

Boa tarde

Excelentíssimo Sr. Deputado Camilo Capiberibe

Excelentíssimos Senhores e Senhoras membros da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional

Ilustres colegas expositores

Primeiramente, gostaria de agradecer ao Excelentíssimo Sr. Deputado Camilo Capiberibe, Exmo Sr. Deputado David Miranda e Exmo Sr. Deputado Paulão pelo convite e oportunidade de fala nesta importante discussão.

Venho aqui na condição de advogada especialista no direito das mudanças climáticas, fundadora da LACLIMA, a primeira rede de advogados de mudanças climáticas da América Latina, sócia do escritório de advocacia Stocche Forbes Advogados, e estudiosa e atuante no ambiente das negociações internacionais de mudanças climáticas da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, por meio de organizações internacionais, nos últimos 10 anos.

Gostaria assim de compartilhar algumas reflexões com Vsas. Excelências e o público que nos assiste, sobre a importância desse regime internacional de mudanças climáticas e da participação ativa do governo e da sociedade brasileira nesse processo de tomada de decisões, e propor uma visão sobre o engajamento do Brasil nessas negociações, com foco especial no tema dos mercados de carbono.

Os países membros do Acordo de Paris se comprometeram a contribuir para os esforços globais de combater o aquecimento global, apresentando, a cada 5 anos, metas e medidas que promovam uma progressiva limitação de suas emissões de gases de efeito estufa. Esse conjunto de metas e medidas é chamado Contribuição Nacionalmente Determinada (da sigla do inglês NDC). O objetivo é que, no agregado, as NDCs dos países sejam capazes de reduzir e limitar as emissões globais de GEE em níveis suficientes para evitar atingir um aumento de temperatura global de até 1.5oC em relação aos níveis pré-industriais.

Isso requer que cada governo estime a quantidade de carbono emitida pelo país e suas projeções futuras de emissão, ou seja, que estime qual seria o seu orçamento de carbono. E a partir daí estabeleça uma estratégia de corte das emissões de carbono deste orçamento, por meio de políticas setoriais e instrumentos econômicos, sendo o mercado de carbono doméstico um instrumento notavelmente eficiente para isso.

O mercado de carbono doméstico a que me refiro são os chamados sistemas de comércio de emissões, pelos quais um governo estabelece um limite de emissões de GEE aplicável a um determinado setor e distribui permissões correspondentes a essa quantidade de emissões autorizada, de modo que os agentes regulados só podem emitir carbono se tiverem permissões equivalentes a cada unidade de CO2 emitido. E assim se estabelece um mercado entre os agentes regulados, que podem transferir permissões entre si conforme sejam mais ou menos eficientes no controle de suas emissões de GEE, ou seja, conforme “sobreem” ou “faltarem” permissões para justificar suas emissões.

O governo, por sua vez, vai gradualmente reduzindo a quantidade de permissões disponível, e com isso vai cortando as emissões de GEE do setor de forma agregada, assim contribuindo com os esforços globais de corte de emissões no contexto do Acordo de Paris. Essa escassez afeta a precificação desses ativos, o que por sua vez leva os agentes regulados a buscarem soluções

menos custosas para reduzir suas emissões. Assim os mercados de carbono são vistos como um mecanismo eficiente de precificação de carbono capaz de mobilizar uma maior redução de emissões de GEE, uma vez que acabam incentivando o desenvolvimento de novas tecnologias de baixo carbono como alternativa para as empresas no lugar de comprar permissões de carbono. O desenvolvimento tecnológico permite assim “baratear” os custos de redução de emissões e viabilizar soluções para atividades que são altamente emissoras de carbono, como, por exemplo, a indústria de cimentos.

Se o Brasil criar um mercado semelhante, portanto, estará sedimentando um ambiente favorável para que as empresas brasileiras possam reduzir suas emissões de GEE de uma forma organizada, gradual e capaz de preparar o mercado brasileiro para a nova economia descarbonizada. O governo brasileiro, por meio do Ministério da Economia, já desenvolveu análises para implementação desse mercado, sugerindo impactos positivos para a economia brasileira.

