançado no mesmo ano, que estabelece as diretrizes para a emissão de títulos de dívida soberana alinhados com o desenvolvimento sustentável.

Pelo Arcabouço, está prevista a publicação anual de um Relatório de Alocação e Impacto ("RAI") relativo às emissões dos títulos soberanos sustentáveis, que será submetido a uma verificação externa. O primeiro Relatório de Alocação e Impacto para Títulos Soberanos Sustentáveis foi publicado em novembro de 2024. Na existência de múltiplos títulos com demonstração de uso de recursos, o relatório de alocação e impacto explicita a alocação individualizada para cada título soberano sustentável, conforme os prazos definidos no Arcabouço.

Além da publicação do RAI, as primeiras emissões contaram com um Relatório de Pré-Emissão, documento que indica as categorias de despesas elegíveis previstas no Arcabouço para cada operação específica, promovendo maior transparência na aplicação dos recursos.

Com o objetivo de consolidar essa prática, este novo Relatório de Pré-Emissão tem por

¹ [Novo Brasil – Plano de Transformação Ecológica](#)

² O desenvolvimento do Arcabouço foi uma colaboração do Comitê de Finanças Sustentáveis Soberanas do Governo Federal, que envolveu esforços conjuntos de diversos órgãos governamentais. A iniciativa também contou com o apoio do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e do Banco Mundial, destacando a importância do esforço conjunto para avançar nas finanças sustentáveis do país. Para mais informações, veja: <https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/divida-publica-federal/titulos-sustentaveis-arquivos/arcabouco-brasileiro-para-titulos-sustentaveis>.

finalidade indicar as categorias de despesas que poderão ser consideradas como lastro na terceira emissão de títulos públicos sustentáveis pela República Federativa do Brasil.

Tal como nas emissões anteriores, esse lastro seguirá o princípio de uso de recursos ("*use of proceeds*"), destinando recursos líquidos, em montante equivalente ao captado na operação, a despesas orçamentárias que proporcionem benefícios ambientais e/ou sociais.

Desse modo, este documento delineará:

- A alocação indicativa de recursos oriundos da emissão do título soberano sustentável; e
- a listagem indicativa das categorias de alocação consideradas para despesas ambientais e sociais, com base nas diretrizes e critérios definidos no Arcabouço.

Cabe destacar que a composição final das alocações poderá variar conforme o valor efetivamente captado na emissão. Este relatório tem, portanto, caráter preparatório e informativo, contribuindo para o alinhamento de expectativas com os investidores e reforçando o compromisso do Brasil com a transparência e a sustentabilidade.



2 Alocação Indicativa de Recursos

Para elaborar a previsão de alocação de recursos deste Relatório, o Comitê de Finanças Sustentáveis Soberanas³ (CFSS) considera programações orçamentárias elegíveis perante os critérios do Arcabouço conforme indicadas pelos ministérios setoriais, levando-se em conta o Orçamento Geral da União de 2025 e as perspectivas para os próximos anos.

Dessa forma, a alocação de recursos para a próxima emissão terá os seguintes percentuais indicativos:

Tabela 1. Intervalo Indicativo para a Alocação dos Recursos após a Emissão

Tema do gasto	Limite Inferior	Limite Superior
Ambiental	50%	60%
Social	40%	50%

Com respeito ao recorte temporal, a composição esperada é que, no máximo, 25% sejam dedicados ao refinanciamento de despesas já executadas⁴.

A alocação global apresentada na Tabela 1 observará, adicionalmente, os intervalos indicativos de alocação por categorias para despesas ambientais e sociais mostrados na Tabela 2, a seguir:

³ O Comitê de Finanças Sustentáveis Soberanas (CFSS), instituído pelo Decreto nº 11.532, de 16 de maio de 2023, é composto por representantes de dez ministérios e tem como missão monitorar a implementação do Arcabouço e elaborar os documentos relacionados à emissão dos títulos públicos soberanos temáticos. Para mais informações, veja: <https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/divida-publica-federal/titulos-sustentaveis-arquivos/comite-de-financas-sustentaveis-soberanas-cfss>

⁴ De acordo com o Arcabouço, página 21, despesas recentes (refinanciamento) são aquelas realizadas no âmbito da LOA até 12 meses anteriores à data da emissão, despesas atuais são aquelas previstas no âmbito da respectiva LOA vigente na data da emissão e despesas futuras são aquelas a serem realizadas em até 24 meses após a emissão.

