

CONSULTA PÚBLICA Nº 118/2022

PROPOSTA DE DIRETRIZES PARA A CONSIDERAÇÃO DE BENEFÍCIOS
AMBIENTAIS NO SETOR ELÉTRICO - LEI Nº 14.120/2021.



1 Sumário

1. Introdução	3
2. Contribuição	3
2.1 Estabelecer como parâmetro inicial para a consideração de benefício ambiental do setor elétrico a mitigação da emissão de gases de efeito estufa.	3
2.2 Adotar um Sistema de Comércio de Emissões (SCE), com formato teto-e-comércio de certificados (cap-and-trade), como instrumento de precificação de carbono - i.e. um Mercado de Carbono Regulado em mercado de capitais organizado.	4
2.3 Priorizar que o escopo do Mercado de Carbono seja multissetorial (ou seja, além do setor elétrico).....	5
2.4 Adotar um teto de emissões absoluto compatível com a NDC brasileira.	5
2.5 Estabelecer uma abordagem por etapas progressivas, com uma distribuição gradual das permissões, iniciando com permissões gratuitas até que se defina um arranjo que contemple leilões e permissões gratuitas, considerando as características dos participantes.....	6
2.6 Realizar estudos e modelagens para definição do percentual permitido de compensação (offset), de acordo com os setores envolvidos e nível de ambição.....	6
2.7 Estruturar um Sistema Mensuração, Relato e Verificação (MRV).	6
2.8 Mapear a Governança e os instrumentos legais necessários para a criação de um Mercado de Carbono, inclusive interagindo com outras entidades governamentais para a constituição de um escopo mais amplo.	7
2.9 Estabelecer com a CCEE um mecanismo de incentivo ao mercado de REC, consolidando e disponibilizando informações para seu fortalecimento, bem como assegurando a integralidade ambiental dos montantes associados aos contratos para possibilitar sua utilização como offset no mercado regulado de carbono no futuro.	7
2.10 Desenvolver bases de informações e estudos para estruturar diretrizes acerca de outros benefícios ambientais do setor elétrico	8
3 Considerações finais	8

1. Introdução

O Grupo CPFL Energia traz sua contribuição referente à Consulta Pública nº 118/2022 (CP), instaurada pelo Ministério de Minas e Energia (MME), para discutir sobre a proposta de diretrizes para a consideração de benefícios ambientais no setor elétrico, conforme disposto pelo Art. 4º da Lei 14.120/2021.

As contribuições foram baseadas nos documentos disponibilizados no âmbito dessa CP, como a Nota Técnica - Relatório: Proposta de Diretrizes para a Consideração de Benefícios Ambientais no Setor Elétrico - Lei nº 14.120/2021, participação dos Workshops realizados pela Empresa de Pesquisa Energética (EPE) em parceria com o MME ao longo do ano de 2021 e de estudos internos das equipes CPFL sobre o tema.

2. Contribuição

Primeiramente, o Grupo CPFL ressalta a importância e o seu apoio à discussão sobre o desenvolvimento e definição de diretrizes ambientais, especialmente acerca do mercado de carbono. Tal discussão é da mais alta relevância, exigindo uma discussão aprofundada, desafiadora e que traga soluções que explorem também o potencial de outros segmentos da economia além do setor elétrico propriamente dito.

2.1 Estabelecer como parâmetro inicial para a consideração de benefício ambiental do setor elétrico a mitigação da emissão de gases de efeito estufa.

Os agentes do setor têm aguardado com grande expectativa este momento de pautar de forma sistematizada a discussão sobre as considerações dos benefícios ambientais proveniente das fontes renováveis de energia. Mesmo com os grandes desafios da modernização do setor, percebe-se um avanço em pautas estruturais e relevantes em todo país. Essa diretriz consta nos Projetos de Lei que tratam da modernização do setor elétrico, PL 1917/2015 e PL 414/2021, ambos em tramitação.

