

Projeto Fortalecimento do Planejamento Orçamentário e Administração Fiscal de
Mudança Climática no Brasil (BR-T1183)

Parecer de revisão técnica do conteúdo dos produtos 5 e 6 do
componente 1 da Cooperação Técnica BR-T1310

Consultor:

Newton Paciornik

Produto 3

20 de julho de 2016

1. Introdução

Os objetivos do projeto “Strengthening Climate Change Budget Planning and Fiscal Management in Brazil” (BR-T1183) são: fortalecer a capacidade de instituições no Brasil na economia das mudanças climáticas indicando e apoiando as opções disponíveis a nível nacional e internacional e aumentar a capacidade de planejamento e gestão orçamentária e políticas fiscais no âmbito das mudanças climáticas.

O objetivo do presente relatório é revisar tecnicamente os produtos 5 e 6 do componente 1 da Cooperação Técnica BR-T1310.

2. Contexto

A Cooperação Técnica BR-T1310 visa fortalecer a eficiência e a eficácia do financiamento de ações de mitigação no Brasil. Como parte desse objetivo foi contratada consultoria para propor as bases técnicas necessárias à avaliação dos sistemas de MRV (de ações de mitigação e de financiamento) atualmente utilizados pelo Governo Brasileiro, de forma a permitir a comparação desses sistemas com as melhores práticas usadas no Brasil e no Exterior e exigências da CQNUMC, desenhando propostas de melhoramento a serem adotados pelo Brasil. A consultoria prevê 8 produtos dos quais os mais relevantes para o presente parecer são:

Produto 2: Estudo técnico crítico com proposta de metodologia e critérios a serem utilizados para a avaliação da arquitetura de sistemas de MRV de ações de mitigação em âmbito nacional e internacional tendo como base as melhores práticas nacionais e internacionais e as exigências da CQNUMC.

Produto 2.1: Proposta de Estrutura de Relatório de avaliação de sistemas de MRV de ações de mitigação (a ser aplicado pelo Contratual 2)

Produto 3: Estudo técnico crítico com proposta de metodologia e critérios a serem utilizados para a avaliação da arquitetura de e sistemas de MRV de financiamento em âmbito nacional e internacional tendo como base as melhores práticas nacionais e internacionais as exigências da CQNUMC.

Produto 3.1: Proposta de Estrutura de Relatório de avaliação de sistemas de MRV de financiamento (a ser aplicado pelo Contratual 2)

Produto 4: Estudo técnico crítico com proposta de metodologia e critérios a serem utilizados para a avaliação de acordos financeiros utilizados pelo Fundo Clima tendo como base as melhores práticas nacionais e internacionais.

Produto 5: Relatório propositivo (político) contendo proposta de estrutura/fluxo de funcionamento de um sistema de MRV de ações de mitigação brasileiros com base nos achados dos produtos do Contratual 2.

Produto 6: Relatório propositivo (político) contendo proposta de estrutura/fluxo de funcionamento de um sistema de MRV de financiamento e para ampliação da eficiência do Fundo Clima com base nos achados dos produtos do Contratual 2.

Além dos produtos acima citados foram também considerados os produtos do Contratual 2.

Os produtos 5 e 6, em análise, foram reunidos em um só relatório sob a justificativa de garantir um encadeamento lógico e de processos entre o MRV de mitigação e o MRV de financiamento.

A versão preliminar do Produto 5/6 foi apresentada em seminário realizado no MMA em Brasília em 18 de março de 2016. Com base nos comentários dos participantes, o consultor Marcelo Rocha elaborou uma nova versão denominada “Produtos 5 e 6 V2 comentado pos_Workshop”. Essa versão é a base desta análise e de todas as referências aqui feitas.

O produto 1 da presente consultoria apresenta as sugestões aqui relatadas em forma de texto anotado (“Produto1_NP_15062016”) entregue em 15 de Junho de 2016. As sugestões meramente editoriais não são repetidas no presente texto. Com base nas sugestões do Produto 1 o consultor Marcelo Rocha elaborou uma nova versão (“Produtos 5 e 6 V3.1”) que incorpora a maioria das sugestões feitas.

3. Observações Gerais

Como o título dos produtos indicam, o relatório é entendido como um texto político que apresenta uma proposta de sistema não se aprofundando nos aspectos técnicos que são desenvolvidos e apresentados nos produtos precedentes.

O relatório faz referência aos produtos anteriores, particularmente o produto 4 e os produtos do contratual 2, não incluindo os resultados já incluídos naqueles produtos. Em alguns casos seria útil incluir os pontos mais relevantes, principalmente no que tange a experiências de sucesso de MRV que poderiam ser incorporadas no SB-MRV-MIT.

