

Programa Floresta+ e Mercados Voluntários de Carbono

Artigo 6, mercados voluntários de carbono
e o Programa Floresta+

Brazilian REDD+ Alliance

Sobre Aliança REDD+ Brasil

Criado por BVRio Environmental Exchange, Biofílica Investimentos Ambientais, Fundação Amazonas Sustentável (FAS), Instituto Centro de Vida (ICV), Instituto de Conservação e Desenvolvimento Sustentável da Amazônia (Idesam), Environmental Defense Fund (EDF), and Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia (Imazon), a Aliança REDD+ Brasil trabalha para divulgar o REDD+ como ferramenta voltada a pôr fim no desmatamento ilegal e gerar recursos para governo, produtores, comunidades tradicionais e indígenas. O Brasil tem potencial para captar mais de US\$ 70 bilhões por meio de REDD+ na Amazônia até 2030, e a Aliança quer contribuir para que o país esteja em posição de liderar o crescente mercado de compensação de emissões de carbono por nações, unidades sub-nacionais, setores produtivos e grandes eventos.

Authors

Pedro Moura Costa, BVRio, Oxford Climate Policy

Pablo Fernandez, EcoSecurities

Plínio Ribeiro, Biofílica

Beto Mesquita, BVRio

Mariano Cenamo, IDESAM

Pedro Soares, IDESAM

Victor Salviati, Fundação Amazonas Sustentável



Introdução



O artigo 6 do Acordo de Paris visa estabelecer as bases para o desenvolvimento de um novo mercado internacional de carbono. No entanto, algumas das regras estipuladas no artigo 6 do acordo são, potencialmente, incompatíveis com o comércio internacional de emissões, como os mercados voluntários de carbono.

Os mercados voluntários podem fornecer as bases para uma cooperação climática duradoura. Mudanças recentes na percepção e na demanda por reduções certificadas de emissões vêm fomentando uma nova discussão sobre a possibilidade de integrar os mercados voluntários com futuros mercados regulados, e sua consequente ligação com o Artigo 6 do Acordo de Paris. Tal fungibilidade, no entanto, resultaria em impactos negativos ao engajamento de países hospedeiros (host countries) com o espírito de redução

contínua das metas de redução de emissões de Gases Efeito Estufa (GEE).

Nesse contexto, o governo brasileiro anunciou recentemente um novo programa para promover o pagamento por serviços ambientais realizados em florestas nativas. O programa não fornece (e não pretende fornecer) nenhuma orientação metodológica; até o momento, é apenas uma declaração da intenção de criar e/ou promover parcerias que possam atrair investimentos internacionais voluntários nessas atividades. Dito isto, essa mudança de posição tem o potencial de resultar em um aumento do fluxo de investimento voluntário em projetos baseados na natureza no Brasil, potencialmente ajudando a impulsionar mais investimentos em outros países tropicais também.

1. O Acordo de Paris, Contribuições Nacionalmente Determinadas (NDCs) e o comércio internacional de emissões



BVRio / Pedro Guinle

O artigo 6 do Acordo de Paris cria a base para a cooperação internacional na implementação das Contribuições Nacionalmente Determinadas (NDCs) e, em última instância, permite maior ambição nas opções de mitigação e adaptação das partes. O objetivo do artigo 6, portanto, é auxiliar as partes a seguir um caminho que resultaria em um cenário de zero emissões líquidas de gases de efeito estufa (GEE). Para tal, as emissões devem ser mantidas em um mínimo, e qualquer emissão que ocorra terá que ser contrabalanceada por uma quantidade equivalente de se-

questro de carbono ou redução de emissões em sistemas terrestres.¹

Embora neste momento este objetivo não seja nem economicamente nem socialmente possível, os países são encorajados a estabelecer trajetórias onde os níveis de emissões são revistos periodicamente e metas mais ambiciosas serão gradualmente adotadas.² No entanto, para adotar trajetórias mais ambiciosas de redução de emissões há a necessidade de níveis significativos de investimento – muitas vezes além das possibilidade de alguns países.³

1 De acordo com o artigo 4.1 do Acordo de Paris, “as partes pretendem atingir o pico global das emissões de gases de efeito estufa o mais rápido possível, reconhecendo que o pico levará mais tempo para as partes do país em desenvolvimento, ... e realizar reduções rápidas posteriormente, de acordo com a melhor ciência disponível, de modo a alcançar um equilíbrio entre as emissões antropogênicas por fontes e remoções por sumidouros de gases de efeito estufa na segunda metade deste século”.

