

Paper de Discussão da IETA sobre o Artigo 6

Como os Governos Podem Implementar as CNDs de Forma Cooperativa e Incentivar o Investimento do Setor Privado

PONTOS-CHAVE - "INGREDIENTES PARA O SUCESSO".

Intenção:

- Os países devem anunciar se pretendem fazer uso direto do Artigo 6 e/ou autorizar entidades em suas jurisdições a participar das transações do Artigo 6.
- Os países devem determinar se pretendem participar ou permitir a participação no Artigo 6, seja como vendedor, como comprador ou ambos.

Autorização:

- Os países devem fornecer uma estratégia e diretrizes claras sobre quais setores, projetos e vintage de reduções e remoções de emissões serão elegíveis para o Artigo 6 e como eles se relacionam com o inventário nacional e a contribuição nacionalmente determinada (CND).
- Os países devem especificar se as atividades são (i) autorizadas para uso para uma CND, (ii) autorizadas para uso para "outros fins de mitigação internacional", ou (iii) para ambos.

Transparência:

- Os países devem articular como o Artigo 6 ajudará a alcançar os objetivos do Acordo de Paris e contribuirá para o desenvolvimento sustentável.
- Os países anfitriões devem desenvolver uma estrutura política para o cumprimento do Artigo 6 e da CND e determinar como essa estrutura interagirá com outros países.

Interoperabilidade:

- Os países devem estabelecer uma interação efetiva entre atividades do mercado voluntário no país e os mercados regulados.
- Os países devem apoiar o surgimento de um mercado de créditos de carbono amplamente acessível.

Responsabilidade:

- Os países devem garantir que eles tenham um registro digital adequado ou outra infraestrutura para contabilidade de GEEs, que os relatórios estejam em vigor e projetados para se conectarem à UNFCCC e a outros sistemas de registro.
- Os países devem enfrentar os principais riscos no ciclo de vida da transação e identificar mecanismos para reduzi-los.

Capacitação:

- Os países devem enfatizar áreas onde capacitação é necessária e o papel de organizações internacionais.

Introdução

Um dos sucessos da COP26 foi a finalização do livro de regras de Paris por meio do acordo sobre as diretrizes do Artigo 6. Os potenciais benefícios da cooperação para o atingimento das CND usando o Artigo 6 são significativos para todas as Partes do Acordo de Paris. As reduções potenciais de custos que podem ser alcançadas através da cooperação sob o Artigo 6 são estimadas em mais de US\$ 300 bilhões por ano em 2030, quando comparadas com a implementação independente das CNDs pelos países.¹ Há também a oportunidade de ganhar eficiência a partir das lições aprendidas com o MDL.

Desde os acordos sobre o Artigo 6 em Glasgow, há um interesse crescente no uso do Artigo 6 para estratégias cooperativas que ajudem países e setores a se descarbonizar. Mais da metade de todos os países sinalizou em sua primeira ou primeira atualização de sua CND que usará ou poderá usar os mercados internacionais para atender a sua CND. Nesse contexto, há um conjunto de informações que devem ser consideradas por governos de países anfitriões e receptores nos processos da UNFCCC e COP. Entretanto, há uma falta de clareza sobre como os países pretendem que seu setor privado ajude a apoiar e ampliar o uso do Artigo 6. Até agora, não ficou claro se a UNFCCC estabelecerá orientações para o setor privado como parte de suas atividades de capacitação ou se governos e empresas domésticas estariam mais bem posicionados para adaptar a orientação geral às circunstâncias específicas de seus negócios.

O objetivo deste trabalho é destacar elementos importantes para que o setor privado ajude a maximizar o impacto e o uso do Artigo 6. Em discussões com nossos membros e outras organizações empresariais, a IETA identificou os seguintes elementos que os governos precisam considerar e abordar para mobilizar recursos e investimentos do setor privado para os mecanismos do Artigo 6. Nós organizamos esses elementos em 6 categorias-chave: (I) Intenção, (II) Autorização, (III) Transparência, (IV) Interoperabilidade, (V) Responsabilidade, e (VI) Capacitação, e fornecemos recomendações específicas em cada uma delas. A esperança é que ao articular esses elementos, este trabalho possa ajudar a avançar o uso do Artigo 6 entre partes interessadas e relevantes.

