

A CONTINUIDADE DO MDL ANTE O ACORDO DE PARIS E SUA ARTICULAÇÃO COM O MDS¹

José Domingos Gonzalez Miguez²
Tulio César Mouthé de Alvim Andrade³

1 INTRODUÇÃO

O uso de mecanismos de mercado para o combate à mudança do clima foi introduzido pelo Protocolo de Quioto à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (CQNUMC), adotado em 1997. Em vigor desde 2005, o Protocolo de Quioto estabeleceu o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL) do Protocolo de Quioto de 1997.⁴

O MDL logrou escala de projetos de redução de emissões em países em desenvolvimento e foi capaz de inaugurar um mercado de créditos de carbono plenamente fungíveis. Dúvidas em relação ao Protocolo de Quioto, contudo, lançaram dúvidas em relação ao próprio mecanismo.

Com vistas a estender as vantagens do MDL ao contexto pós-2020, em que um novo acordo sob a CQNUMC passaria a ser a principal referência para a resposta internacional à mudança do clima, o Brasil apresentou, nas negociações que culminariam na adoção do Acordo de Paris, em 2015, a proposta de um MDL ampliado (MDL+). Os principais elementos da proposta brasileira acabaram sendo incorporados no texto final do acordo, em seu artigo 6, parágrafo 4º, na forma do “mecanismo de desenvolvimento sustentável” (MDS).

2 HISTÓRICO DO MDS

O conceito de um novo mecanismo centralizado de certificação de redução de emissões de gases do efeito estufa (GEEs), no âmbito do Acordo de Paris sob a CQNUMC, decorreu de proposta apresentada pelo Brasil a XX Conferência das Partes (COP-20) na CQNUMC e a X Reunião das Partes no Protocolo de Quioto

1. As opiniões emitidas no texto são de inteira responsabilidade do autor, não coincidindo necessariamente com posições do Ministério das Relações Exteriores.

2. Engenheiro eletrônico. Diretor de políticas em mudança do clima da Secretaria de Mudança do Clima e Florestas do Ministério do Meio Ambiente (SMCF/MMA).

3. Bacharel em direito. Membro da Embaixada do Brasil em Tóquio.

4. Artigo 12, do Protocolo de Quioto à UNFCCC.

(CMP-10), em Lima, em dezembro de 2014. A proposta brasileira à COP-20, conhecida como “proposta de convergência concêntrica”, buscava oferecer uma solução a um dos aspectos mais controversos das negociações que culminariam no Acordo de Paris sob a CQNUMC: o respeito ao princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas, em um cenário em que todos os países – desenvolvidos e em desenvolvimento – seriam chamados a contribuir para a mitigação das emissões globais de GEEs.

Pela convergência concêntrica, as obrigações dos países no combate à mudança do clima seriam diferenciadas de acordo com a responsabilidade histórica de cada um deles pelo aquecimento global. Progressivamente, haveria expectativa de convergência gradual entre os Estados-parte, à medida que os grandes países em desenvolvimento aumentassem sua responsabilidade individual pelo aumento da temperatura média global.

Apresentada em um contexto negociador mais amplo, a proposta brasileira previa, de maneira acessória, o estabelecimento, no âmbito do Acordo de Paris, de um novo mecanismo de compensação de emissões, com escopo semelhante ao do MDL e funções ampliadas.

2.1 A concepção do MDS: a proposta brasileira de um mecanismo MDL+

A proposta de convergência concêntrica incluía um capítulo sobre mecanismos econômicos, que abrangia, em especial, um mecanismo de desenvolvimento limpo ampliado. O objetivo do MDL+ seria incentivar países em desenvolvimento e com economias em transição na implementação de ações de combate à mudança do clima certificadas como adicionais às suas promessas de mitigação de emissões sob o Acordo de Paris e, ao mesmo tempo, facilitar o alcance do que seria prometido por países desenvolvidos.

O MDL+ visaria a reduzir as emissões antrópicas de GEEs e ampliar as remoções por sumidouros, por meio da aplicação das modalidades, dos procedimentos e das metodologias do MDL do Protocolo de Quioto no processo de certificação de atividades de projetos em países em desenvolvimento. Similarmente ao MDL, reduções de emissão certificadas sob o MDL+ seriam convertidas em créditos de carbono, que poderiam ser usados por países com metas de mitigação absolutas para todo o conjunto da economia (*economy-wide emissions reduction targets*), no alcance de seus compromissos no âmbito do Acordo de Paris. Também semelhante ao MDL, créditos do MDL+ poderiam ser adquiridos por países com metas absolutas, para posterior compensação de seus respectivos níveis de emissão. Isso lhes facilitaria demonstrar o cumprimento do que mais tarde prometeriam no âmbito do acordo.

Novamente tendo por base o MDL, o Brasil propôs que fosse permitido, no âmbito do MDL+, o cancelamento voluntário de unidades definidas sob o seu arcabouço na forma de reduções certificadas de emissões (RCEs). Pela proposta brasileira, o cancelamento voluntário de RCEs seria feito por iniciativa não apenas de Estados-partes

da CQNUMC, mas também de entes não estatais – como entidades subnacionais, setor privado e até mesmo indivíduos –, com vistas a fomentar o engajamento desses atores em ações de mitigação e a ampliar a ambição e a integridade ambiental⁵ da luta contra a mudança do clima. As partes que escolhessem alocar recursos financeiros para o cancelamento de RCEs teriam reconhecida tal alocação como parte do cumprimento de suas obrigações financeiras com a convenção.

Pela proposta brasileira, o MDL+ deveria assegurar alto padrão de integridade ambiental no seu uso e funcionamento. O cumprimento das metas dos países em desenvolvimento deveria ser promovido com base em incentivos positivos, em vez de modelos punitivos.

O Brasil, apoiado por muitos países em desenvolvimento, defendeu que esse modelo de mecanismo centralizado sob o Acordo de Paris deveria consistir em uma atualização do MDL. Além disso, propôs, em sua submissão de 2014 para a convergência concêntrica, que países com metas absolutas de redução de emissão para toda a economia tivessem a prerrogativa de se engajar no “comércio internacional de emissões”, sob os auspícios do novo acordo, ou seja, teriam elegibilidade para comprar créditos de países desenvolvidos e em desenvolvimento que escolhessem adotar metas absolutas, com mais rigor, em termos de ambição. O Brasil defendeu, ademais, que a elegibilidade para sediar projetos de MDL+ promotores do desenvolvimento sustentável fosse restrita a países em desenvolvimento – aí incluídos aqueles com metas absolutas, como é o caso brasileiro. Isso permitiria ao Brasil situação privilegiada: por ser país em desenvolvimento com metas absolutas, poderia tanto comprar créditos como sediar projetos de MDL+.