Cabe ressaltar que, ainda que hoje não exista uma obrigação legal para as empresas brasileiras reduzirem suas emissões, elas já estão sujeitas a imposições do mercado, de instituições financeiras e investidores responsáveis, como a gestora de fundos Blackrock, que passou a exigir de suas empresas investidas que possuam um plano de redução de emissões de GEE de curto, médio e longo prazo. Além disso, o crescimento dos litígios climáticos no mundo todo também tem levado a novas perspectivas sobre a responsabilidade do governo e setor privado em promover a descarbonização como imperativo para se garantir um clima estável para as futuras gerações.

O Acordo de Paris, por sua vez, também estabelece instrumentos de mercado de carbono para facilitar e acelerar o processo de descarbonização dos países. São eles dois instrumentos: um é uma espécie de programa de certificação de créditos de carbono – previsto no artigo 6.4 do Acordo de Paris - que de certa forma substituirá o **Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL)**. Tal como no MDL, este programa consiste na possibilidade de entidades públicas ou privadas apresentarem projetos elegíveis de acordo com metodologias aprovadas e que resultem em redução de emissões de GEE monitoradas e verificadas a partir de uma linha de base e projeção de emissões validadas. No MDL, contudo, esses projetos somente poderiam ser hospedados em países em desenvolvimento, tendo os países desenvolvidos como compradores dos créditos de carbono resultantes. No Acordo de Paris não existe mais essa distinção. Qualquer país pode comprar ou vender créditos de carbono de projetos, e nesse sentido ele se assemelha mais a um outro mecanismo que existia no Protocolo de Quioto e funcionava apenas entre países desenvolvidos: a Implementação Conjunta.

Além disso, o Acordo de Paris prevê (no artigo 6.2) a possibilidade de cooperação entre os países para que eles possam transferir entre si seus “resultados de mitigação”, ou seja, que um país possa transferir ao outro tudo aquilo que conseguir reduzir de emissões de GEE e que seja excedente ao que se comprometeu no âmbito do Acordo de Paris, por meio de suas NDCs. Em outras palavras, permite que os países possam trocar entre si seus “excedentes de NDC”. Isso cria mais uma possibilidade de os países em desenvolvimento, como o Brasil, e que são países que tem muitas vezes um custo mais baixo para cortar emissões de GEE, serem efetivamente remunerados pela sua descarbonização.

O Brasil deveria aproveitar essa oportunidade.

Agricultura de baixo carbono, gestão de resíduos, reflorestamento e conservação florestal, energias renováveis, são apenas algumas das atividades que todos sabemos que o país tem

condições de promover em grande escala e que reduzem emissões de GEE, gerando ativos que podem ser financiados no âmbito do Acordo de Paris.

Só que para que o país possa participar desse mercado, tem que ter estruturado aquele orçamento de carbono que eu mencionei no começo; ou pelo menos tem que criar uma infraestrutura mínima capaz de contabilizar essas reduções de emissões de GEE que venham a ser “vendidas” para outros países. Assim como em uma compra e venda de direitos creditórios, em que se deve demonstrar o lastro dos créditos, o país precisa ser capaz de demonstrar que está vendendo reduções de emissão de GEE que são reais e únicas, e que está efetivamente transferindo esse direito para que seja utilizado exclusivamente por terceiros; ou seja, precisa garantir que não vai contabilizar essas reduções de emissões como se fossem suas nos inventários, balanços e relatos que enviar ao Acordo de Paris, inclusive aqueles enviados para justificar o cumprimento de sua própria NDC.

Nesse contexto, espera-se que os países que participam desses mercados de carbono do Acordo de Paris reportem as transações que são realizadas, e que façam um ajuste de contas – demonstrando o que entrou e saiu em termos de “créditos de carbono” que o país tenha comprado ou vendido, e descontando isso do seu balanço de emissões. No contexto das negociações do artigo 6 do Acordo de Paris isso vem sendo chamado de “ajustes correspondentes”.