2 Veja, por exemplo, Fransen, et al., 2017: Enhancing NDCs by 2020: Achieving the goals of the Paris Agreement. WRI. https://files.wri.org/s3fs-public/WRI17_NDC.pdf

3 Por exemplo, para os 14 países que forneceram estimativas claras de custos para a implementação dos componentes de uso da terra de suas NDCs, a mitigação custou um total de US\$ 20,6 bilhões, enquanto as estimativas de custo de adaptação somam US\$ 10,5 bilhões, para o período de 2020 a 2030. Veja Gabrielle Kissinger, Aarti Gupta, Ivo Mulder, Natalie Unterstell, 2019: Climate financing needs in the land sector under the Paris Agreement: An assessment of developing country perspectives. Land Use Policy, Volume 83, April 2019

Para ajudar os países de baixa renda a cumprir suas NDCs, o Acordo de Paris também cria duas novas “abordagens cooperativas. O artigo 6.2 estabelece que as partes podem voluntariamente fornecer assistência financeira entre si para alcançar suas NDCs, em troca de uma quantidade de “Resultados de Mitigação Internacionalmente Transferidos” (ITMOs) a serem creditados em suas contas. Da mesma forma, o artigo 6.4 permite ao setor privado contribuir para a mitigação de emissões de GEE em um país e que essas reduções de emissões sejam utilizadas para cumprir as NDCs de outro país.”⁴

O comércio de emissões é endossado por várias partes, que argumentam que estes tornam mais fácil e barato para os países cumprirem suas metas climáticas, ao mesmo tempo possibilitando que estes estabeleçam metas gradativamente mais ambiciosas. Um relatório recente do Banco Mundial⁵ sugere que “um mercado de carbono global e eficiente poderia levar à redução do custo de atingimento das metas das NDCs atuais em até 50% “. Complementarmente, o Environmental Defense Fund (EDF) sugere que “sistemas de comércio de emissões podem reduzir a resistência política a metas mais ambiciosas.”⁶

⁴ O artigo 6.4 é cada vez mais referido como o “Mecanismo de Desenvolvimento Sustentável” (SDM).

⁵ Banco Mundial 2019: Estado e tendências de precificação de carbono 2019. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/31755>

⁶ EDF 2018: Catalyzing carbon markets globally to realize the promise of Paris: The power of markets to increase ambition. EDF Submission to the Talanoa Dialogue Platform, April 2018.



2. O comércio internacional de emissões é compatível com NDCs ambiciosas?



Entusiasmo com o potencial do comércio internacional, no entanto, deve ser calibrado pela necessidade de evitar a dupla contagem das reduções de emissões e garantir a “redução e mitigação das emissões globais” - outro objetivo explícito do Acordo.

Para garantir a integridade do sistema internacional de contabilidade de GEE, as transferências internacionais de emissões devem ser compensadas por um sistema de ‘Ajustes Correspondentes’. Este mecanismo subtrai do inventário do país importador a quantidade de emissões correspondente aos ‘créditos de redução de emissões’ comprados, e adiciona um montante de emissões equivalente de volta ao inventário do país vendedor. Em essência, tem um impacto atmosférico neutro.

Tais ajustes podem ter um impacto negativo sobre os países em desenvolvimento que ainda estão em fase de transição. Diferente do Protocolo de Quioto, em que os países em desenvolvimento não tinham metas de redução de emissões, com o Acordo de Paris todos os países têm de cumprir as metas de emissão indicadas em suas respectivas NDCs. Isso resulta em um dilema: enquanto países em desenvolvimento dependem de investimento para reduzir suas emissões, os ajustes correspondentes necessários para o comércio de emissões podem afetar sua capacidade de cumprir as metas do NDC.

