



## **Relatório Final da Subcomissão Especial para Acompanhar as Atividades da Conferência das Partes sobre Mudanças Climáticas**

A Subcomissão foi instalada no dia 22 de maio de 2013 com o objetivo de acompanhar a 19ª Sessão da Conferência das Partes da Convenção das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (COP 19), realizada do dia 11 ao dia 22 de novembro de 2013, em Varsóvia, Polônia que prosseguiu o processo de negociação no marco da UNFCCC, rumo a um novo acordo que implicará na adoção de metas obrigatórias de redução das emissões de gases de efeito estufa por países industrializados e países em desenvolvimento.

Participaram da Subcomissão os deputados(as): Alfredo Sirkis, Antônio Carlos Mendes Thame, Eduardo Azeredo, Walter Feldman e Perpétua Almeida.

No dia 22 de outubro de 2013 houve uma Audiência Pública com o Embaixador José Antônio Marcondes de Carvalho que tratou sobre a preparação da COP 19 e sobre o posicionamento da delegação brasileira na mesma.

No dia 20 de junho de 2013 foi recebida em audiência pública na Subcomissão a Sra. Christiana Figueres, Secretária Executiva da Convenção - Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (UNFCCC), indicada pelo secretário-geral da ONU, Ban Ki-Moon, em 2010. Ela atuou em vários conselhos de organizações não-governamentais envolvidas nas questões de mudanças climáticas, trabalhando com grande empenho no desenho de soluções para o clima. Seguem, abaixo, os links da audiência pública:

<https://www.youtube.com/watch?v=8IdYlWln90Q>

<https://www.youtube.com/watch?v=SKnyCf8txgU>

[https://www.youtube.com/watch?v=uXWm70XH\\_GY](https://www.youtube.com/watch?v=uXWm70XH_GY)

Um evento de grande importância, apoiado pela Subcomissão, foi a Conferência Rio Clima 2013 que girou em torno de três temas principais: a adaptação frente às mudanças do clima, a mitigação climática e as formas de financiamento para economia de baixo carbono. Além desses três pontos centrais, o encontro ainda abriu caminho para que fossem discutidas novas formas de negociações e implementações de políticas públicas nacionais e internacionais, ou novos acordos bilaterais entre os países, para conter o avanço do aquecimento global e das emissões de gases de efeito estufa. Ao final dos dois dias (28 e 29 de outubro de 2013), as mesas de debate redigiram um documento que foi apresentado na 19ª Sessão da Conferência das Partes da Convenção das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (COP 19), em novembro, em Varsóvia – Polônia.



## RELATÓRIO 2013

### 1. Avaliação da COP 19, em Varsóvia, dezembro de 2003.

Não havia grandes expectativas em relação em torno da COP 19, em Varsóvia. Na verdade, ela era considerada uma reunião preparatória de duas outras que, é o que se espera, sejam mais decisivas: a do ano que vem, na cidade de Lima, no Peru, e, sobretudo, a de 2015, em Paris, a COP 21, para a qual, desde a Conferência de Durban, em 2011, está programada, em tese, a perspectiva de um novo acordo do clima, dessa vez criando obrigações para os 193 países que participam do processo das Nações Unidas sobre a Convenção do Clima, que, como todos sabem, surgiu na cidade do Rio de Janeiro, em 1992, quando da Conferência Rio-92.

A COP 19 produziu alguns pequenos avanços, como a criação do mecanismo da ONU para perdas e danos, no tópico de adaptação às mudanças climáticas; houve alguns pequenos avanços em relação ao REDD, mecanismo de preservação de florestas e que, de alguma forma, são interessantes para o Brasil, mas continuou a patinar em relação àquilo que é absolutamente fundamental: a definição de como será esse novo acordo do clima a ser negociado até o final de 2015 e que vai ser implementado apenas em 2020.

### 2. O contexto para as COP 20, Lima, 2014 e COP 21 Paris, 2015

É uma ilusão se pensar que mesmo em 2015 se alcançará um acordo que consiga de fato atender aquilo que a ciência, que o IPCC — Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas —, formado por mais de 10 mil dos melhores cientistas de todo o mundo, está colocando como fundamental. O que o IPCC coloca é que é absolutamente fundamental conter as emissões de gases de efeito estufa na atmosfera em 450 partes por milhão para que nós tenhamos uma chance de, até o final deste século, conseguirmos manter a temperatura média do planeta, não ultrapassando os 2 graus.