Esses PLs são fruto das discussões da Consulta Pública 33 de 2017, instaurada pelo MME, na qual teve uma participação fundamental do mercado na definição de grandes diretrizes que hoje estão norteando a modernização do setor elétrico. Quando da publicação da MP 998/2020, convertida na Lei nº 14.120/2021, algumas medidas foram antecipadas, sendo a consideração de benefícios ambientais uma delas, tema esse cada vez mais relevante no esforço mundial da transição energética rumo à economia de baixo carbono.

O grupo CPFL entende que tal discussão independe do fim do subsídio das fontes incentivadas, também previsto na referida Lei nº 14.120/2021, e que tal movimento faz parte de uma diretriz de racionalização de encargos e subsídios, um dos pilares da modernização do setor elétrico.

Ademais, é importante salientar que o setor elétrico possui outros mecanismos passíveis de consideração na mitigação de emissões e que também devem ser considerados em um momento futuro, tais como o reflorestamento oriundo de projetos de compensação ambiental devido a obras de infraestrutura energética, por exemplo. A exemplo disso, temos o projeto “Floresta Viva” do BNDES que busca a aplicação da iniciativa privada em projetos de reflorestamento e que pode se viabilizar mais fortemente com um mercado de carbono complementar ao do setor elétrico.

Portanto, ressaltamos que para uma primeira fase de implementação, um mercado de carbono puro mostra-se oportuno para o fomento e difusão dos conceitos e experiências em um mercado incipiente, entretanto outros benefícios ambientais e benefícios devem ser considerados em fases futuras.

2.2 Adotar um Sistema de Comércio de Emissões (SCE), com formato teto-e-comércio de certificados (cap-and-trade), como instrumento de precificação de carbono - i.e. um Mercado de Carbono Regulado em mercado de capitais organizado.

Um mecanismo de precificação de carbono implantado no setor elétrico é uma ferramenta importante para promover transições para energia limpa. Ele permite internalizar o custo social das emissões de gases de efeito estufa, pode estimular investimentos em inovações tecnológicas de baixo carbono, fomentar a cooperação multilateral e criar sinergias ou alinhamento entre a política energética e a política climática.

O Grupo CPFL entende que a precificação de carbono pode funcionar como uma alavanca transversal, que pode ser utilizada em diversas estratégias ou categorias, como:

- a) emissões de gases de efeito estufa dedutíveis, onde a estratégia é mitigar as emissões por meio de medidas diretas de redução de emissões;
- b) emissões residuais, dado que nem todas as emissões podem ser reduzidas na sua totalidade em alguns setores e;
- c) evitar que as emissões de fato ocorram, utilizando medidas de eficiência energética, por exemplo.

Dentre os principais meios de precificação existentes, entende-se que a adoção de um Mercado de Carbono regulado, com um Sistema de Comércio de Emissões (SCE) cap-and-trade, apesar de mais complexo, é o que melhor garante reduções de emissões de GEE e o que mais possibilita a comunicação e inserção com mercados internacionais, especialmente quando comparado com um sistema de Carbon-Tax.

Vale destacar que no âmbito da modernização do setor elétrico está a discussão sobre um tema bastante relevante, que é a racionalização de encargos e subsídios. Atualmente, o setor elétrico

suporta diversos custos que comprometem o entendimento por parte dos consumidores sobre o que, de fato, estão pagando.

Além disso, alguns custos inerentes ao ambiente regulado acabam por estimular o movimento dos agentes em querer migrar para o Mercado Livre. Esse movimento de migração resulta num universo de pagantes cada vez menor para um custo que permanece no mercado regulado, comprometendo a sustentabilidade de toda a cadeia do setor.

2.3 Priorizar que o escopo do Mercado de Carbono seja multissetorial (ou seja, além do setor elétrico).

Conforme mencionado no Relatório, a proposta indica que inicialmente o setor elétrico será o pioneiro para o estabelecimento do Mercado de Carbono. Sabe-se que o setor elétrico brasileiro possui forte inserção renovável em sua matriz e, por consequência, uma baixa emissão de GEE atrelada, possuindo mais a característica de ser um setor credor de créditos/permisões de carbono. Deve-se tomar o cuidado de não causar um cenário de sobreoferta que cause uma distorção logo de início e que desestime investimentos com todo o potencial.