A questão dos ajustes correspondentes e da dupla contagem ainda é objeto de muita negociação e interpretação.⁷ Várias partes e analistas acreditam que ajustes correspondentes são necessários para nego-

⁷ Carbon Brief 2019: In-depth Q&A: How Article 6 carbon markets could ‘make or break’ the Paris Agreement. www.carbonbrief.org/in-depth-q-and-a-how-article-6-carbon-markets-could-make-or-break-the-paris-agreement.

ciações envolvendo todos e quaisquer setores e fontes de emissões do país anfitrião (e não somente aqueles setores incluídos nas NDCs).⁸ No entanto, uma interpretação mais prevalente, no momento, é que as atividades de mitigação em setores fora do escopo do NDC do país anfitrião não estão sujeitas a ajustes correspondentes.

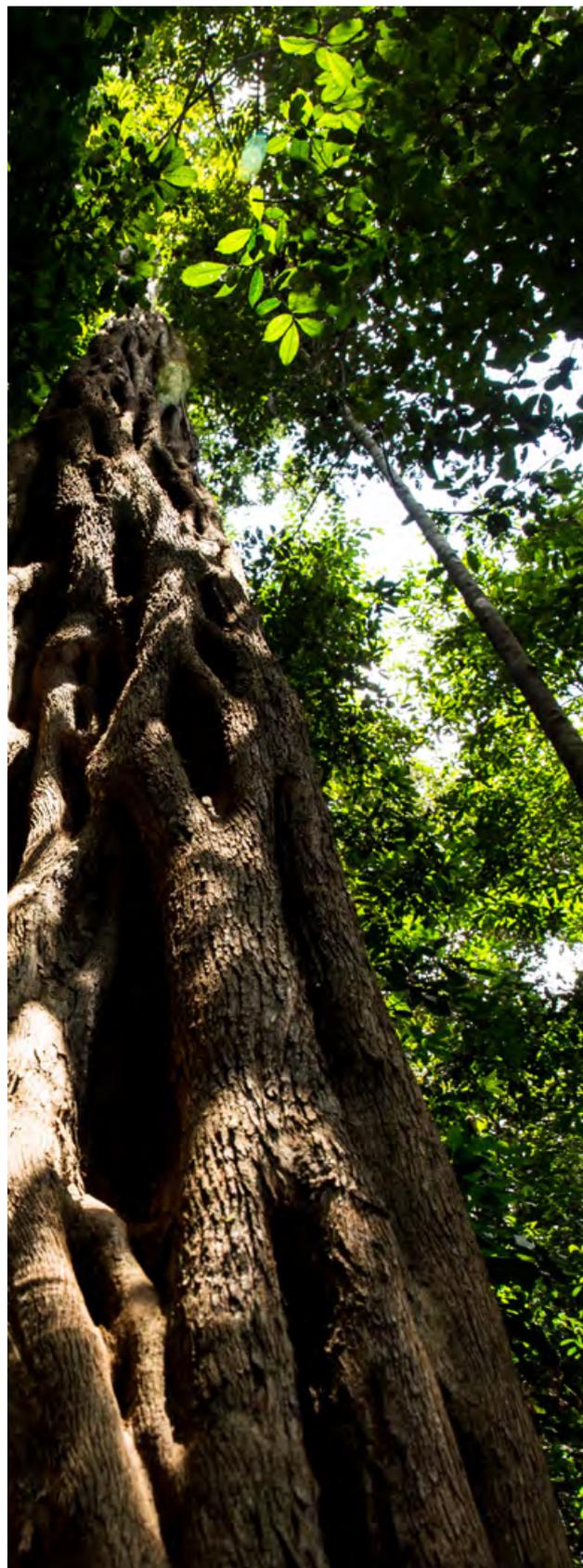
Independente de qual regra seja acordada em relação aos ajustes correspondentes, há um conflito inerente entre o comércio internacional de emissões e o nível de ambição dos países exportadores. Em essência, a possibilidade de participar do mercado cria um desincentivo para que países anfitriões adotem NDCs mais ambiciosas, pois estas comprometeriam sua capacidade de atrair investimentos internos e financiamentos climáticos. Enquanto o escopo das NDCs dos países anfitriões não for muito abrangente, estes poderão negociar a venda de reduções de emissões de projetos em setores fora do escopo de suas NDCs. Mas, à medida que o escopo das suas NDCs se amplia, o potencial para transferências internacionais de reduções de emissões diminui, por sua vez reduzindo a capacidade desses países de atrair investimentos.⁹