Até 2 graus já se preveem consequências dramáticas. Com menos de 1 grau tivemos, até agora, um aumento de temperatura da ordem de 0.8 grau, desde o início da era industrial. Então, com 0.8 grau tivemos recentemente fenômenos meteorológicos de uma violência absolutamente inédita e inacreditável, com ventos de 350 quilômetros por hora no tufão que destruiu uma parte das Filipinas.

Se nada for feito em termos da intensidade de emissões de gás efeito estufa na atmosfera, a temperatura, segundo o IPCC, poderá, na média, aumentar até 4 graus, 5 graus, 6 graus acima daquilo que ela é hoje. Isso seria uma catástrofe de proporções inacreditáveis.

Verdadeiras guerras climáticas podem ocorrer no futuro, caso não seja tomada alguma atitude. Uma já se perfilando no horizonte, com o conflito entre o Egito e a Etiópia, por causa da intenção da Etiópia em desviar as águas do Rio Nilo. Poderemos ter guerras, por exemplo, entre a Rússia e a China, em função de a China ter muito poucas terras que servem para a agricultura e estarem profundamente ameaçadas pelo processo de mudanças climáticas, enquanto a Rússia, pelo contrário, de alguma forma, em algumas regiões, seria beneficiada pelo aumento da temperatura, sobretudo na Sibéria, o que criaria um desequilíbrio muito grande.

É uma ilusão achar que a Conferência do Clima das Nações Unidas vai conseguir, até 2015, lograr um acordo que consiga cortar emissões, a ponto de garantir que nós não ultrapássemos a



marca das 450 Partes Por Milhão na atmosfera, e tenhamos essa possibilidade de manter a temperatura da Terra, na média, em 2 graus, não ultrapassando 2 graus neste século. Hoje, os Estados Unidos e a China conjuntamente são responsáveis por 40% das emissões.

### **3. Uma nova ordem financeira internacional do baixo carbono**

Para que haja algum avanço, seria necessário se criar uma nova ordem financeira internacional que favoreça a implantação de uma economia de baixo carbono. A atual ordem favorece a especulação financeira, subsidiando pesadamente os combustíveis fósseis. E ela, assim como a imensa maioria dos sistemas tributários de todos os países, é um obstáculo gigantesco em relação a reduzir as emissões. Toda a ordem financeira internacional e todo o sistema tributário da grande maioria dos países consagram uma economia baseada e totalmente dependente dos combustíveis fósseis. Por iniciativa da Subcomissão COP-19, da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados Federal, com o apoio da Prefeitura da cidade do Rio de Janeiro, do Governo do Estado de Pernambuco, de diversas empresas da iniciativa privada, tivemos a oportunidade, em outubro deste ano, de realizar o segundo Rio Clima. Rio Clima foi, no ano passado, um evento paralelo à Rio+20, que permitiu o nascimento do centro de pensamento, de reflexão sobre um determinado tema. Esse centro de reflexão realizou, no mês passado, uma reunião totalmente dedicada à questão da economia de baixo carbono, sendo necessário para que possamos atacar esse problema, que hoje é, talvez, o principal problema de longo prazo que a humanidade enfrenta.

É necessário, de uma vez por todas, acabar com os subsídios aos combustíveis fósseis. Estes têm um preço artificialmente baixo, e isso prejudica profundamente a competitividade de qualquer forma de energia limpa. É necessário, realmente, eliminar esses subsídios.

Segundo um estudo feito pelo Fundo Monetário Internacional, se considerarmos os subsídios diretos e indiretos, é 1 trilhão de dólares por ano de subsídio aos combustíveis fósseis, subsídio ao carvão, subsídio à gasolina, subsídio ao óleo combustível, ao óleo diesel e ao gás, de uma forma geral. É claro que alguns desses subsídios são piores do que os outros. Os piores são aqueles dados ao carvão e à gasolina. Por outro lado, sabemos também que a eliminação abrupta de um subsídio desse tipo pode provocar consequências sociais que devem ser evitadas a todo preço. Ela pode ter efeitos inflacionários, aumentando o preço de uma série de gêneros de primeira necessidade. O melhor caminho seria modificar o sistema tributário, reduzindo os tributos que incidem sobre o investimento produtivo, tributos que incidem sobre o trabalho, que oneram a contratação de mão de obra, e substituí-los pela tributação da intensidade de carbono.