Algumas alterações nos termos empregados já tinham sido sugeridas no seminário e foram incorporadas no texto (e.g. “relato” no lugar de “reporte”; “apoio” no lugar de “suporte”; “eficiência” algumas vezes no lugar de “eficácia”). As mesmas modificações devem ser realizadas nas figuras. Seria ideal que as mesmas alterações fossem também feitas nos produtos 1 a 4, por consistência.

Ainda em relação aos termos empregados, dado que o foco do produto 5/6 é em MRV de ações de mitigação e apoio financeiro, sugerimos que esses termos sejam sempre mencionados diretamente, não utilizando o termo “ações correlatas”. O termo “ação correlata” é utilizado em lugares diferentes com significado nem sempre o mesmo, o que confunde o leitor. Sugerimos que “ações correlatas” seja aplicado somente para referência a apoio tecnológico, apoio de capacitação e ações de adaptação.

O SB-MRV-MIT é definido (pg. 35 do Produto 5/6) como “um conjunto de modalidades, procedimentos e orientações visando a harmonização, coordenação institucional e aprimoramento contínuo de diferentes iniciativas de MRV das ações de mitigação e das ações correlatas já em andamento no Brasil”. Contudo, não é feita, nenhuma proposta para melhor ordenamento das

iniciativas existentes. Algumas menções de participação necessária e importante (Itamaraty, Gex) são feitas mas nenhuma estrutura de governança é sugerida. É mencionada a existência de uma fase seguinte do SB-MRV-MIT que não é explicada nem detalhada. Seria útil incluir a visão de como se daria o prosseguimento da implantação do SB-MRV-MIT.

A utilização de figuras em um relatório é sempre recomendada para esclarecer e ilustrar conceitos e fatos descritos no texto. Contudo, algumas figuras no relatório (e.g fig. 1, fig. 10, fig. 27 e fig. 28) não cumprem essa finalidade, confundindo o entendimento.

4. Observações Específicas

Princípios do SB-MRV-MIT (Item 2.4 do Produto 5/6)

A definição de completude deve ser alterada de forma que não só todas as ações de mitigação e ações de apoio financeiro sejam mensuradas e relatadas mas que também todas as emissões e remoções associadas sejam estimadas.

O conceito de conservadorismo conflita com o princípio de acurácia e não deve ser adotado. Ele existiu nos primórdios da elaboração dos inventários mas foi abolido quando do advento do princípio de "boas práticas" do IPCC em 2000. É considerado ainda no MDL, mas dado que não existe "transferência" nos NAMAS e dado que no pós 2020 o NDC é global, a mensuração acurada deve ser o foco.

O parágrafo que reflete a relação entre a mensuração (M), relato (R) e verificação (V) deve ser modificado. Na presente redação (“A grosso modo, pode-se afirmar que não se deve mensurar muito mais do que se irá ser relatado e não se deve relatar muito mais do que irá ser verificado”) transmite a idéia incorreta que dever-se-ia mensurar e relatar apenas o mínimo necessário.

Iniciativas integrantes do SB-MRV-MIT até 2020 (Item 2.5 do Produto 5/6)

O SMMARE é definido como “responsável por mensurar e relatar as ações de mitigação, em particular as NAMAS dos Planos Setoriais até 2020”. Porém, o Produto 5/6 exemplifica com o Plano ABC quando aborda a possibilidade de outras iniciativas fazerem parte do SB-MRV-MIT além do SMMARE, do Fundo Clima, da CIMGC e do SIRENE. Isso deve ser melhor explicado, pois, em princípio o Plano ABC deveria fazer parte do SMMARE.

O parágrafo: “Uma vez que cada uma destas iniciativas é desempenhada por diferentes instituições e foram inicialmente criadas para propósitos específicos que não necessariamente o MRV de ações de mitigação e do apoio financeiro; ...” deve ser reformulado. Por mais específicos, os propósitos são necessariamente relacionados a ações de mitigação e/ou financiamento.

Na Tabela 3, é apontada como uma das dificuldades que “falta de clareza sobre a função e responsabilidades de cada iniciativa dentro do SB-MRV-MIT” e proposta uma forma de

coordenação (MoUs) entre as partes envolvidas. Mais que uma colaboração entre as instituições, seria também desejável uma responsabilidade centralizada e hierárquica no SB-MRV-MIT.