I. Intenção

Os países devem anunciar se, e como, o país autorizará os créditos do Artigo 6 e/ou, se considerará eles para o atingimento de sua CND - Os países que pretendem satisfazer suas ambições de descarbonização exclusivamente ou predominantemente através de esforços domésticos adotarão estratégias diferentes de países que pretendem satisfazer suas ambições utilizando a cooperação internacional. É urgente esclarecer se um país pretende utilizar o Artigo 6 e qual estratégia os governos utilizarão, pois, a ambiguidade prolongada e o adiamento de decisões não é propícia a investimentos e desencoraja o financiamento privado. Cada país deve publicar uma lista de todos os países com os quais pretende cooperar e o modelo específico que pretende utilizar em cada caso. Os detalhes de cada estratégia cooperativa devem ser públicos, e os termos do acordo bilateral respectivo devem ser publicados.

¹ Edmonds, J., Yu, S., Mcjeon, H., Forrister, D., Aldy, J., Hultman, N. et al. (2021). How Much Could Article 6 Enhance Nationally Determined Contribution Ambition Toward Paris Agreement Goals Through Economic Efficiency? *Climate Change Economics*, 12(02), 2150007.

II. Autorização

Os países devem estabelecer uma estratégia clara e diretrizes estáveis sobre quais setores, atividades e vintages serão elegíveis para os créditos do Artigo 6 - Cada país terá um conjunto diferente de circunstâncias e prioridades para alcançar sua CND. Ao desenvolver a estratégia do Artigo 6 de um país, uma orientação clara sobre quais setores, atividades e vintages serão elegíveis para gerar créditos sob o Artigo 6 no país anfitrião ajudará o setor privado a identificar oportunidades e potenciais estratégias cooperativas entre os países. A elaboração de listas de setores ou tipos de atividades em que o setor privado é encorajado a se engajar (frequentemente chamadas de whitelists) permitiria a rápida identificação dessas oportunidades e evitaria processos mais longos e complexos para alinhar CND e políticas públicas. Se as autorizações serão concedidas para uso de uma CND, "outros fins de mitigação internacional", ou ambos deve ser algo inequivocamente claro. As frequentes mudanças regulatórias e regulamentações pendentes relativas à elegibilidade de projetos de carbono são extremamente prejudiciais e podem levar a perda de oportunidades de mitigação. Também deve ser publicado um modelo de Carta de Autorização para racionalizar e padronizar o processo, reduzindo o risco e a incerteza para todas as partes envolvidas.

III. Transparência

Os países devem articular como o uso do Artigo 6 ajudará a alcançar os objetivos do Acordo de Paris - Como o Artigo 6 contribui para aumentar a ambição de um país anfitrião em suas ações de mitigação e adaptação será fundamental. Este requisito deve ser aplicado de forma pragmática, permitindo que países utilizem o Artigo 6 para ajudar a financiar suas CNDs em vez de se envolverem em mecanismos de cooperação apenas para atividades acima e além de suas CNDs. Da mesma forma, um país que pretende importar Resultados de Mitigação Transferíveis Internacionalmente (ITMOs) enfrenta uma tarefa semelhante ao identificar como as transações do Artigo 6 são consistentes com sua ambição de descarbonização de longo prazo e com os objetivos do Acordo de Paris. Tais passos são necessários para fortalecer a credibilidade das abordagens cooperativas e minimizar o risco de incentivos perversos que podem levar a uma venda excessiva e menor ambição. Os princípios em torno da participação, linhas de base e outros requisitos metodológicos (incluindo adicionalidade) delineados nas diretrizes do Artigo 6 são bons pontos de partida que precisam ser rapidamente definidos e operacionalizados. O entendimento destes elementos ajudará o setor privado a concentrar recursos e capital nas oportunidades que são favoráveis tanto para os países vendedores quanto para compradores.