Logo, com o intuito de se obter um mercado com melhores oportunidades, com ganhos de escala, eficiência e resultado, **é fundamental que seja implementado um mercado amplo que abarque todos os setores da economia.**

Portanto, priorizar que o escopo do Mercado de Carbono seja o mais difuso possível é critério determinante para a viabilidade e implementação desse mercado. Além disso, para que haja um maior equilíbrio de mercado, propõe-se que a **implementação ocorra de forma gradual ou faseada, abrangendo já na fase inicial, além do setor elétrico, um ou mais setores com característica deficitária de créditos de emissões a fim de refletir um mercado balanceado com oferta e demanda e mais próximo a fases consolidadas.**

2.4 Adotar um teto de emissões absoluto compatível com a NDC brasileira.

Sabe-se que a Contribuição Nacionalmente Determinada (NDC) brasileira ao Acordo de Paris é o principal compromisso internacional existente na área de mudanças climáticas. Portanto, o Grupo CPFL entende que tal diretriz encontra-se em conformidade e deve ser rigidamente seguida.

Além disso, ao adotar como premissa a utilização de um teto absoluto, tem-se um melhor alinhamento com o teto da NDC, que utiliza uma linha base absoluta a emissões de 2005 e com a maioria das experiências internacionais.

2.5 Estabelecer uma abordagem por etapas progressivas, com uma distribuição gradual das permissões, iniciando com permissões gratuitas até que se defina um arranjo que contemple leilões e permissões gratuitas, considerando as características dos participantes.

O Grupo CPFL apoia a implementação de uma abordagem progressiva de distribuição de emissões. A primeira fase alocando gratuitamente as permissões favorece o entendimento do programa sem onerar financeiramente os agentes participantes, reduzindo eventuais resistências.

Após maior entendimento e consolidação do mecanismo, a implementação híbrida com um processo de leilão competitivo de alocação de emissões mostra-se benéfica trazendo receitas que devem ser direcionadas a novos projetos de eficiência, redução de preços de energia e/ou de subsídios.

2.6 Realizar estudos e modelagens para definição do percentual permitido de compensação (*offset*), de acordo com os setores envolvidos e nível de ambição.

A Implementação de *offsets* é um tema amplamente debatido nos mercados internacionais, visto que, por ser uma forma indireta de redução de emissões, pode ser entendido como um estímulo para que o agente utilizador de *offsets* postergue melhorias em seus processos diretos de emissões.

Entretanto, os *offsets* são muitas vezes essenciais para o atingimento das metas de neutralidade de emissões dos países, visto que há processos produtivos que não possuem a viabilidade de redução de emissão por completo.

A preocupação do tema é compreensível e deve estar em linha com modelos já aplicado em outros mercados, porém entende-se que na fase inicial, principalmente considerando a participação de poucos setores, essa limitação pode ser vista como uma barreira de participação de diversos agentes.

Logo, entende-se que seja preferível que as utilizações de *offsets* sejam flexibilizadas em um primeiro momento e, de acordo com a evolução e maturação do mercado, limitações sejam implementadas.

Cabe destacar aqui o grande potencial brasileiro de compensadores não só no mercado nacional, mas principalmente no internacional e que tais limitações estimulem a máxima capacidade brasileira em um âmbito mundial.

2.7 Estruturar um Sistema Mensuração, Relato e Verificação (MRV).

O Grupo CPFL entende ser prudente a integralização entre o atual sistema de registro que controla e gerencia as transações dos créditos de carbono – *Markit Environmental Registry*, com o sistema brasileiro a ser implantado, denominado Registro Nacional Integrado de Compensações de Emissões de Gases de Efeito Estufa – RNC-GEE, proposto no Projeto de Lei nº 2.148/2015, incorporando entre si parâmetros que possibilitem um intercâmbio entre o mercado de carbono nacional e internacional.