3 O BRASIL E A UNIÃO EUROPEIA NO CAMINHO PARA PARIS

Ao longo das negociações que antecederam a COP-21 (Paris, dezembro de 2015), não havia clareza quanto ao papel dos mecanismos de mercados no âmbito do Acordo de Paris. Paralelamente às negociações do novo acordo de 2015, o tema de abordagens de mercado para o combate à mudança do clima era discutido em três trilhos distintos no âmbito da CQNUMC: novo mecanismo de mercado (*new market mechanism* – NMM), moldura de abordagens variadas (*framework for various approaches* – FVA) e abordagens não baseadas em mercado (*non-market approaches* – NMA). O grau de divergência entre as partes acerca da conveniência de tratamento de abordagens de mercado na convenção era tão acentuado que não havia visão comum nem mesmo sobre o escopo das três negociações.

5. Integridade ambiental é aqui entendida como prevalência de benefícios ambientais sobre benefícios econômicos e rigor técnico na auferição de resultados. No caso de ações de combate à mudança do clima, uma ação seria considerada como íntegra, do ponto de vista ambiental, se seu desempenho de fato contribuisse para a redução de emissões de GEEs. A análise rigorosa no tocante à integridade ambiental é essencial para evitar casos de fraude e má-fé na condução de projetos de redução de emissões, correntemente denominados lavagem verde (*green washing*), em que uma ação é apresentada como supostamente vantajosa ambientalmente, mas, do ponto de vista técnico-científico, é contraproducente para esforços em prol do meio ambiente.

De 2011 a 2015, Conferência de Paris, as negociações no âmbito da convenção para novo mecanismo de mercado, para moldura de abordagens variadas e para abordagens não baseadas em mercado alcançaram progresso limitado e acabaram por entrar em paralisia na COP-20, em Lima. O mesmo ocorreu com o novo mecanismo de mercado estabelecido na Emenda de Doha ao Protocolo de Quioto (COP-18/ CMP-8, Doha, 2012), o qual nunca chegou a ser discutido ou implementado.

As partes negociadoras apresentavam preocupações divergentes sobre inúmeros aspectos relacionados a mecanismos de mercado para o combate à mudança do clima. Além de visões técnicas distintas, notavam-se perspectivas diversas quanto às garantias de integridade ambiental e à intenção de se estimular a cooperação internacional envolvendo comércio de créditos compensatórios sem a supervisão internacional da CQNUMC.

Esse quadro de incertezas prejudicou a previsibilidade de mercado em relação a mecanismos de mercado multilaterais, o que afetou negativamente o valor de créditos compensatórios com o selo das Nações Unidas. Ao mesmo tempo, ganhavam espaço créditos de carbono sem respaldo internacional e sem as salvaguardas de integridade ambiental, no sentido de que o que se comercializava transnacionalmente efetivamente representava diminuição da concentração atmosférica de GEEs. O contexto político negociador na CQNUMC, eminentemente não consensual no que diz respeito a mecanismos de mercado, não favoreceu a expectativa de que uma solução sobre o tema pudesse ser alcançada durante a COP-21.

Similarmente desfavorável a mecanismos de mercado multilaterais, foi a determinação, no âmbito da União Europeia, até então a maior fonte de demanda por RCEs, de que, a partir de 2013, créditos de MDL não seriam mais reconhecidos no âmbito do Esquema de Comércio de Emissões da União Europeia, a menos que decorressem de atividades sediadas por países de menor desenvolvimento relativo. Deixaram de ser aceitas, portanto, RCEs de grandes países em desenvolvimento, como Brasil, África do Sul, China e Índia, justamente os países que mais haviam contribuído com projetos de MDL e com a escala lograda pelo mecanismo.

A referida decisão europeia levou ao colapso do valor de RCEs e, consequentemente, ao descrédito do MDL como um todo, no setor privado. Verificou-se, a partir de então, o desengajamento gradual de empreendedores de projetos, de entidades operacionais designadas (EOD) e demais atores envolvidos no processo de certificação de redução de emissões e no comércio de unidades do MDL. Após 2013, quando do encerramento do primeiro período de compromissos do Protocolo de Quioto, que se estendeu de 2008 a 2012, notou-se baixo nível de registro de atividades de projetos de MDL.

Apesar desse contexto negociador desfavorável, tanto o Brasil (mediante a proposta para CDM+) como a União Europeia deram sinalizações em defesa do uso de mecanismos de mercado no Acordo de Paris, desde que acompanhado de

regras robustas, garantias de integridade ambiental e de supervisão internacional para evitar fraudes e má-fé na condução de projetos de redução de emissões.

O Brasil, assim como um grande número de países do Grupo dos 77 e China (bloco negociador na CQNUMC que envolve mais de 130 países em desenvolvimento), apoiava o uso de mecanismos de mercado sob o Acordo de Paris como uma continuidade da experiência bem-sucedida do MDL, no Protocolo de Quioto. O êxito do MDL atesta-se pelos relatórios do seu Conselho Executivo, que, a cada reunião, lista o número de projetos, programas de atividades (PoAs) e respectivos componentes registrados, bem como RCEs emitidas e unidades canceladas voluntariamente. Os dados do último relatório do Conselho Executivo indicaram que, até 13 de julho de 2017, haviam sido registradas 7.776 atividades de projeto de MDL e 310 PoAs, com 2.061 componentes incluídos; teriam sido emitidas 1.843.750,188 RCEs por atividades de projeto MDL e 8.938.800 por PoAs; e teriam sido canceladas voluntariamente 22.464.732 RCEs.⁶

A perspectiva de países em desenvolvimento em apoio ao MDL se justificava pelos benefícios em termos de resultados de mitigação propiciados pelo mecanismo, os quais não ocorreriam em sua ausência, e também pelos ganhos ambientais, sociais e econômicos associados. Como modelo de certificação multilateral de redução de emissões (por um Conselho Executivo composto por vinte países), o MDL servia, ademais, como alternativa a esquemas de reconhecimento bilateral de comércio de emissões que não contavam com a supervisão da convenção e que, portanto, são vistos como ameaça à integridade ambiental, efetividade e credibilidade do regime internacional de mudança do clima.

O Brasil, especificamente, se posicionou nas negociações sob a convenção defendendo que somente um mecanismo de mercado centralizado no âmbito do regime de mudança do clima, sujeito ao crivo de todas as partes, de forma coletiva, poderia assegurar que as reduções de emissão de GEEs fossem efetivamente monitoradas, verificadas e certificadas com a precisão necessária ao requisito de integridade ambiental. Pela visão brasileira, apenas a supervisão multilateral poderia garantir que 1t de CO₂ equivalente que se alega reduzir realmente represente 1t de CO₂ equivalente não liberada para a atmosfera.