Dado o impacto negativo dessas transferências na contabilidade climática dos países anfitriões, alguns destes países estão se tornando relutantes em aceitar tais transferências sob um regime de comércio de emissões regulado.¹⁰

8 New Climate Institute, 2019: Serious issues in the negotiations on international carbon markets (Article 6) must be addressed to avoid undermining the Paris Agreement. <https://newclimate.org/2019/06/14/serious-issues-in-the-negotiations-on-international-carbon-markets-article-6-must-be-addressed-to-avoid-undermining-the-paris-agreement/>

9 Muller et al. 2018: Article 6. Market approaches under the Paris Agreement. ECBI. www.ecbi.org

10 Carbon Brief 2019 (ibid).



BVRio / Pedro Guinle

3. Mercados voluntários de carbono podem contribuir para a cooperação climática internacional...



Os mercados voluntários de carbono, por outro lado, podem criar as bases para um comércio internacional de emissões que não seja prejudicial às metas dos países hospedeiros.

Historicamente, os mercados voluntários de carbono operam em paralelo aos sistemas 'oficiais' de contabilidade de GEE. Ou seja, seu impacto não é refletido nas contas de GEE da UNFCCC, dos países, dos investidores ou dos países hospedeiros de projetos. Projetos voluntários são frequentemente financiados por empresas que, embora não sejam obrigadas a reduzir suas emissões, o fazem motivadas por suas prioridades de responsabilidade ambiental corporativa. Como estas empresas não precisam dos créditos para cumprimento de obrigações nacionais ou internacionais, esses créditos também não precisam ser debitados das contas dos países hospedeiros. O efeito líquido é que as reduções de emissões criadas por esses investimentos voluntários contribuem para as NDCs dos países anfitriões.

O Acordo de Paris não altera em nada a possibilidade de compradores voluntários continuarem a investir em projetos de redução de emissões. Nem sugere que as reduções de emissões criadas por projetos voluntários sejam refletidas nas contas oficiais dos países compradores.

4. ...desde que não haja transferências internacionais de emissões



Até o momento, os mercados voluntários representam uma fração do tamanho dos mercados regulados,¹¹ mas isso está mudando. Nos últimos dois anos grandes empresas multinacionais assumiram compromissos voluntários de redução de emissões,^{12,13} que têm o potencial de aumentar consideravelmente a importância dos mercados voluntários nos esforços globais de mitigação.

Entretanto, a incerteza sobre a questão da dupla contagem tem levado alguns compradores voluntários a exigir que seus projetos obtenham a aprovação dos países anfitriões para a transferência de créditos de reduções de emissões. Ilustrando essa tendência, por exemplo, o Verified Carbon Standard anunciou recentemente planos de criar um selo de “conformidade com artigo 6”, que seria concedido a projetos que tenham o direito de ‘exportar’ seus créditos.¹⁴

Tais compradores entendem que o direito de exportação aumenta a integridade ambiental e a credibilidade dos créditos voluntários. Pelo contrário, os ajustes correspondentes relacionados a essas ‘exportações’ criariam uma barreira para o atingimento das NDCs dos países anfitriões e, ao mesmo, tempo resultariam em um impacto atmosférico neutro. Por outro lado, caso esses projetos não sejam sujeitos a ajustes proporcionais, esses resultarão em reduções absolutas e adicionais de emissões globais. Reconhecendo essa questão, a posição da ICROA¹⁵ é que não deve haver exportações de créditos de redução de emissões de projetos voluntários, evitando, conseqüentemente, a necessidade de ajustes correspondentes e o risco de dupla contagem no nível das Nações Unidas.¹⁶

¹¹ Donofrio et al. 2020: Voluntary carbon and post-pandemic recovery. Ecosystem Marketplace. www.ecosystemmarketplace.com/carbon-markets/

¹² Por exemplo, de empresas de setores com altas emissões escopo 3 (por exemplo, petróleo e gás, varejistas, indústria alimentícia, etc.). Veja Donofrio et al. 2020.