Outra dificuldade apontada na Tabela 3 é existirem “diferentes metodologias para a mensuração”. É apontado “que se faz necessário é demonstrar que as metodologias empregadas seguem os princípios de TACCC”. Deve ser enfatizado que em particular as metodologias devem ser comparáveis e consistentes. Como parte de um todo, o ideal é que haja uma convergência para metodologias comuns. Sugerimos que essa proposta de melhorias seja também marcada como prioritária (★).

Mensuração no SB-MRV-MIT (Item 2.6 do Produto 5/6)

O Produto 5/6 salienta que até 2020 a mensuração sob o SB-MRV-MIT deverá se basear nos módulos de monitoramento do SMMARE, nas metodologias de linha de base e de monitoramento de atividades de projeto do MDL e nos clusters metodológicos do Fundo Clima. Isso se justifica em razão do compromisso nacional voluntário de redução de emissões de GEE até 2020 estar baseado em NAMAS e eventualmente projetos de MDL.

É observada a possibilidade de utilização do SIRENE como ferramenta alternativa, ressaltando que com esta abordagem “também estariam sendo “mensuradas” reduções de emissões decorrentes não apenas das NAMAs/MDL, mas também decorrentes de fatores não intencionais (como por exemplo, queda na produção econômica)”. Esta observação é correta mas deve ser acrescentado que também poderiam ser observados aumentos de emissão em outros setores, o que limitaria os benefícios dos resultados das NAMAS.

Deve também ser abordado o fato que no período pós 2020, dado que o NDC brasileiro é "economy-wide", a ferramenta básica de mensuração será necessariamente o inventário o que recomenda que haja um processo escalonado de convergência de metodologias, removendo as inconsistências que hoje existam nas metodologias utilizadas para mensuração das diferentes NAMAS e as metodologias do inventário.

Verificação do SB-MRV-MIT (Item 2.8 do Produto 5/6)

É mencionado que o Brasil já apresentou o seu primeiro BUR e que a análise técnica do BUR brasileiro comprovou que o Brasil apresentou todas as informações “acima listadas”. Essas informações não estão apresentadas no Produto 5/6.

Características adicionais do SB-MRV-MIT atual e comparação com outros sistemas (Item 2.9 do Produto 5/6)

É ressaltado que a comparação com outras iniciativas e países não é uma tarefa trivial e são relatadas algumas das dificuldades encontradas pelos executores do Contratual 2. Por estas razões, optou-se por não comparar diretamente o SB-MRV-MIT com outros sistemas de outros países.

Para o leitor isso é entendido como um relato de insucesso, já que seria muito útil que características de sucesso de outras experiências de MRV fossem descritas para possível incorporação no SB-MRV-MIT.

Periodicidade (Item 2.9.1 do Produto 5/6)

A descrição deve ser atualizada já que o Brasil já submeteu a sua terceira Comunicação Nacional. A comparação com os outros países em desenvolvimento deve ser revista.

Considerações Finais (Item 3 do Produto 5/6)

Foram feitas algumas sugestões (anotadas no Produto 1) em relação às considerações finais, no sentido de não repetir extensivamente as observações do corpo do Produto 5/6, reordenar alguns pontos e eliminar alguns não tão relevantes. Sugere-se também a incorporação das considerações finais ao Sumário Executivo.

5. Conclusão

O Produto 5/6 realizado preenche os requisitos do projeto. Está bem organizado e tecnicamente correto. Apresenta as bases para um sistema de MRV para ações de mitigação e do correspondente apoio financeiro, agregando as atividades de MRV já existentes ou previstas no ordenamento atual dessas atividades no Brasil.

Para tanto, descreve os requisitos de MRV a que o Brasil está submetido como Parte da CQNUMC, tanto pré-2020 quanto 2020, de forma organizada e abrangente.

Descreve, de forma agregada as diversas iniciativas de MRV atuais ou já previstas, remetendo aos produtos 4 e do Contratual 2 para descrições mais detalhadas. Lamenta-se, apenas, não ter sido possível agregar ao Produto 5/6 experiências de sucesso de outros esquemas de MRV analisados pelos produtos citados.

O trabalho faz observações sobre o papel de algumas instituições no SB-MRV-MIT mas não se estende de forma estruturada sobre a governança do sistema, tendo sido observado pelo consultor que isso será objeto de próxima fase do desenvolvimento do sistema. Quanto a isso, observamos que é essencial para o seu bom funcionamento a definição de sua estrutura de governança robusta, com atribuições das responsabilidades das partes bem definidas, garantindo a consistência das diversas atividades e a transição necessária dos requisitos pré-2020 para os requisitos pós-2020.