A posição negociadora da União Europeia, por seu turno, era no sentido de reafirmar que o bloco não usaria créditos de mecanismos de mercado para o atendimento de suas metas sob o Acordo de Paris. O objetivo da União Europeia seria apenas evitar que um eventual novo mecanismo refletisse a diferenciação entre países desenvolvidos e em desenvolvimento consagrada na CQNUMC e no seu Protocolo de Quioto, bem como introduzir regras que evitassem dupla contagem na contabilidade de emissões

6. Relatório da 95ª Reunião do Conselho Executivo do MDL. Disponível em: <<https://goo.gl/eGWVG8>>. Acesso em: 20 jul. 2018.

ou de reduções de emissões. Cabe observar, contudo, que, no âmbito do protocolo, o alegado risco de dupla contagem é inexistente, tendo em vista que seu sistema de transferência eletrônica, conhecido como International Transaction Log (ITL) – análogo ao de terminais bancários –, assegura constante verificação da integridade de transferências de créditos multilaterais. Esquemas de comércio de emissões paralelos ao regime internacional de mudança do clima não contam com tal salvaguarda.

3.1 As discussões com a União Europeia durante o período de 2014 a 2015

Brasil e União Europeia têm sido interlocutores-chave no Conselho Executivo do MDL e nas negociações sobre mercado no âmbito do Protocolo de Quioto e da CQNUMC. Ao mesmo tempo, as duas partes representam diferentes interesses nessas discussões, o que suscitou a emergência de conflitos.

Grosso modo, o Brasil defende o ponto de vista dos participantes de projetos, que trazem benefícios ao desenvolvimento sustentável. A União Europeia, por seu lado, atua pelo ponto de vista do mercado de RCEs e da alocação de capital em território europeu. Como um país que desenvolve atividades de projeto de MDL em seu território, o Brasil representa principalmente a perspectiva dos empreendedores de projeto que se deparam com os desafios e os riscos de se engajarem em projetos de redução de emissões. Como um comprador potencial de RCEs, a União Europeia representa principalmente a perspectiva dos atores de mercado que querem garantias em relação aos créditos adquiridos. Advoga também pelo interesse das EODs, que procuram mitigar riscos relativos à verificação e à certificação de reduções de emissão.

Nas negociações da CQNUMC, a União Europeia tem buscado converter o mandato para a revisão do MDL em uma reforma do mecanismo. Além de questionar a legitimidade procedimental da posição europeia, o Brasil tem contestado as propostas do bloco, uma vez que implicariam incentivos perversos, restrições a prerrogativas nacionais ou dificuldades para novas atividades de projeto. As divergências entre as partes conduziram a uma série de resultados sem conclusão nas negociações sobre revisão do MDL no âmbito do Protocolo de Quioto.

Como parte de sua atuação, a União Europeia vem defendendo sistematicamente o estabelecimento de linhas de base padronizadas mandatárias, com vistas a facilitar a demonstração da adicionalidade de projetos, a qual consiste em requisito-chave do MDL. A proposta favoreceria o trabalho de EOD, mas, em muitos casos, penalizaria os empreendedores de projetos mais eficientes em um único setor, perversamente premiando os maiores emissores e impedindo o reconhecimento do esforço total de mitigação de um projeto específico. O bloco apoia, ainda, a imposição de requisitos supracionais relacionados a desenvolvimento sustentável, posição que desrespeita o consenso internacional no âmbito das Nações Unidas, particularmente a recém-adoptada Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, que consagrou a prerrogativa nacional dos países na avaliação do progresso nessa área. Outras propostas europeias

têm o potencial de dificultar novas atividades de projeto, ao sugerirem a imposição de limites muito baixos à penetração de mercado. Pelo que propõe a União Europeia, ficaria prejudicada, por exemplo, a maior penetração de cogeração de energia elétrica a partir de bagaço de cana no Brasil e na Índia na oferta de energia elétrica.

O Brasil sempre reiterou que as considerações de desenvolvimento sustentável são uma prerrogativa nacional e não devem, portanto, estar sujeitas à análise multilateral sob o regime de mudança do clima. Portanto, de modo análogo ao MDL, as regras, as modalidades e os procedimentos do novo mecanismo não devem incluir critérios *top down* de desenvolvimento sustentável. Sua promoção, contudo, deve ser um fator-chave na aprovação de atividades de projetos pelas autoridades nacionais designadas (ANDs), reconhecendo-se a responsabilidade primária do governo pelo seguimento e pela revisão nesta área.

Nas discussões sob a convenção (NMM, FVA e NMA), o Brasil tampouco compartilhava da posição da União Europeia. O Brasil temia que, se métodos de mercado fossem prematuramente estabelecidos sob a convenção, fora do âmbito do Protocolo de Quioto ou do Acordo de Paris, a natureza *bottom-up* do quadro de mensuração, informe e verificação no âmbito da convenção seria incapaz de garantir a integridade ambiental similar àquela que existia no sistema robusto de contabilidade sob o Protocolo de Quioto. Na visão brasileira, o modelo do protocolo seria o único a evitar “reduções fictícias de emissões” (comumente qualificadas como *green washing*) na emissão de unidades comercializáveis e a impedir que uma única unidade comercializável fosse usada duplamente. A União Europeia pressionava para que a discussão de contabilidade pós-2020 fosse discutida no FVA, e o Brasil mantinha que isso pré-julgaria as discussões sobre contabilidade no Acordo de Paris. A União Europeia defendia a elaboração de modalidades e procedimentos para o novo mecanismo de mercado, e o Brasil questionava a urgência de tais regras à luz de falta de uma demanda global por um novo mecanismo – em grande parte, devido às decisões unilaterais da própria União Europeia em relação ao MDL.

Na COP-20, em Lima, em 2014, as posições de todas as partes ficaram mais rígidas, em função da expectativa sobre a possibilidade de um novo acordo, pela COP-21, em Paris, em 2015. As discussões formais e as informais de mercado criaram confusão sobre o escopo das regras necessárias ao acordo. Como resultado, houve proliferação de iniciativas paralelas, sob o pressuposto de que não seria possível acordar um dispositivo sobre abordagens de mercados para o combate à mudança do clima no contexto do novo acordo. Na falta de regras multilaterais sobre abordagens de mercados, as partes estariam livres para cooperar sem as diretrizes da convenção e sem as regras de certificação e contabilidade do Protocolo de Quioto. Esta situação tornar-se-ia ainda mais complexa com a variedade de tipos e abrangências das contribuições nacionalmente determinadas (NDCs) ao novo Acordo de Paris, definidas por cada parte na convenção, conforme seu próprio

interesse nacional. Essa situação refletia o ponto de vista dos Estados Unidos e do Canadá (não membros do Protocolo de Quioto), cuja maior preocupação residia na responsabilidade de supervisão federal de intercâmbio de reduções de emissões em nível subnacional, as quais não estavam sob sua jurisdição.