Tabela 2. Intervalos Indicativos por Categorias de Despesas

Categorias de despesas	Mínimo	Máximo	ODS Impactados
Ambiental*	50,0%	60,0%	
Energia Renovável	12,0%	16,0%	 
Recursos vivos e naturais e uso da terra	10,0%	14,0%	  
Biodiversidade Terrestre e Aquática	15,0%	19,0%	  
Gestão das águas e dos efluentes	11,0%	15,0%	  
Adaptação às mudanças climáticas	2,0%	6,0%	 

*Ainda que os valores individuais de cada categoria possam variar dentro do intervalo apresentado, a soma das categorias deve sempre ser de no mínimo 50% e no máximo 60%.

Categorias de despesas	Mínimo	Máximo	ODS Impactados
Social**	40%	50%	
Combate à pobreza	20,0%	25,0%	 
Segurança alimentar e sistemas alimentares	10,0%	15,0%	
Acesso à infraestrutura básica	10,0%	15,0%	 

**Ainda que os valores individuais de cada categoria possam variar dentro do intervalo apresentado, a soma das categorias deve sempre ser de no mínimo 40% e no máximo 50%.

O formato de intervalos para a alocação indicativa de recursos confere previsibilidade aos investidores quanto às categorias de despesas que serão priorizadas a partir da captação de recursos, ao mesmo tempo que assegura alguma flexibilidade ao emissor para ajustar o uso de recursos conforme a dinâmica orçamentária.

O formato empregado assegura também flexibilidade para a alocação nas despesas elegíveis dentro de cada categoria. Estas despesas estão listadas na Figura 1, a seguir, embora sem a definição de um percentual específico do uso de recursos.

Figura 1. Seleção indicativa das categorias das despesas elegíveis referente à segunda emissão de títulos públicos sustentáveis soberanos



Energia renovável

- Desenvolvimento, construção, instalação, expansão, operação, manutenção, reforma, e terrenos relacionados à produção de eletricidade e armazenamento de energia para as fontes de energia descritas a seguir. Para ser elegível, o nível de emissões das atividades deve ser <math><100\text{gCO}_2\text{e/kWh}</math>, salvo indicação em contrário - Energia Solar (Fotovoltaica)
- Energia hidrelétrica de usinas a fio d'água sem reservatório artificial ou com capacidade de armazenamento reduzida, ou usinas com uma pegada de carbono abaixo de $50\text{g CO}_2\text{e/kWh}$ ou densidade de potência acima de 10 W/m^2 para projetos que começaram a operar a partir de 2020, ou ainda usinas com uma pegada de carbono abaixo de $100\text{g CO}_2\text{e/kWh}$ ou densidade de potência acima de 5 W/m^2 para projetos que entraram em operação antes de 2020
- Energia a partir de biomassa e resíduos sólidos urbanos ou resíduos industriais
- Produção de biocombustíveis com Certificado de Produção Eficiente de Biocombustíveis, em atendimento à Resolução ANP nº 758/2018108 da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis
- Produção de biometano - Desenvolvimento, construção, instalação e expansão da produção de combustível derivado de resíduos
- Desenvolvimento e capacidade industrial para produção de equipamentos, componentes, tecnologias e materiais necessários à transição energética, mais diretamente para energia eólica, energia solar, armazenamento, veículos elétricos, veículos movidos a biocombustível e hidrogênio de baixo carbono



Gestão sustentável de recursos vivos e naturais e uso da terra

- Conservação dos recursos naturais, manutenção da cobertura permanente do solo e melhoria da sua qualidade química, física e biológica
- Implementação do Zoneamento Agrícola de Risco Climático
- Projetos que viabilizem a participação da agricultura familiar nas cadeias de energias renováveis
- Valorização de comunidades rurais, de seus produtos, serviços e processos relacionados à sociobiodiversidade: Registro, gestão e difusão de conhecimentos, técnicas e saberes tradicionais e científicos
- Adequação e regularização de propriedades rurais ao Código Florestal
- Despesas relacionadas à sociobiodiversidade: Conservação da biodiversidade em cadeias produtivas que utilizam recursos naturais
- Práticas agrícolas sustentáveis e agricultura inteligente em relação ao clima que evitem ou minimizem a degradação do solo, dos ecossistemas ou perda de habitat, ou que promovam o sequestro de carbono do solo
- Projetos para áreas pertencente a povos e comunidades indígenas e/ou tradicionais, incluindo a demarcação e restauração de áreas
- Revitalização de Bacias Hidrográficas - Concessões e Parcerias-Público Privadas com foco no Desenvolvimento Sustentável Uso sustentável de recursos naturais em cadeias produtivas baseadas na biodiversidade
- Valorização de comunidades rurais, de seus produtos, serviços e processos relacionados à sociobiodiversidade: Promoção da identidade e da visibilidade dos produtos e das comunidades rurais