¹³ Ecosystem Marketplace, 2019: Voluntary Carbon Volume Hits Seven Year High on Demand for Natural Climate Solutions. www.ecosystemmarketplace.com/articles/voluntary-carbon-volume-hits-seven-year-high-on-demand-for-natural-climate-solutions/

¹⁴ Verra 2020: Proposal for scaling voluntary carbon markets and avoiding double counting post-2020. <https://verra.org/project/vcs-program/public-consultation-proposal-for-scaling-voluntary-carbon-markets-and-avoiding-double-counting-post-2020/>

¹⁵ International Carbon Reduction and Offset Alliance (Aliança Internacional para Redução e Compensação de Carbono)

¹⁶ ICROA 2020: ICROA's position paper on scaling private sector voluntary action post-2020. www.icroa.org, www.ieta.org.

5. Esta situação é particularmente alarmante no setor de uso da terra



O efeito negativo das transferências internacionais de emissões nas NDCs de países anfitriões já pode ser visto em alguns setores. Um caso claro é nos projetos envolvendo uso sustentável da terra ('Natural Climate Solutions' - NCS).¹⁷

Uma vez que a adoção de melhores práticas de uso da terra tem grande potencial de redução de emissões a custos relativamente baixos¹⁸, as NDCs da maioria dos países tropicais são muito dependentes desse setor.^{19,20} Ao mesmo tempo, a maioria desses países precisa de apoio financeiro para cumprir suas metas da NDC.

Embora as contribuições climáticas do setor de uso da terra tenham sido negligenciadas em estratégias de mitigação e mercados de carbono no passado, há hoje um interesse significativo e crescente com esse tipo de atividade. Se os compromissos voluntários de neutralidade de emissões de GEE das grandes empresas se concretizarem, isso pode criar uma demanda por reduções de bilhões de toneladas de CO₂e de países tropicais. No entanto, se essas transações exigirem transferências internacionais de créditos, os ajustes correspondentes exigidos pelo Acordo de Paris podem resultar em impactos negativos severos para as NDCs desses países.

¹⁷ Ex., conservação florestal, restauração florestal, agricultura ou pecuária sustentável.

¹⁸ Moura-Costa et al. 2017: Integrated REDD+ markets: A financial model to support forest protection, agricultural production and decarbonization efforts. Brazilian REDD+ Alliance. BVRio. <https://www.bvrio.org/view?type=publicacao&key=publicacoes/2515902c-b91d-4b9b-8618-730f011731a7.pdf>

¹⁹ Veja, por exemplo, Forsell et al. 2016: Assessing the INDC's land use, land use change and forest emission projections. Carbon Balance and Management. www.researchgate.net/publication/311523930_Assessing_the_INDCs%27_land_use_land_use_change_and_forest_emission_projections