Os países anfitriões devem demonstrar que conjunto de políticas adotarão e como ela interagirá com o país receptor - Demonstrar o conjunto de políticas e procedimentos que um país seguirá ao se envolver nos mecanismos do Artigo 6 será fundamental para o setor privado. Isto ajudará a reduzir as incertezas, dará credibilidade ao processo e incentivará o investimento. A estrutura também pode especificar como um país irá administrar ajustes e aperfeiçoamentos futuros no sistema. Isto poderia incluir, por exemplo:

- acordos-quadro estabelecendo estratégias específicas de cooperação com outros países;
- documentação necessária e uso de normas independentes, se houver;

- volume, tipos e origem dos créditos que um país pretende apoiar para venda e/ou compra;
- como o país anfitrião implementará as autorizações de transferência e/ou uso;
- como o país anfitrião implementará os ajustes correspondentes;
- como mercados regulados, voluntários e projetos autônomos irão interagir;
- tributação aplicável relacionada a transferências e quaisquer outros impostos ou mecanismos que possam impactar a viabilidade econômica do projeto.

Além disso, os países devem deixar claro como as transferências do Artigo 6 se relacionam com seus mecanismos de precificação de carbono e estratégias mais amplas de descarbonização. Por exemplo, países envolvidos com transação sob o Artigo 6 deveriam declarar:

- como os registros dos dois países se unirão de forma segura para assegurar a integridade da infraestrutura de transferência, rastreamento e relatórios;
- como a transferência ajudará a assegurar que as CNDs sejam alcançadas pelos países participantes;
- como os países pretendem integrar as transferências em seus sistemas de precificação de carbono.

Isto ajudará os países envolvidos em estratégias cooperativas a garantir que as transferências sejam baseadas em alta integridade e transparência. Como os países aplicarão os ajustes correspondentes será parte integral desse processo, particularmente para proporcionar mais clareza para o Global Stocktake em 2023.

IV. Interoperabilidade

Os países devem estabelecer uma interação efetiva entre instrumentos obrigatórios e o mercado voluntário de carbono (VCM) - Embora as diretrizes do Artigo 6 não regulem diretamente o mercado voluntário de carbono, abordar como os mecanismos e créditos do Artigo 6 devem interagir com o mercado voluntário de carbono poderia encorajar um maior investimento. O Artigo 6 é projetado para lidar com transferências de carbono entre países - as obrigações podem ser delegadas a atores do setor privado através de esquemas obrigatórios, mas a comunicação e a contabilidade das emissões permanecem no nível nacional. Portanto, o comércio voluntário de créditos de carbono entre atores privados não deve ter nenhuma influência sobre o mercado do Artigo 6, desde que esses créditos não sejam utilizados para obrigações relacionadas ao atingimento de uma CND fora do país anfitrião. Se os desenvolvedores de projetos ou compradores gostariam que o país anfitrião autorizasse créditos de carbono emitidos por normas privadas independentes e aplicasse ajustes correspondentes quando esses créditos fossem transferidos internacionalmente, eles deveriam ter a opção de fazer tal solicitação ao país anfitrião. Entretanto, a transferência internacional de créditos sem a autorização do país anfitrião e ajustes correspondentes é permitida, e os países devem assegurar que as reduções de emissões associadas a esses créditos permaneçam no inventário de emissões de GEE do país anfitrião e contem para a CND do mesmo. Desta forma, o mercado voluntário de carbono catalisaria o capital privado para entregar projetos de carbono significativos, evitando a dupla contagem e outros incentivos perversos.

Os países devem apoiar o surgimento de um mercado de créditos de carbono amplamente acessível - O setor privado pode mobilizar capital para projetos de mitigação, seja investindo em ativos ou comprometendo-se com

acordos de compra em troca do fornecimento de créditos de carbono que podem ser usados para cumprir obrigações de conformidade (como um ETS ou uma obrigação fiscal em relação a uma taxa de carbono) ou para compensar emissões difíceis de mitigar. Portanto, a clareza e transparência na elegibilidade dos tipos de créditos para fins de cumprimento e/ou compensação de créditos são necessárias para incentivar o investimento sustentado na mitigação. Esforços para criar créditos padronizados e fungíveis que obedeçam a um padrão mínimo permitirão o surgimento de uma classe de ativos líquidos e possibilitarão a implantação de um comércio e gerenciamento de risco mais eficientes e simplificados, reduzindo custos de transação, mobilizando ainda mais capital e aumentando os fluxos de investimento.