Biodiversidade terrestre e aquática

- Implementação da “Bolsa Verde”
- Pesquisa e desenvolvimento de tecnologias e estratégias de conservação
- Proteção, conservação, recuperação, restauração e gestão sustentável da biodiversidade de ecossistemas terrestres e marinhos
- Acompanhamento e registro da fauna dos biomas brasileiros
- Aprimoramento do processo de fiscalização do cumprimento da legislação ambiental, incluindo tecnologias de monitoramento remoto
- Combate ao desmatamento
- Combate ao desmatamento por meio de: Monitoramento e controle ambiental
- Criação, operação e manutenção de Unidades de Conservação terrestres e marinhas
- Prevenção e combate a incêndios florestais



Gestão sustentável das águas e de efluentes

- Implementação de mecanismos de monitoramento e controles de outorga
- Conservação dos recursos hídricos, proteção das bacias hidrográficas e prevenção da poluição que afeta o abastecimento de água
- Implantação e aperfeiçoamento dos instrumentos de gestão previstos na Política Nacional de Recursos Hídricos (Lei nº 9.433/97)
- Projeto, construção, operação, manutenção, melhoria, ampliação e adaptação para o gerenciamento eficiente e sustentável da água e esgoto
- Revitalização de bacias hidrográficas



Adaptação às mudanças climáticas

- Levantamentos, estudos e mecanismos de previsão e alerta de eventos climáticos extremos, com foco na construção de capacidade adaptativa de comunidades vulneráveis
- Desenvolvimento e aprimoramento de métodos de avaliação da efetividade, da resiliência, da capacidade adaptativa e da produtividade de sistemas, práticas, produtos e processos de produção sustentáveis
- Redução da erosão (incluindo redução da perda de solo, água e nutrientes) e aumento da capacidade adaptativa a secas
- Adaptação, redução da vulnerabilidade e aumento da resiliência da infraestrutura urbana



Desenvolvimento socioeconômico e empoderamento: Combate à pobreza

- Auxílio financeiro por meio de transferência direta de renda para famílias em situação de pobreza ou extrema pobreza vinculadas ao Cadastro Único do Governo Federal, como definido na seção relativa à população-alvo;
- Auxílio financeiro a idosos (65 anos ou mais) e a pessoas com deficiência;
- Ações de Proteção Social Básica do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).



Segurança alimentar e sistemas alimentares

- Programas de serviços alimentares saudáveis e nutritivos, incluindo a compra e a distribuição de alimentos, bem como subsídios alimentares à população-alvo:
 - População em situação de insegurança alimentar ou nutricional;
 - Alunos de escolas públicas;
 - Comunidades tradicionais, incluindo quilombolas, extrativistas e indígenas



Acesso à infraestrutura básica: Universalização do saneamento básico

- Ampliação do acesso e efetividade dos serviços de abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos para famílias em situação de pobreza ou extrema pobreza, assentamentos informais ou domicílios ainda não conectados à rede de serviços
- Apoio à implantação, ampliação ou melhoria dos sistemas de abastecimento de água em municípios do semiárido
- Contenção de encostas em áreas urbanas
- Projetos/intervenções que venham a garantir a oferta de água em qualidade e quantidade suficientes e adequadas para o abastecimento humano e usos múltiplos.
- Promoção do acesso à água para o consumo humano e para a produção de alimentos por meio da implementação de tecnologias sociais simples e de baixo custo (como cisternas, por exemplo) para famílias rurais de baixa renda atingidas pela seca ou falta regular de água, com prioridade para povos e comunidades tradicionais
- Sistemas sustentáveis de drenagem urbana e gestão de águas pluviais em municípios críticos sujeitos a eventos recorrentes de inundações enxurradas e alagamentos

2.1 Despesas Ambientais

Em relação às despesas ambientais, destaca-se a previsão de alocação de recursos em projetos voltados para territórios de povos e comunidades indígenas, em especial na área de saúde. Estudos mostram que, em média, florestas em territórios demarcados para povos indígenas têm sido mais bem conservadas⁵ e, por isso, consideramos que os recursos destinados a essas ações orçamentárias, apesar de também apresentarem impactos sociais, se enquadram prioritariamente como despesas ambientais. Dentro do Ministério da Saúde, a Secretaria de Saúde Indígena - SESAI é responsável por coordenar e executar a Política Nacional de Atenção à Saúde dos Povos Indígenas e todo o processo de gestão do Subsistema de Atenção à Saúde Indígena (SasiSUS).