A perspectiva de completa desregulamentação do comércio internacional de emissões não era, contudo, de interesse do Brasil, tampouco da União Europeia. Ambos buscavam garantir a integridade ambiental do regime de mudança do clima. Permitir que países pudessem demonstrar cumprimento de suas obrigações com créditos de carbono paralelos ao regime poderia trazer graves riscos ao combate efetivo do aquecimento global. Vislumbrando esse interesse em comum, a partir de 2014, negociadores do Brasil e da União Europeia que haviam trabalhado em conjunto como membros do Conselho Executivo do MDL iniciaram contatos preliminares à margem das negociações preparatórias à COP-21. Com a aproximação da Conferência de Paris, contra o pano de fundo de desacordo fundamental, os negociadores brasileiros e da União Europeia entenderam que algum acordo seria necessário entre as duas partes, baseado na compreensão conjunta de que, sem um acordo Brasil-União Europeia e dada as visões díspares existentes nas negociações, o resultado seria a falta de regras para mercados e um ambiente de regras diferenciadas localmente. Isso inviabilizaria o desenvolvimento de projetos de redução de emissões por entidades públicas e privadas, tendo em vista o custo de transação proibitivo de acompanhamento de regulamentações individuais sobre mercados em diversos países.

3.2 Trabalho conjunto Brasil e União Europeia e proposta conjunta de MDS Brasil-União Europeia na primeira semana de Paris

Em Paris, negociadores brasileiros e da União Europeia trabalharam em conjunto para encontrar uma linguagem de texto para o novo acordo que contemplasse um sistema robusto de contabilidade para mercados e um mecanismo centralizado de certificação que sucedesse o MDL e, ao mesmo tempo, respeitasse os limites de negociação de cada uma das partes.

Ao negociarem a proposta conjunta na primeira semana de Paris, a União Europeia e o Brasil trabalharam sobre o texto de rascunho, de 3 de dezembro de 2015, que incluía os dois dispositivos básicos apoiados pela União Europeia e pelo Brasil, respectivamente, quais sejam, a contabilidade rígida no comércio internacional de emissões e o estabelecimento de um mecanismo de mercado de certificação de emissões. Este texto, contudo, refletia, ainda, a diversidade de visões das partes.

O resultado foi uma proposta divisora de águas, no dia 8 de dezembro de 2015, apresentada a seguir em sua versão original (box 1),⁷ incluindo um dispositivo claro de

7. O texto foi mantido em inglês para evitar, em eventual tradução, resolver inadvertidamente ambiguidades que permitiam que as visões brasileira e da União Europeia concordassem com esta versão.

contabilidade para uso de resultados de mitigação transferidos internacionalmente – *internationally transferred mitigation outcomes* (ITMO) –, relativos ao comércio de emissões, com salvaguardas adicionais de integridade ambiental propostas pelo Brasil e aceitáveis pela União Europeia, bem como uma proposta brasileira ambiciosa de um mecanismo baseado no artigo 12, do Protocolo de Quioto, aceita pela União Europeia, com a colocação de uma menção de contribuição “além da NDC” e proibição explícita do uso de uma mesma unidade de redução certificada de emissão por duas partes para cumprimento de sua NDC.

A proposta Brasil-União Europeia delineou a visão de que um acordo mais amplo seria possível para abordagens de mercado, e, rapidamente, tornou-se o foco das discussões em Paris. Entretanto, uma gama de interesses adicionais de outras partes em ambos os elementos de mercado ainda requeria solução, antes que fosse possível um consenso sobre o tema.

A proposta conjunta não incluiu linguagem sobre “mecanismos não mercado”, assunto defendido principalmente pela delegação boliviana, que questionava qualquer utilidade de mecanismos de mercado para o combate à mudança do clima. Esse assunto foi resolvido nas últimas horas da COP-21, com esforço conjunto significativo dos Estados Unidos e da Bolívia. A versão final do artigo 6 firmemente ancora os mecanismos de mercado no Acordo de Paris. As partes agora precisam resolver os detalhes das regras, a natureza e a abrangência na regulamentação a ser desenvolvida.

BOX 1

Proposta conjunta Brasil-União Europeia

1. A mechanism to contribute to the mitigation of greenhouse gas emissions and to support sustainable development [in developing countries] is hereby established. This mechanism shall be under the authority and guidance of the CMA, supervised by a body designated by the CMA, and would aim to:
 - i) promote mitigation of greenhouse gas emissions [in developing country] Parties, while fostering sustainable development;
 - ii) enhance ambition [by developing country Parties], by incentivizing supplementary voluntary mitigation of greenhouse gas emissions, beyond their ###;
 - iii) assist Parties with a ### that reflects an absolute target in relation to a base year to fulfil their ###, through the use of emission reductions from mitigation activities [in developing countries]; and
 - iv) incentivize and enable participation in mitigation of greenhouse gas emissions by public and private entities authorized by a Party.
2. The CMA shall adopt modalities and procedures for the above-mentioned mechanism, on the basis of:
 - i) voluntary participation approved by each Party involved;
 - ii) real, measurable, verified and long-term benefits related to the mitigation of climate change; and
 - iii) reductions in emissions that are additional to any that would otherwise occur, certified by operational entities to be designated by the supervisory body;
3. The CMA shall ensure that a share of the proceeds from the certification of emission reductions is used to cover administrative expenses as well as to assist developing country Parties that are particularly vulnerable to the adverse effects of climate change to meet the costs of adaptation.
4. Emission reductions resulting from this mechanism cannot be used to demonstrate achievement of the host Party's ###, if used by another Party to demonstrate achievement of it's ###.
usado como marcador (*place holder*) para o termo NDC definido posteriormente no acordo.

Elaboração dos autores.

A questão de diferenciação das partes, pela aplicação e pelo uso do mecanismo apenas por certo grupo de partes, foi deixada aberta na proposta conjunta, e o texto que diferenciava sua aplicação foi deixado entre colchetes para que a questão fosse discutida por todas as partes.

Na proposta, o mecanismo seria supervisionado por um órgão de supervisão sob a Conferência das Partes no Acordo de Paris (CMA),⁸ de modo similar à estrutura de governança do MDL. A proposta conjunta estabelecia, ainda, uma lista de objetivos.

O papel e o envolvimento de entidades públicas e privadas “autorizadas pela parte” seria um fortalecimento potencial da proposta conjunta em relação ao MDL. A proposta conjunta “incentiva e possibilita” a participação dessas entidades. Além disso, o critério de elegibilidade do MDL, originalmente restrito a partes que ratificaram o Protocolo de Quioto, excluía os atores não partes, o que representava uma restrição desnecessária à demanda por RCEs. O novo mecanismo foi desenhado para favorecer o engajamento universal por atores partes e não partes, propiciando um caminho para que países fora do Acordo de Paris e atores não estatais continuassem a se engajar no ambiente multilateral e, portanto, a fortalecer o regime internacional de mudança do clima.