Na reforma tributária sustentável, os ambientalistas não estão pregando o aumento da carga tributária, eles alegam que é preciso substituir impostos, que são regressivos, do ponto de vista social e ambiental, por impostos que, do ponto de vista da sustentabilidade, contribuem para estimular energias limpas e para desestimular a queima de combustíveis fósseis.

#### **1. O Brasil na encruzilhada climática**

O Brasil conseguiu, nos últimos anos, uma redução bastante significativa das suas emissões de gases de efeito estufa, a partir do controle e da diminuição do desmatamento. No entanto, chegamos, talvez, ao limite dessa estratégia. No último ano, nos últimos 12 meses, houve, infelizmente, um novo crescimento do desmatamento, cujas razões precisam ser analisadas.



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

Mas, se olharmos o horizonte de 2020, existe uma previsão de que, a partir de 2020, as emissões brasileiras voltem a aumentar. Isso por conta não mais do desmatamento, e sim, da questão energética, da queima de combustíveis fósseis e, dentro disso, inclusive, o próprio pré-sal.

Neste momento, por outro lado, existe uma possibilidade, um potencial considerável de redução das emissões na agricultura e na pecuária, através da recuperação de pastagens, através do plantio direto, através da racionalização da pecuária, que possibilite a disponibilização de terras novas, não só para a agricultura, mas também para o reflorestamento, com captura de carbono. Este é um campo onde pode haver um diálogo entre ambientalistas e aqueles que representam os interesses da agricultura e da pecuária.

Em relação às questões de energia, é fundamental, o mais rapidamente possível, eliminar subsídios para a gasolina, eliminar subsídios para o carvão. Na contramão da humanidade, o Brasil está contratando novas usinas termoelétricas a carvão, que vão levar gás de efeito estufa à atmosfera, durante os próximos 30 anos, de forma absolutamente desnecessária, ou seja, temos uma política ruim do ponto de vista energético, que precisa urgentemente ser revista.



## 2. Recomendações da subcomissão

Sugerimos ao Itamaraty, entre outras ações, com vistas à COP 20, em Lima, um foco na apresentação (*submission*) relativa à “ação antecipada”, reformulada, nos seguintes termos:

### **Mecanismo de ação antecipada & adicional, moeda do clima e Bretton Woods do baixo carbono.**

A apresentação (*submission*) brasileira UNFCCC, na Conferência de Varsóvia, relativa à chamada *early action* (ação antecipada) na redução de emissões de GEE, antecipando metas para antes de 2020, é uma iniciativa promissora do Itamaraty. Nossa proposta aqui é aperfeiçoá-la na sua abrangência, mas, sobretudo, dar-lhe capacidade de ser a catalisadora inicial de uma nova ordem financeira internacional lastreada por uma moeda de baixo carbono.

Nossa proposta inclui:

1 – O reconhecimento, certificação e a ‘precificação’ de ações antecipadas (*early action*) e ações adicionais (*additional action*). As primeiras referem-se ao período 2010-2020 e registram ações de redução de GEE para além das metas do segundo período do Protocolo de Kyoto, para os países desenvolvidos, e dos NAMAs do Acordo de Copenhague para os demais. As segundas são projetadas para o pós 2020 em relação as metas a serem estabelecidas em 2015.

2 - Ao invés da formulação original da apresentação: a contabilização das ações antecipadas para o cumprimento de metas pós-2020, propomos algo mais ambicioso: sua remuneração com nova unidade de valor internacional, uma “moeda do clima” MdC.

3 – As ações antecipadas e adicionais serão remuneradas em MdC que servirá inicialmente para adquirir serviços, produtos e tecnologia que produzam reduções de GEE subsequentes estabelecendo-se assim um ciclo virtuoso. Seu poder de compra e conversibilidade irá se tornar mais abrangente na medida em que a MdC vá se consagrando no âmbito do sistema financeiro. A remuneração incidirá a partir de um bônus inicial pelo o cumprimento da meta com uma valorizando em curva ascendente da redução antecipada das metas de 2 ou adicional. A MdC terá múltipla e crescente conversibilidade sempre na lógica de indução de reduções de emissão subsequentes.