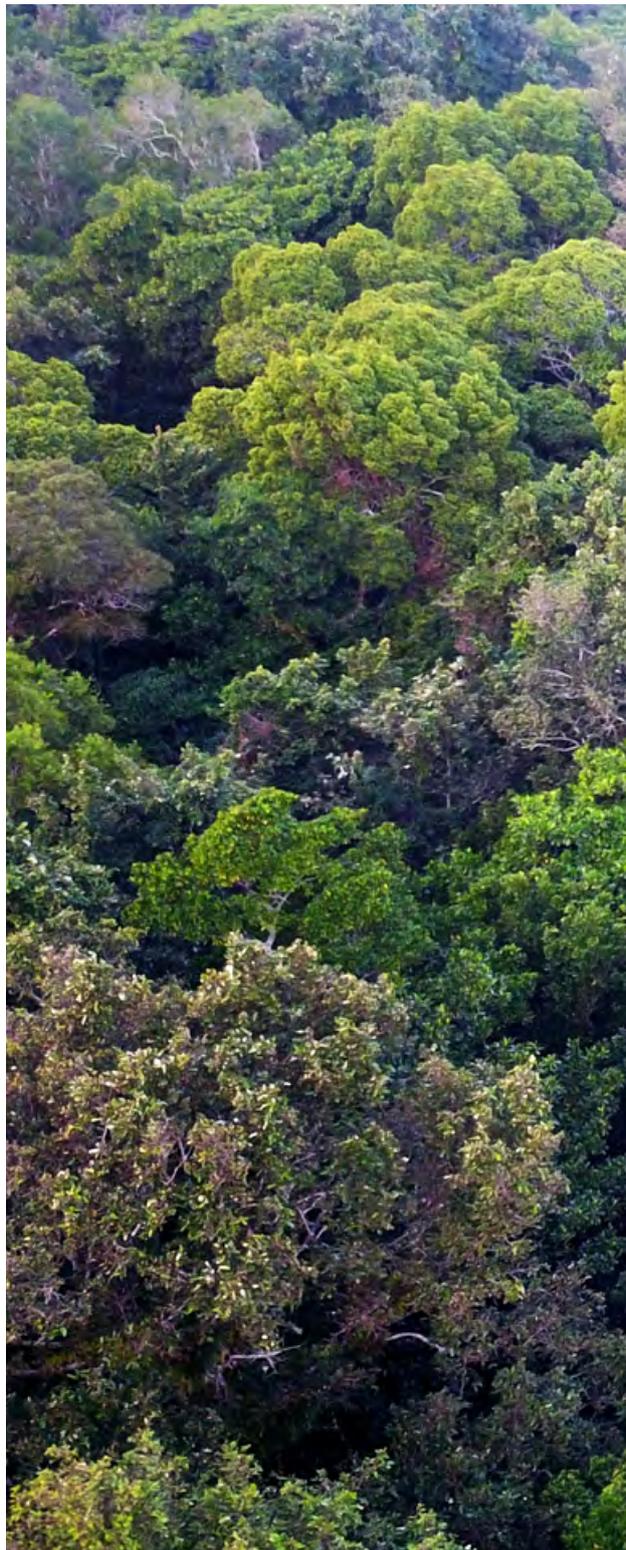
²⁰ Griscom et al., 2020: National mitigation potential from natural climate solutions in the tropics. Philosophical transactions of the Royal Society B. <https://royalsocietypublishing.org/doi/full/10.1098/rstb.2019.0126>

6. O novo programa brasileiro REDD+

Recentemente o Brasil anunciou o *Programa Floresta+*²¹, um novo sistema de pagamento serviços ambientais (PSA) voluntário. Com esse novo programa, o Ministério do Meio Ambiente espera “acelerar e consolidar o mercado de PSA, incluindo de forma mais eficaz o setor privado na agenda de conservação florestal, proteção da biodiversidade e mitigação de GEE”. O programa espera acelerar várias iniciativas de mercado, incluindo o REDD+²², mercados voluntários, títulos verdes (green bonds), ecoturismo e outros instrumentos. Até o momento, o programa não cria regras específicas para a participação ou contabilidade de carbono.

Na prática, qual é o impacto do Programa Floresta+ no REDD+?

À primeira vista, este programa não altera em nada as condições para o desenvolvimento e investimento em projetos de REDD+ no Brasil. Apesar de que, historicamente o governo brasileiro sempre se opôs aos mercados voluntários de carbono (especialmente aqueles envolvendo conservação florestal), não há nada na legislação brasileira ou internacional que impeça o desenvolvimento desse tipo de projetos, ou que seus investidores recebam créditos voluntários.