Em outras palavras, enquanto a demanda de RCEs sob o MDL foi originalmente dirigida para as partes do anexo B do Protocolo de Quioto (apenas em 2012 se regulamentou o cancelamento voluntário de RCEs), o MDS já teria como objetivo, desde sua concepção, permitir que reduções certificadas emitidas fossem usadas por qualquer ator – estatal ou não estatal; público ou privado –, para qualquer propósito que correspondesse a mensuração, informe e verificação de ação – inclusive para instrumentos financeiros, estratégias corporativas de responsabilidade socioambiental, financiamento baseado em resultados, precificação positiva etc. Isso possibilitaria que o MDS fosse operacionalizado, desde sua origem, de modo a favorecer o acesso de entes não estatais. Se adequadamente desenvolvidas, as regras, as modalidades e os procedimentos para o MDS poderiam ampliar efetivamente o combate à mudança do clima por atores estatais e não estatais, e contribuiria, assim, para uma resposta abrangente e ambiciosa que a urgência do combate à mudança do clima requer.

Os critérios de elegibilidade deveriam ser tão abertos quanto possível para favorecer o engajamento por atores estatais e não estatais. Embora restrito a partes do Protocolo de Quioto, o MDL foi usado, pela primeira vez, para propósitos de não cumprimento quando as RCEs foram voluntariamente canceladas pelo Brasil para compensar emissões da organização da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio+20), no Rio de Janeiro, em 2012. O cancelamento voluntário de RCEs foi um dos quatro passos adotados pela COP-19, em Varsóvia, em 2013, para ajudar a diminuir a chamada lacuna de ambição pré-2020.

8. Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Paris Agreement (CMA). Paris Agreement on Climate Change (CMA).

Fundamental para reter a lógica do MDL no novo mecanismo proposto foi o objetivo de contribuir para a redução do nível de emissões da parte que desenvolve a atividade de projeto e que se beneficiará das atividades de mitigação resultantes, as quais também podem ser usadas por outra parte para cumprir com sua NDC. A ideia por trás desse dispositivo, que foi negociado exaustivamente até o final da COP-21, é que a parte que desenvolveria o projeto beneficiar-se-ia dos impactos positivos de mitigação resultantes da atividade de redução certificada de emissões. Ao mesmo tempo, as unidades comercializáveis de tais atividades poderiam ser usadas por uma segunda parte que adquirisse as unidades para o atendimento de sua NDC. Nesse caso, contrariamente ao que ocorre, sob o Protocolo de Quioto, no comércio de emissões (artigo 17) ou no mecanismo de implementação conjunta (artigo 6), não haveria ajustes correspondentes aplicáveis ao país que desenvolve o projeto. A lógica do novo mecanismo do artigo 6 do Acordo de Paris obedeceria, na verdade, ao modelo do MDL do Protocolo de Quioto, com o objetivo de incentivar os empreendedores de projeto e o envolvimento de países em desenvolvimento. Cabe ressaltar, contudo, que, para fins de NDCs, cada unidade do MDS poderia ser usada apenas uma vez, por uma única parte.

A proposta conjunta Brasil-União Europeia também deixa claro que o objetivo do mecanismo inclui um incentivo suplementar à mitigação de GEEs “para além da NDC”. Isso foi um passo crucial nos termos de compromisso, uma vez que faz a ponte do conflito de longa data entre a União Europeia e o Brasil com relação à contribuição adicional do país. Esse texto, no entanto, não prevaleceu após a negociação mais ampla com todas as partes, tanto por falta de clareza em sua definição como por causa de sua natureza ser percebida como tendente à escassez de projetos.

Um dos componentes-chave do acordo na proposta conjunta e, posteriormente, na adoção do artigo 6 do Acordo de Paris foi a exclusão explícita da dupla contagem de redução de emissões. Com a formulação alternativa proposta, o potencial de dupla contagem foi claramente proscrito.

A formulação acordada evitou uma referência aberta à dupla contagem que não poderia ser aceita pelo Brasil. Na visão brasileira, não há possibilidade de dupla contagem ao se usar o sistema de ITL do Protocolo de Quioto – sistema similar ao de transferência bancária por terminais remotos –, porque não é possível transferir a unidade e manter a unidade – não se pode fazer uma omelete sem quebrar os ovos. Na perspectiva brasileira, a repetição pela União Europeia desta ideia (*avoid double counting*) à exaustão, como um mantra, levou outras partes (além da União Europeia, grupo guarda-chuva – *umbrella group* –, a Asociación Independiente de América Latina y el Caribe – Ailac e a Alliance of Small Island States⁹ – Aosis) a começarem

9. Aliança dos Pequenos Estados Insulares.

a repetir erroneamente a ideia (num contexto diferente de promessas – *pledges* – de Cancun e Protocolo de Quioto operando concomitantemente). As promessas de Cancun não eram supervisionadas internacionalmente, de modo diferente do Protocolo de Quioto, o que permitiria às partes atenderem a ambos os compromissos, em tese, com a mesma unidade, o que resultou na ideia de que os países usariam a mesma unidade para o cumprimento doméstico e para o comércio de emissões. Tal confusão permanece no processo de regulação, dada a existência de diversas interpretações do que deverá ser a implementação do artigo 6.

4 A ADOÇÃO DO MDS COMO ARTIGO 6.4 NO ACORDO DE PARIS

O estabelecimento de um mecanismo como o MDL sob o Acordo de Paris estava entre as maiores prioridades do Brasil nas negociações relativas a mercado, além da introdução de salvaguardas para as transferências de resultados de mitigação para cumprimento das NDCs.

O mecanismo esquematizado na proposta conjunta Brasil-União Europeia representava essencialmente um sucessor para o MDL, e não havia referência ao mecanismo de implementação conjunta do Protocolo de Quioto.

O mecanismo do parágrafo 4º, do artigo 6, do Acordo de Paris, reflete, em grande parte, a proposta brasileira de um mecanismo de CDM+ (box 2). A estrutura básica da versão inicial segue diretamente a estrutura básica do artigo 12, do Protocolo de Quioto. Retém, sem modificação, conceitos como participação voluntária autorizada pela parte envolvida; necessidade de benefícios reais, mensuráveis e de longo prazo, para a mitigação da mudança do clima; reduções em emissões, que são adicionais àquelas que ocorreriam na sua ausência; e verificação e certificação da redução de emissão. Também estabeleceu a supervisão por um organismo sob a autoridade da CMA e uma parcela das unidades resultantes para o custeio das despesas administrativas e para a adaptação.

A formulação do mecanismo, na proposta conjunta, foi arduamente negociada nos dias seguintes à submissão da proposta conjunta. A maior diferença entre essa proposta e o mecanismo do artigo 6 é que não há diferenciação de grupos de partes.

Os objetivos no acordo estão focados nos interesses compartilhados de mitigação e desenvolvimento sustentável, em vez de atender a interesses diferenciados de grupos de partes.