A principal despesa orçamentária associada a esse grupo são despesas relacionadas à promoção, proteção e recuperação da saúde indígena. Essa iniciativa busca assegurar o acesso diferenciado, contínuo e qualificado dos povos indígenas ao sistema público de saúde, respeitando suas especificidades socioculturais e territoriais. As atividades abrangem ações preventivas, atendimento básico em polos-base, controle epidemiológico e vigilância ambiental em aldeias. A relevância dessa ação também decorre do papel estratégico que os territórios indígenas desempenham na conservação ambiental, especialmente na Amazônia Legal, onde há expressiva sobreposição entre áreas protegidas e terras indígenas.

Quanto às outras despesas ambientais, destacam-se despesas relacionadas ao controle e fiscalização ambiental, de responsabilidade do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) e despesas relacionadas às Unidades de Conservação Federais, de responsabilidade do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio). Atualmente, as Unidades de Conservação Federais abrangem 9,35% da área continental e 25,33% da área marinha. Somente no bioma Amazônia, há 190 dessas unidades, que juntas protegem 15,20% do bioma⁶. Também merecem destaque despesas com monitoramento e alerta de desastres naturais⁷, bem como a realização de projetos para contenção ou amortecimento de cheias e inundações, e para contenção de erosões marinhas ou fluviais.

Há ainda uma quantidade significativa de despesas também referentes a obras de adutoras,

recuperação de reservatórios, barragens e integração do Rio São Francisco, relacionadas a segurança hídrica e ao gerenciamento eficiente e sustentável da água. Nessa categoria, também se encontram despesas relacionadas a Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH).

Por fim, no âmbito do Fundo Clima, serão considerados os desembolsos destinados à energia renovável, como energia eólica e solar, além do incentivo à eletrificação de setores com altas emissões de gases de efeito estufa e outros poluentes atmosféricos

2.2 Despesas Sociais

Em relação às despesas sociais, destaca-se, além dos programas relacionados à Bolsa Família e ao Benefício de Prestação Continuada (BPC), despesas relacionadas ao Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). O PAA é uma iniciativa do Governo Federal que visa promover o acesso à alimentação, especialmente para as pessoas em situação de vulnerabilidade, e incentivar a produção de alimentos da Agricultura Familiar. De acordo com o portal Monitora MDS, este programa beneficiou em março/2025 cerca de 25 mil agricultores familiares⁸.

Em relação à infraestrutura básica, consideramos despesas relacionadas a implementação de tecnologias sociais de acesso a água, com uma forte presença no Nordeste⁹. Além disso, há despesas relacionadas a gestão dos sistemas de saneamento básico em municípios e aldeias indígenas, sistemas de esgotamento sanitário e implantação de infraestrutura hídrica, de forma geral. Por fim, destaca-se também projetos relacionados a drenagem urbana e obras de contenção de encostas.

⁵ FAO. FILAC. (2021). [Forest governance by indigenous and tribal peoples – An opportunity for climate action in Latin America and the Caribbean](#).

⁶ Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima, [Plataforma do Cadastro Nacional de Unidades de Conservação- CNUC](#)

⁷ [Centro Nacional de Monitoramento e Alerta de Desastres Naturais – Cemaden](#)

⁸ [Monitora MDS](#)

⁹ [Monitora MDS](#)

3 Considerações finais

O objetivo deste Relatório de Pré-Emissão é delinear uma alocação indicativa das atividades financiadas relacionadas à política de sustentabilidade do Governo Brasileiro, no contexto da terceira emissão de títulos públicos sustentáveis no mercado internacional pela República e no ano em que o País sediará a Conferência das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (COP30), em Belém do Pará. O evento é visto como uma oportunidade estratégica para atrair investimentos verdes, consolidar mecanismos inovadores de finanças climáticas e promover o papel do país como referência em soluções integradas de desenvolvimento sustentável.

A alocação de recursos poderá considerar despesas recentes (refinanciamento), realizadas no âmbito da Lei Orçamentária Anual (LOA) até 12 meses anteriores à data de emissão; despesas previstas na LOA vigente na data de emissão; e despesas futuras, a serem realizadas em até 24 meses após a emissão, conforme definido no Arcabouço.

Reforçamos que, de acordo com o Arcabouço, está prevista a publicação anual de um Relatório de Alocação e Impacto relativo às emissões dos títulos soberanos sustentáveis. Tais relatórios serão submetidos à revisão externa por uma agência ou instituição independente, a exemplo do provedor de opinião de segunda parte (Second Party Opinion - SPO). A previsão para publicação do 2º Relatório de Alocação e Impacto é para o segundo semestre de 2025.

Na existência de múltiplos títulos com demonstração de uso de recursos, o Relatório de Alocação e Impacto explicitará a alocação individualizada para cada título soberano sustentável a ser reportado, observados os prazos previstos no Arcabouço.

Dúvidas e contribuições são bem-vindas por meio do email: stndivida@tesouro.gov.br