21 Portaria nº 288, de 2 de julho de 2020, criando o Programa Nacional de Pagamentos por Serviços Ambientais - Floresta+. www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-288-de-2-de-julho-de-2020-264916875

22 Redução de emissões de gases de efeito estufa provenientes do desmatamento e da degradação florestal, considerando o papel da conservação de estoques de carbono florestal, manejo sustentável de florestas e aumento de estoques de carbono florestal (REDD+).

Independente do Programa Floresta+ Carbono, o governo brasileiro continuará podendo exercer seu direito de desautorizar que os créditos de redução de emissões desses projetos sejam exportados e incluídos nas contas oficiais dos países compradores (o que resultaria em “ajustes correspondentes” ao NDC brasileiro).

Outras reações ao programa incluem a sugestão de que este não é ambientalmente robusto, pois não estabelece regras relacionadas à permanência, adicionalidade ou vazamento. De fato, o programa não se refere a esses elementos dado que não pretende ser um padrão de contabilidade de carbono, mas simplesmente uma regulamentação que incentiva o desenvolvimento de tais projetos.

Uma vez que o programa não determina quais padrões de contabilidade de carbono são reconhecidos, deixa isso a critério dos compradores. Estes podem selecionar o padrão mais adequado às suas circunstâncias (por exemplo, VCS, Gold Standard, American Carbon Registry, etc.).

Não devemos, com isso, concluir que o programa resultará em uma leva de desenvolvimento de projetos ambientalmente ruins. Em última análise, investidores voluntários atuam para contribuir com seus objetivos de responsabilidade corporativa e liderança empresarial. Projetos que resultem em publicidade negativa e/ou risco de reputação se opõem ao seu próprio propósito. Por essa razão, investidores voluntários

tendem a tomar todas as precauções para garantir a credibilidade de seus projetos e respeitar salvaguardas ambientais e sociais²³.

Talvez o único impacto concreto desse novo programa seja uma mudança de percepção sobre a postura do governo brasileiro com relação a investidores internacionais em projetos de REDD+ voluntários. Dado que, até hoje, a atitude do país em relação a esses projetos tem sido extremamente negativa²⁴, isso vem levando a uma rejeição de projetos brasileiros por investidores internacionais. Uma nova postura talvez possa alterar essa tendência, resultando em um aumento do nível de investimentos em proteção e restauração florestal em um momento de grande atenção e escrutínio internacional sobre o tema e aumento das taxas de desmatamento.

Considerando a enorme contribuição que o setor de uso sustentável da terra brasileiro pode ter no mercado internacional de carbono, práticas de mercado adotadas aqui podem vir a ser adotadas como modelo internacional. Mais especificamente, se o modelo do mercado voluntário de REDD+ adotado pelo Brasil for baseado em contribuições voluntárias sem transferências e ajustes correspondentes (ou seja, créditos voluntários não seriam utilizados para fins de cumprimento das NDCs de países compradores), isso pode vir a ser adotado internacionalmente, levando a um resultado muito positivo no esforço global de atingimento das NDCs de países tropicais.

23 Tal zelo inclui exigências como o direito de exportar os créditos (que, conforme argumentamos aqui, limitariam a capacidade do setor privado de direcionar investimentos adicionais para a redução de emissões globais).

24 Veja, por exemplo, Seroa da Motta, 2020: Oportunidades e barreiras no financiamento de soluções baseadas na natureza. ICS e CEBDS.

7. Breves recomendações para o Programa Floresta+



Por fim, para que o Programa Floresta+ tenha a possibilidade de sucesso e um impacto positivo, as seguintes medidas são necessárias:

- O Programa Floresta+ Carbono deverá ser implementado de forma complementar e adicional as ações do poder público, que envolvem, por exemplo, a fiscalização, o comando e controle e a implementação de políticas federais e estaduais de combate ao desmatamento.
- Recomenda-se também o desenvolvimento da “Plataforma REDD+ Brasil”, que reúna informações dos projetos voluntários de REDD+ em desenvolvimento no país, visando dar transparência e visibilidade para essas iniciativas, incluindo de resultados atingidos e verificados.



Brazilian REDD+ Alliance

www.bvrio.org