BOX 2

Artigo 6, do Acordo de Paris, e estabelecimento do MDS, no seu parágrafo 4º (e subsequentes, 5º a 7º)

4. A mechanism to contribute to the mitigation of greenhouse gas emissions and support sustainable development is hereby established under the authority and guidance of the Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Paris Agreement for use by Parties on a voluntary basis. It shall be supervised by a body designated by the Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Paris Agreement, and shall aim:

- i)* to promote the mitigation of greenhouse gas emissions while fostering sustainable development;
- ii)* to incentivize and facilitate participation in the mitigation of greenhouse gas emissions by public and private entities authorized by a Party;
- iii)* to contribute to the reduction of emission levels in the host Party, which will benefit from mitigation activities resulting in emission reductions that can also be used by another Party to fulfil its nationally determined contribution; and
- iv)* to deliver an overall mitigation in global emissions.

5. Emission reductions resulting from the mechanism referred to in paragraph 4 of this Article shall not be used to demonstrate achievement of the host Party's nationally determined contribution if used by another Party to demonstrate achievement of its nationally determined contribution.

6. The Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Paris Agreement shall ensure that a share of the proceeds from activities under the mechanism referred to in paragraph 4 of this Article is used to cover administrative expenses as well as to assist developing country Parties that are particularly vulnerable to the adverse effects of climate change to meet the costs of adaptation.

7. The Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Paris Agreement shall adopt rules, modalities and procedures for the mechanism referred to in paragraph 4 of this Article at its first session.

Related decision paragraphs

37. Recommends that the Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Paris Agreement adopt rules, modalities and procedures for the mechanism established by Article 6, paragraph 4, of the Agreement on the basis of:

- i)* voluntary participation authorized by each Party involved;
- ii)* real, measurable, and long-term benefits related to the mitigation of climate change;
- iii)* specific scopes of activities;
- iv)* reductions in emissions that are additional to any that would otherwise occur;
- v)* verification and certification of emission reductions resulting from
- vi)* mitigation activities by designated operational entities; and
- vii)* experience gained with and lessons learned from existing mechanisms and approaches adopted under the Convention and its related legal instruments.

38. Requests the Subsidiary Body for Scientific and Technological Advice to develop and recommend rules, modalities and procedures for the mechanism referred to in paragraph 37 above for consideration and adoption by the Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Paris Agreement at its first session.

Elaborações dos autores.

5 MITIGAÇÃO ABRANGENTE (OVERALL MITIGATION)

Outra grande diferença é uma redação mais explícita, relativa à provisão relacionada à contribuição “para além da NDC”, que inclui um novo parágrafo com referência à mitigação abrangente.

O que é relevante para o MDS é assegurar que as RCEs não são usadas duas vezes, como definido no artigo 6.4(c). As modalidades e os procedimentos devem criar incentivos para o desenvolvimento global de atividades de projetos. Ao passo que garantem integridade ambiental e mitigação abrangente nas emissões globais, as modalidades e os procedimentos não devem ser desenhados para impor ao país anfitrião barreiras adicionais para o cumprimento de suas NDCs. A falta de

incentivos efetivos e vantagens comparativas para as partes anfitriãs autorizarem atividades de projetos de MDS na sua jurisdição impediria ação complementar pelas entidades públicas e privadas que a parte deve autorizar, além de gerar incentivos perversos para que as partes não reflitam o seu nível de ambição máximo em suas NDCs progressivas.

O MDS deve entregar mais ação, maior engajamento e maior ambição. Primeiramente, deve incentivar e facilitar ação do setor privado, da sociedade civil e das autoridades públicas, que são complementares às políticas e medidas nacionais sobre mudança do clima no âmbito da NDC, ampliando, por consequência, a ambição da parte. Como já mencionado, atividades de projeto de MDS devem ou contribuir para o atendimento da NDC da parte anfitriã, ou ir além das políticas e medidas previstas pela parte anfitriã se as RCEs são efetivamente usadas para atendimento da NDC de outra parte.

Em segundo lugar, o MDS deve prover integridade ambiental, a ser garantida por regras e governança multilaterais para as atividades de certificação do artigo 6.4. O Brasil entende que um elemento-chave para assegurar que o MDS resulte efetivamente em mitigação abrangente nas emissões globais e vá além das políticas e medidas previstas pela parte anfitriã está baseado no conceito de adicionalidade. Conforme prevê o parágrafo 37d, da Decisão 1/CP-21, as atividades certificadas devem corresponder a reduções em emissões que são adicionais a quaisquer que ocorreriam de outro modo.

A adicionalidade pode ser avaliada pela demonstração de que a atividade de mitigação é a primeira do seu gênero e por meio de análise de prática comum, barreiras ou de investimento que demonstrem que a atividade de projeto nunca teria sido desenvolvida sem a adoção do artigo 6, do Acordo de Paris.

A mitigação abrangente nas emissões globais pode, ainda, ser assegurada por requisitos de integridade ambiental rígidos e períodos de emissão de unidades limitados no tempo.

5.1 REDD +

As atividades de REDD+ não são elegíveis para o MDS, uma vez que estão contempladas no artigo 5, do Acordo de Paris, em um dispositivo à parte e sem vínculo com o artigo 6. REDD+ é relativo a incentivos positivos e não a atividades de compensação de emissões.

Adicionalmente, REDD+ é, por definição, relativo a resultados de mitigação atingidos por meio de políticas em escala nacional – com abordagens subnacionais admitidas em bases provisórias.

Por meio do quadro existente, como estabelecido pelas diretrizes e decisões já acordadas na convenção, é a parte país em desenvolvimento que realiza os procedimentos de mensuração, informe e verificação, e, como tal, em última instância, assume a responsabilidade por seus resultados de REDD+. Tentativas de vincular os artigos 5.2 e 6.4 são equivalentes a reabrir a discussão da escala das atividades de REDD+, que foi acordada em decisões já tomadas na convenção, com a rejeição da escala de projeto.

5.2 Registro MDS

O Conselho Executivo do MDS deverá manter um registro de RCEs emitidas aos participantes de entidades públicas e privadas, o que inclui números de série. De acordo com a autorização da entidade pública ou privada participante da atividade de projeto, as unidades de RCE devem ser transferidas por meio de um mecanismo análogo ao ITL do Protocolo de Quioto para as contas nacionais da parte anfitriã ou da parte adquirente.

O registro do MDS deverá também receber as unidades RCEs emitidas sob o MDL e convertidas para o MDS que não tenham sido canceladas ou usadas (*retired*) para cumprimento de compromisso no âmbito do Protocolo de Quioto.

Isso estabeleceria um sinal positivo para o setor privado e, ao mesmo tempo, ampliaria a ação pré-2020, com garantias de integridade ambiental rígida, em reconhecimento aos esforços dos participantes de atividades de projeto de MDL. Os participantes do MDL têm investido recursos em boa-fé na resposta multilateral à mudança do clima. Se seus esforços não são reconhecidos, a confiança e a segurança jurídica sobre o regime e os novos mecanismos do Acordo de Paris serão seriamente ameaçadas.

6 A FASE QUE SE INICIA DE REGULAMENTAÇÃO DO ARTIGO 6 E DEVERÁ TERMINAR EM 2018

A prática das convenções adotadas pelas Nações Unidas e, em especial, pela Convenção-Quadro sobre Mudança do Clima é a de estabelecer um prazo de regulamentação para o acordo de dois anos. Contudo, o Acordo de Paris está seguindo uma trilha diferente, uma vez que cada processo negociador de regulamentação dos diferentes dispositivos do acordo está seguindo mandatos e prazos diferentes.