4 – O ente emissor/gestor da MdC será o Mecanismo de Ação Antecipada e Adicional (MAAA) com seu Fundo de Ação Antecipada e Adicional (FAAA). Esse fundo seria lançado e legitimado no processo da UNFCCC. Depois funcionaria com o aporte financeiro de governos enquanto garantidores de última instância, mas atrairia, a partir daí, recursos do sistema financeiro internacional, instituições multilaterais e setor privado na sua diversidade. O fundo garantidor inicial formado por governos poderia ter seu aporte na proporção das emissões históricas ou de um parâmetro misto incluindo, além delas, as emissões per capita e as estimativas futuras de emissão numa proporção a ser negociada no processo do UNFCCC. Uma das missões primordiais desse fundo garantidor seria o de propiciar um *rating* AAA para capacitar o mecanismo a atrair fluxos do sistema financeiro internacional levando este a reconhecer a redução de carbono como uma nova unidade/referência de valor.



5 - O MAAA listaria uma relação de serviços, produtos e tecnologias certificadas como promotores de redução de emissões que poderiam ser pagos em MdC . Isso além gerar reduções subsequentes, contabilizáveis, terá efeitos econômicos e sociais colaterais amplamente benéficos. O MAAA não substitui do MDL, mas tende a suplanta-lo, no futuro, como um mecanismo muito mais eficaz e justo. No MDL a redução certificada é adquirida para compensar o não cumprimento de metas de redução por uma outra parte. Aqui a redução é remunerada de forma a gerar mais redução subsequente e efeitos socioeconômicos benéficos com geração de emprego e renda e promoção de energias e tecnologias limpas.

6 – Isso representa um passo importante rumo a uma nova ordem financeira internacional de baixo carbono. O sistema lastreado pela MdC poderá expandir seu alcance na medida em que vá atraindo recursos do sistema financeiro internacional cuja disponibilidade é atualmente muito superior àquela dos governos e na medida em que a redução de emissões de GEE puder ser reconhecida como uma unidade de valor do sistema financeiro internacional. Esse tipo de reconhecimento dependerá de uma nova consertação do tipo “Bretton Woods do baixo carbono”, envolvendo partes governamentais, multilaterais e iniciativa privada no contexto multipolar do século XXI. Articulações para além da UNFCCC se farão necessárias para tanto.

7 – Um desdobramento do alcance inicial do MAAA é poder remunerar no futuro por ações antecipadas ou adicionais também governos regionais e locais, o setor privado e o terceiro setor, desde que baseando-se em metas certificadas, evitada a possibilidade de dupla computação. Isso exigirá um aperfeiçoamento bem maior da regulação na governança climática internacional a esse respeito. O pleno potencial desse mecanismo, no entanto, só será alcançado com essa possibilidade de envolver governos sub-nacionais, empresas e terceiro setor.

8 – O Brasil deve tomar a iniciativa de suscitar esse debate nos fóruns preparatórios para a Conferencia COP 20, em Lima no contexto do Stream 2 e, eventualmente, em outras instâncias como, por exemplo, o G 20, a OMC e o Banco Mundial no que couber.



A adaptação da apresentação em inglês:

*Suggestion for the rewording of the Early action submission.*

***THE EARLY & ADITTIONAL ACTION MECHANISM  
(and the low carbon currency & fund)***

*The idea of a 'Low Carbon Bretton Woods' with a new financial order and a convertible currency related to carbon reduction and managed by a 'Early & Additional action Fund' relate to the Brazilian Early Action submission to the UNFCCC.*

*Actions that present quantifiable additional emissions reduction both pre and post 2020 should also be recognized in the context of the 2015 action under workstream 2, in a mutually supportive manner with workstream 1.*

*Early-actions undertaken before 2020, recognized as such under the Convention and its Kyoto Protocol, applied to Annex I and NAMAs targets as well as future additional reductions related to a new legally binding instrument to be implemented post 2020, should be considered early or additional GHG reductions.*

*The Early and Additional Action Mechanism (EAAM) will relate do the Early & Additional Action Fund(EAAF). This fund (with a AAA status and part of the international financial system) will be formed by both public and private stake holders. It will use a convertible carbon reduction related currency. This currency will be used to purchase services, products and technology leading to further carbon reduction thus engendering a virtuous cycle of GEE emissions reduction and economic/social development.*