Esses ajustes precisam ser feitos em qualquer das duas modalidades de instrumentos de mercado de carbono que mencionei, inclusive na modalidade de certificação de créditos de carbono a partir de projetos apresentados pelo setor privado. Ou seja, mesmo que esses créditos de carbono sejam gerados pela iniciativa privada, o governo precisa de certa forma participar do processo de validação desses projetos e emissão dos créditos, que é para poder contabilizar essas transferências em seus registros, a fim de promover os devidos ajustes no orçamento de carbono brasileiro e reportar essas informações no âmbito do Acordo de Paris.

A posição do governo brasileiro nas negociações do artigo 6 do Acordo de Paris tem sido resistente à incorporação dessa obrigação de ajustes correspondentes, por entender que isso configura um ônus aos países em desenvolvimento, que até então podiam participar desses mercados sem qualquer ajuste de contas (isso porque no Protocolo de Quioto países em desenvolvimento não tinham metas de redução de emissões).

Contudo, implementar uma sistemática que aplique esses ajustes correspondentes não representa um grande desafio. Veja-se que no contexto do MDL, os projetos já passam pelo crivo do governo brasileiro por meio do Ministério da Ciência e Tecnologia, no âmbito do qual os projetos são validados e atestados como aptos a promover o desenvolvimento sustentável, o que é inclusive um requisito para que sejam validados pelo Conselho Executivo do MDL.

De qualquer forma, ainda que fosse uma infraestrutura de difícil implementação no Brasil, no âmbito das negociações tem sido amplamente reconhecida pelos países a possibilidade de se garantir capacitação e apoio internacional para que países em desenvolvimento criem a infraestrutura necessária para participação nesses mercados.

O fato é que as eventuais dificuldades de infraestrutura são superáveis, ao passo que um sistema robusto de transparência e contabilidade é essencial para evitar a dupla contagem de emissões de GEE e garantir a integridade do sistema.

Nesse contexto, é importante enfatizar novamente que os mercados de carbono regulados pelo Acordo de Paris têm um enorme potencial de gerar receita para países em desenvolvimento como o Brasil. Estudo realizado pelo IETA (Associação Internacional de Comércio de Emissões) no ano de 2019 estimou que os instrumentos do Artigo 6 podem gerar receitas líquidas de US\$ 19 a US\$ 27 bilhões para o Brasil só no período até 2030. Veja que, ainda que o mercado voluntário de carbono esteja em franca expansão, ele dificilmente vai atingir esse patamar e de uma forma estável, pois não é capaz de gerar uma demanda por créditos de carbono tão segura quanto a demanda garantida pelos compromissos do Acordo de Paris.

Dessa forma, a cada ano que se passa sem que esses mercados sejam regulamentados, nós brasileiros estamos deixando de desenvolver uma economia bilionária, geradora de empregos e renda em todo o território nacional.

Sendo assim, meu apelo nesta mensagem é de que o governo brasileiro, no âmbito das negociações do artigo 6 do Acordo de Paris na COP 26 em Glasgow, **avali** seu posicionamento **à luz do custo de oportunidade para os brasileiros e das repercussões financeiras das posições negociais que sustenta**. Nessa linha, me parece que a pergunta que se deve fazer é simplesmente: o que precisamos fazer para esse mercado começar a funcionar o quanto antes, de uma forma que garanta a confiança mútua entre os participantes do mercado?

Essa é a postura que precisamos adotar. E a menos que as propostas que estão na mesa nos impeçam absolutamente de participar deste mercado que representa bilhões de potencial para o Brasil, nosso posicionamento deveria ser no sentido de fazer tudo que estiver ao nosso alcance para que uma decisão de regulamentação dos mercados de carbono do artigo 6 seja tomada nesta próxima COP 26.

Caroline Dihl Prolo