O item do artigo 6, parágrafo 4º, está sendo negociado com um entendimento entre as partes de que o prazo para finalizar essa regulamentação será de dois anos, com vistas a concluir o trabalho em 2018. No entanto, não houve decisão estabelecendo esse prazo, que foi apresentado apenas como proposta dos facilitadores da regulamentação do item de agenda do mecanismo.

6.1 A necessidade de deixar claro o eventual processo de transição do MDL para o MDS (mecanismo, atividades de projetos e instituições) após 2020

Uma vez que o Brasil entende que o MDS é o sucessor do MDL, é de suma importância que haja uma transição suave entre esses mecanismos, em especial no que se refere à: *i*) contínua validade das unidades do MDL, por meio da conversão das RCEs do MDL para uso nas NDCs ou do cancelamento pelas partes, entidades públicas e privadas para outros usos; *ii*) contínua validade das metodologias do MDL no âmbito do MDS; *iii*) emissão de RCEs do MDS para as atividades de projeto registradas no MDL; e *iv*) transposição do sistema de credenciamento do MDL para o MDS.

Consistente com o texto do Acordo de Paris, o escopo do artigo 6, parágrafo 4º, é similar ao do MDL. Nesse sentido, suas regras, modalidades e procedimentos devem englobar a verificação e a certificação de RCEs por uma EOD e os benefícios de longo prazo, mensuráveis e reais, relativos às reduções adicionais de emissão resultantes de atividades voluntárias autorizadas por cada parte envolvida e supervisionadas por um órgão designado pela CMA. O Brasil vê o MDS como o mecanismo internacional máximo para certificar a ação de combate à mudança do clima e emitir créditos.

A operacionalização adequada do conceito de *adicionalidade* é central ao objetivo do MDS e ao seu potencial de ampliar a ambição do regime de mudança do clima. A adicionalidade deve premiar projetos que não seriam possíveis na ausência do mecanismo do artigo 6.4. Com a progressiva implementação do Acordo de Paris e de políticas realizadas no contexto da NDC, deve ser esperado que políticas antes adicionais não serão capazes de demonstrar que são primeiras de seu tipo ou que passam nas análises de prática comum, barreiras ou de investimento. O Brasil acredita que as metodologias de MDL também devam ser aplicadas ao MDS para assegurar que a adicionalidade seja adequadamente avaliada.

As regras, as modalidades e os procedimentos do MDS devem refletir o fato de que o mecanismo inova em relação ao MDL ao objetivar, ainda, “incentivar e facilitar a participação na mitigação de emissões de gases de efeito estufa de entidades públicas e privadas autorizadas pela Parte”. Enquanto a demanda por RCEs sob o MDL foi originalmente conduzida pelas partes do anexo B do Protocolo de Quioto, as unidades emitidas sob o MDS podem ser usadas por qualquer ator, para qualquer propósito que englobe medição, informe e verificação de ações de combate à mudança do clima, incluindo finanças.

As regras, as modalidades e os procedimentos do MDS devem, ainda, estabelecer que toda unidade certificada de redução de emissões emitida pelo Conselho Executivo do MDS seja disponibilizada no “Registro do MDS”. As unidades no Registro do MDS poderão ser usadas ou pela parte, para cumprir sua NDC, ou por outro ator não parte, para sua estratégia voluntária ou compromisso de combate à mudança do

clima. Se uma parte adquire uma unidade para cumprimento de sua NDC, essa unidade deve ser transferida para o seu registro nacional dentro do registro multilateral a ser estabelecido, de acordo com as diretrizes do artigo 6.2. Uma vez transferida para uma conta nacional, a contabilidade das unidades do MDS seguirá as diretrizes do artigo 6.2. No caso em que as unidades forem adquiridas por atores não parte, tais unidades deverão ser canceladas no registro do MDS, com uma clara declaração do propósito de cancelamento e uso proposto da unidade.

6.2 Obstáculos para a transição

6.2.1 Reconhecimento da transição suave do MDL para o MDS

A habilidade do regime de mudança do clima de assegurar a continuidade e a transição suave do MDL para o MDS será chave para a reputação da convenção. O fracasso em garantir aos atores do MDL, especialmente aos empreendedores de projeto, que seus esforços serão reconhecidos e honrados e continuarão a ter efeitos tangíveis no contexto do Acordo de Paris ameaçaria a segurança jurídica, imprescindível a ambiente propício a novos projetos, impedindo que as RCEs pudessem contribuir para a ação imediata e o aumento de ambição pré-2020. Em última análise, promoveria a perda de credibilidade do regime internacional pelos participantes de projeto do MDL e prejudicaria a eficácia do instrumento de mitigação pela ausência de participação de entidades públicas e privadas.

6.2.2 Ajustes correspondentes

Conforme o Acordo de Paris, as partes deverão demonstrar alcance de suas NDCs, inclusive pela contabilidade de suas emissões em relação ao que prometeram internacionalmente. Tal contabilidade incluirá o uso de ITMOs, relativos ao comércio de emissões. Ou seja, se uma parte prometeu emitir até um certo limite agregada e nacionalmente, poderá ultrapassá-la, mas ainda alcançar sua NDC se compensar suas emissões não reduzidas mediante aquisições de ITMOs. No contexto do comércio de emissões, ou seja, artigo 6.2, do Acordo de Paris, a transação de um ITMO implicará ajuste correspondente, por meio de adições e subtrações, entre a parte compradora e a parte vendedora, com vistas a evitar a chamada dupla contagem. Esse ajuste, entretanto, não se aplica ao mecanismo do artigo 6.4, do Acordo de Paris.

Cabe ressaltar que, uma vez que uma parte adquira uma RCE, haverá um acerto de contas para adicioná-la à conta nacional da parte que adquire e para subtraí-la do registro do MDS. A subtração, porém, não acontece em relação ao país sede da atividade de MDS, mas no registro do MDS. De toda sorte, poder-se-ia vislumbrar uma situação em que o país-sede decidisse comprar RCEs decorrentes de atividades em seu próprio território, para demonstrar alcance de sua própria

NDC. Neste último caso, haveria um acerto de contas para adicioná-la à conta nacional da parte que adquire – que, nesta hipótese, é também o país-sede – e para subtraí-la do registro do MDS. Se, em uma segunda transação, o país-sede decidisse vender a RCE que havia comprado, a lógica passaria a ser a do artigo 6.2, ou seja, haveria um ajuste correspondente entre contas nacionais. De todo modo, na primeira transação, o acerto de contas será sempre entre a conta nacional do país comprador e o registro multilateral do MDS, nunca entre a conta nacional daquele e a conta nacional do país-sede. Isso se explica do ponto de vista jurídico, técnico e da integridade ambiental.