*The Early Action component applies to certified GEE emission reductions in the 2010/2020 period applied on the baseline of both the Annex I of the Kyoto Protocol legally binding goals and the Copenhagen Accord NAMAs. The Additional Action will relate to reductions additional to the probable 2015 Accord legally binding targets. Both will be priced and rewarded up from the base line rewarding the most ambition.*

*The EAAM is not a substitute for the CDM but it will coexist with is and eventually become the leading global economic mechanism to promote further GHG reductions capable of promoting a decisive effort towards the 450ppm/2 degrees paradigm.*

*Further on the EAAM will relate not only to Parties governments but also do sub-national government and corporations it they have legally established targets to be enhanced by early or additional action, under a specific regulation in the workstream 2 context.*



***Recognition of early & additional -action in the context of the 2015 agreement***

*Brazil proposes that voluntary NAMAs communicated to the UNFCCC by non-Annex I Parties, as well as actions that are supplementary to communicated quantified economy-wide emission reduction targets by Annex I Parties, should be accounted for and rewarded with a new currency, provided that they have delivered concrete additional emissions reduction results before 2020. This would stimulate all countries to immediately enhance their level of ambition in the pre-2020 period, while avoiding the perverse incentive of leading countries to take the political decision not to enhance domestic action until the final definition of the 2015 agreement and its entry into force from 2020.*

*In this sense, actions to be accounted for in the new instrument should be communicated both by Annex I and non-Annex I Parties to the Secretariat specifically for recognition as early-action. Communicated actions would receive such recognition provided that they have resulted in quantified emissions reductions that are additional to emissions reductions from policies that were already in place before 2009. In the case of Annex I Parties, emissions reduction results should be additional to what they have committed to under the Cancun Agreements and to QELROs inscribed for the second commitment period, in order to be recognized as early-action. Units arising from the mechanisms under the Kyoto Protocol (including AAUs, CERs and ERUs) that are voluntarily cancelled should be similarly accounted for under the 2015 agreement, including AAUs cancelled as a result of the ambition mechanism that was established by CMP-8, in Doha.*

*Only quantified emissions reductions from specific actions undertaken by Parties should be recognized as early or additional-action that should translate real, projected and intended mitigation efforts by a Party. It should not derive from specific unintended circumstances, including from economic downturns and natural events though it can take them into account relating to a lower carbon currency pricing. Since this will be reinvested in carbon reduction services, products and technology it will also contribute with social and economic benefits.*

***Accounting early-action in the context of the 2015 agreement***

*Actions recognized as early-action should be taken into account in the definition and assessment of a Party's contribution or quantified emissions reduction or limitation objective for the post-2020 period. The quantified emissions reduction results arising from early-action should be accounted and rewarded under the new instrument with a 'climate currency' by a Early and Additional Mitigation Fund.*



*The increase of ambition of QELROs under the second commitment period through the newly established ambition mechanism of the Kyoto Protocol should also be stimulated and recognized as early-action. AAUs that are cancelled as a result of the actual decrease of QELROs inscribed under the Kyoto Protocol for the second commitment period should be also accounted for under the 2015 agreement. Other Kyoto units, including CERs from the Clean Development Mechanism and ERUs from Joint Implementation, which are voluntarily cancelled by a Party should equally be added to its contribution under the new instrument. This would promote an overall increase of demand for those mechanisms, further providing additional fully verified emissions reductions in the short-term.*

*Assurance that early supplementary emissions reduction results would be carried-over to the post-2020 period under the 2015 agreement for domestic use would greatly promote pre-2020 ambition. This would foster immediate actions by all countries that would otherwise be undertaken in a later stage. Recognition of early action would favor the creation of “green air” that could significantly contribute to closing the ambition gap in the short-term and to the 2° C goal in the longer-term.*

**Proposed decision by COP-19**

*Brazil believes that it would be important that the Conference of the Parties provide clear political assurance in that respect, in order to immediately trigger the consideration of how Parties could undertake voluntary early actions and consequently enhance their pre-2020 ambition level.*

A subcomissão também acolhe os aportes e recomendações, em anexo, dos seminários Rio Clima de 2012 e 2013, dos quais participou.

---

Dep. Alfredo Sirkis – PSB/RJ  
PRESIDENTE

---

Dep. Antônio Carlos Mendes Thame – PSDB/SP  
RELATOR



CÂMARA DOS DEPUTADOS