V. Responsabilidade

Os países devem assegurar um registro digital adequado ou outra infraestrutura para contabilidade e relatórios de GEE - A eficácia e credibilidade dos mecanismos do Artigo 6 devem ser sustentadas por uma infraestrutura que permita a contabilidade e relatórios abrangentes de emissões de GEE por fontes e remoções por sumidouros. A exigência de aplicar um ajuste correspondente para contabilizar todas as transferências líquidas aponta para a necessidade de quantificar adequadamente as atividades, políticas e medidas, tanto dentro como fora da CND de um país. As disposições de registro, rastreamento e relatórios das diretrizes do Artigo 6 devem ser interpretadas como requisitos básicos. A versão preliminar e final das informações anuais, relatórios bienais de transparência e relatórios do período de compromisso da CND devem ser totalmente publicados. Uma lista de todos os ajustes correspondentes pendentes e concluídos também deve ser tornada pública. Uma maior disponibilidade de dados e transparência são necessárias para melhorar a integridade ambiental de estratégias cooperativas, evitar a dupla contagem e proteger os atores do setor privado que comprometem recursos significativos em projetos de carbono.

Os países devem enfrentar os principais riscos no ciclo de atividade e identificar mecanismos para reduzi-los - Desenvolvedores de projetos e atores do setor privado envolvidos em transações do Artigo 6 estão expostos a uma série de riscos ao longo do ciclo de vida das transações, que pode se estender por vários anos no caso de acordos de compra de redução de emissões (ERPAs) e até mesmo décadas no caso de projetos de remoção. Enquanto o envolvimento do governo anfitrião foi limitado no Mecanismo de Desenvolvimento Limpo e nas transações voluntárias de mercado, a necessidade de autorização e aplicação de um ajuste correspondente no Artigo 6 expõe tanto os vendedores quanto os compradores a riscos relacionados a soberania de países significativos. Exemplos de tais riscos são:

- governo anfitrião atrasa ou nega a emissão de cartas de autorização;
- governo anfitrião se recusa a honrar as cartas de autorização emitidas anteriormente;
- governo anfitrião não emite ITMOs para reduções de emissões verificadas de projetos autorizados;
- governo anfitrião muda o escopo dos setores elegíveis para os créditos do Artigo 6;
- governo anfitrião não aplica os ajustes correspondentes ou não o faz corretamente;
- governo anfitrião favorece a autorização 'ex post' dos ITMOs.

É crucial para o setor privado e para os investidores saber a qual recurso poderiam recorrer em tais casos e onde se encontrariam as responsabilidades. O envolvimento de instituições internacionais e bancos multilaterais de desenvolvimento pode ajudar a criar incentivos e penalidades que encorajariam um comportamento positivo por parte dos governos anfitriões. Devem ser desenvolvidos mecanismos para conciliar a necessidade de integridade ambiental com a proteção do investidor. A provisão de um seguro para o risco político relacionado a soberania de países pode ser necessária.

VI. Capacitação

Os países devem enfatizar as áreas onde a capacitação é necessária e o papel de organizações internacionais - Todas as partes podem se beneficiar do uso do Artigo 6, mas este é um processo inovador que requer um esforço integrado entre governos, setor privado e iniciativas da sociedade civil. As áreas identificadas pelos governos já incluem apoio político para caminhos de descarbonização, clareza nos critérios de integridade ambiental, relatórios e contabilidade, estruturas de autorização, entre outros. O setor privado precisará de uma voz na mesa para divulgar áreas onde há oportunidades a serem exploradas e onde existem tensões, especialmente considerando a necessidade de financiamento do setor privado para atingir as metas da CND. Mecanismos que permitam às empresas ilustrar estes pontos através de um processo de consulta (seja para um imposto, compensação, ETS, ou outro) permitirão a todas as partes progredir em quais áreas precisam de capacitação. Com o passar do tempo, esses conhecimentos podem ser compartilhados com as comunidades relevantes para ajudar nos esforços de descarbonização.