Do ponto de vista legal, ajustes correspondentes para evitar dupla contagem são restritos às diretrizes referidas no artigo 6.2, não se aplicam às regras, às modalidades e aos procedimentos estabelecidos pelo artigo 6.4. É de igual importância considerar que um dos objetivos do MDS é “contribuir para a redução dos níveis de emissões na Parte que desenvolve o projeto, que beneficiar-se-á das atividades de mitigação resultantes em reduções de emissões que possam ser também usadas por outra Parte, para cumprir com sua NDC”.¹⁰ A aplicação de ajustes correspondentes, no contexto do artigo 6.4, seria, portanto, contrário ao Acordo de Paris e ao direito internacional.

Sob uma perspectiva técnica, dado que as RCEs emitidas pelo Conselho Executivo do MDS estarão no Registro do MDS, e não numa conta nacional, é ilógico conceber que unidades sejam subtraídas das contas nacionais do país que desenvolve o projeto, uma vez que o país onde está localizado o projeto não participou desta primeira transação. Deve-se notar que a disponibilidade de RCEs no registro do MDS será fundamental para assegurar que o MDS seja plenamente acessível aos atores não partes, assim como para manter sua prerrogativa de comercializar multilateralmente unidades certificadas de redução de emissão para outros propósitos que não a demonstração de cumprimento das NDCs.

Adicionalmente, se uma parte que sedia atividades de mitigação sob o MDS tivesse unidades subtraídas de sua conta nacional por meio de um ajuste correspondente, a habilidade da parte para demonstrar cumprimento de sua NDC seria significativamente prejudicada. Isso criaria desincentivos para as partes aprovarem atividades de mitigação no MDS em seu território, solapando o potencial do mecanismo de entregar benefícios de longo prazo, mensuráveis e reais, relativos às reduções de emissões adicionais.

Finalmente, sob a perspectiva ambiental, as preocupações de integridade ambiental relacionadas com dupla contagem aplicáveis ao artigo 6.2 não se aplicam à dinâmica do mecanismo do artigo 6.4. Isso porque o artigo 6.5 impede dupla

10. Acordo de Paris, artigo 6, parágrafo 4º, inciso c.

contagem, por não permitir que as RCEs do MDS sejam usadas pelo país onde o projeto se localiza caso usado por uma outra parte para demonstrar cumprimento de sua NDC.

Alguns sugeriram que, mesmo com a salvaguarda do artigo 6.5, existiria o risco de dupla contagem de um resultado de mitigação resultante de uma RCE: a unidade poderia ser usada pela parte adquirente para contar na sua NDC ao mesmo tempo que o país anfitrião do projeto seria capaz de se beneficiar da mitigação relacionada no seu inventário.

Essa sugestão não encontra respaldo nas regras de contabilidade do regime internacional de mudança do clima. De modo análogo ao MDL, as atividades de mitigação do MDS não afetarão necessariamente o cálculo dos níveis de emissão nos inventários nacionais. O cálculo dos níveis de emissão nos inventários nacionais segue as diretrizes do Painel Intergovernamental sobre Mudança do Clima (IPCC Guidelines for National Greenhouse Gas Inventories – IPCC). Essas diretrizes correspondem a estimativas factuais e refletem as emissões que ocorreram de fato. A quantidade de RCEs gerada por uma atividade de projeto MDL/MDS, por seu lado, é determinada pela aplicação de uma metodologia de monitoramento e de uma linha de base aprovada pelo Conselho Executivo. Essa redução de emissão é uma estimativa contrafactual e reflete emissões hipotéticas que nunca existiram.

De acordo com o Guia de Inventários do IPCC, as emissões antrópicas de GEEs são estimadas em *bona fide*. No setor de energia, por exemplo, que é tradicionalmente a principal fonte de emissões, a estimativa de emissões requer, na maior parte dos casos, o uso de um fator médio de emissões para a combinação de categoria da fonte e combustível.

Em contraste, como ilustração, as ferramentas metodológicas do MDL determinam os fatores de emissão de CO₂ da eletricidade gerada por centrais geradoras do sistema elétrico por meio do cálculo do fator de emissão da margem combinada do sistema elétrico (*grid*). Consequentemente, não há correspondência no cálculo das RCEs emitidas e das emissões estimadas nos inventários nacionais que justificaria que um ajuste correspondente tivesse lugar.

Em vez de um risco de dupla contagem de resultado de mitigações, ajustes correspondentes, no contexto do artigo 6.4, corresponderiam a um risco de dupla contagem de emissões, em detrimento do país anfitrião. No pior caso, implicariam emissões adicionais ao país-sede que, na prática, não ocorreram – como no caso de turbinas eólicas. Isso, novamente, criaria desincentivos às partes para aprovarem atividades de mitigação de MDS no seu território, o que prejudicaria o potencial do mecanismo de benefícios de longo prazo, mensuráveis e reais, relativos às reduções de emissões.

A partir de uma perspectiva ambiental, portanto, ajustes correspondentes não são exigidos para o objetivo do MDS de “entregar uma mitigação abrangente em emissões globais”.¹¹ O requisito de adicionalidade para a emissão de unidades de RCEs garante que reduções de emissões ocorram em um nível além do que seria alcançado pela NDC da parte anfitriã e da parte adquirente no agregado. Além disso, metodologias conservadoras de linha de base e de monitoramento, adicionalmente, contribuem para uma mitigação abrangente das emissões globais.

Em resumo, se os resultados da atividade de mitigação do MDS são usados por outra parte, a parte anfitriã deve restringir-se aos esforços suplementares para atingir seus próprios compromissos. Isso significa que, no caso em que não houver transferência de uma RCE do MDS para uma segunda parte, o país anfitrião reterá o benefício da mitigação, e, caso adquira RCEs de atividades de projeto em seu território, será também capaz de usar essas unidades para o cumprimento de sua própria NDC. Contrariamente, no caso de créditos de MDS serem transferidos para segunda parte, o país anfitrião reterá o benefício de mitigação – por meio de seu inventário –, mas não será capaz de contabilizar as unidades para sua própria NDC.

Finalmente, é bom ressaltar novamente que, sob o Acordo de Paris e das decisões, a referência a “*guidance to ensure that double counting is avoided on the basis of a corresponding adjustment by Parties for both anthropogenic emissions by sources and removals by sinks*”¹² é aplicável apenas ao artigo 6.2, e não ao artigo 6.4. Esta questão de dupla contagem não deve ser coberta pelas regras, pelas modalidades e pelos procedimentos do mecanismo do artigo 6.4.

REFERÊNCIA

BRASIL. Submissões no processo da UNFCCC sobre o artigo 6, 2017, duas submissões efetuadas em <<http://unfccc.int>> e nova a ser submetida até a COP-23.

11. Acordo de Paris, artigo 6, parágrafo 4º, inciso d.

12. COP-21, Decisão 1/CP-21, parágrafo 36.