Entende-se que deverá ser feita uma integralização não onerosa aos agentes, dos projetos ou créditos de carbono gerados pelos empreendimentos já registrados em sistemas internacionais, tais como MDL/CDM e VCS.

Esta integralização se torna intrínseca à adaptação da Política Nacional de Mudanças Climáticas quanto ao consenso estabelecido para o artigo 6º do Acordo de Paris, na COP-26, que ressalta a cooperação internacional para atendimento de NDCs utilizando reduções de emissões alcançadas em outros países, a cooperação voluntária e a mitigação de dupla contagem de reduções de emissões, fomentando o uso de créditos do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL), e finanças de adaptação.

2.8 Mapear a Governança e os instrumentos legais necessários para a criação de um Mercado de Carbono, inclusive interagindo com outras entidades governamentais para a constituição de um escopo mais amplo.

A CPFL entende que para um mercado complexo como Mercado de Carbono multissetorial deva existir uma entidade reguladora que crie regras em conformidade com o mercado e com os setores envolvidos.

A criação de tal agência juntamente a definição de regras claras e coesas a todo o mercado aumentam a atratividade de investimento por todos os players que buscam confiabilidade, credibilidade e segurança jurídica, independentemente do tamanho do agente participante.

2.9 Estabelecer com a CCEE um mecanismo de incentivo ao mercado de REC, consolidando e disponibilizando informações para seu fortalecimento, bem como assegurando a integralidade ambiental dos montantes associados aos contratos para possibilitar sua utilização como offset no mercado regulado de carbono no futuro.

A responsabilidade socioambiental tem evoluído ao longo dos anos, se caracterizando como uma importante frente a notoriedade das empresas. O uso de energia renováveis além de contribuir para a redução das emissões de Gases de Efeito Estufa- GEE na atmosfera, confere valor aos produtos e serviços prestados pelas empresas.

Para o estabelecimento de um mercado robusto, faz-se necessário que suas métricas e base de dados sejam confiáveis e auditáveis. Entende-se que os dados que hoje são obtidos junto a CCEE são indispensáveis para um bom desenvolvimento baseado em dados, além de ser uma ótima referência que estimule estudos para aprimoramentos e valoração de outros benefícios.

O grupo CPFL incentiva também que outras entidades análogas que possuam uma base de dados semelhante ao hoje disponível na CCEE sejam inseridas com a evolução do mercado, possuindo uma base de dados cada vez mais rica e ampla.

Adicionalmente, o grupo CPFL defende que, principalmente no curto prazo, é essencial o fortalecimento do mercado de Certificados de Energia Renovável – REC junto a CCEE. O mundo das certificações, onde o mercado de REC está inserido, confere praticidade na comprovação da origem da energia e evidencia os investimentos em sustentabilidade. Além disso, o critério de confiabilidade é garantido por meio de tecnologia *blockchain*, implantada na plataforma SISREC – Sistema Totum de Emissão de RECs, que congrega todos os dados de emissão de certificados e de geração centralizada de energia renovável no país contabilizada pela Câmara de Comercialização de Energia Elétrica – CCEE.

A emissão de REC, apesar da característica de um mecanismo complementar e não de solução definitiva de emissão de gases de efeito estufa, configura uma obtenção de receita adicional para aqueles agentes que emitem certificados, se tornando um incentivo para que o emitente continue investindo em geração de energia renovável. Sob a ótica daqueles que adquirem REC, pode-se destacar o benefício da comprovação da origem da eletricidade consumida e a amortização de emissões indiretas de gases de efeito estufa, provenientes da energia elétrica adquirida para o consumo.

2.10 Desenvolver bases de informações e estudos para estruturar diretrizes acerca de outros benefícios ambientais do setor elétrico

A participação de fontes que não emitem gases causadores de efeito estufa, como as energias renováveis, tem grande peso na matriz elétrica brasileira. O setor elétrico responde apenas por cerca de 5% das emissões de CO2 totais do Brasil. Diante desse contexto, além de beneficiar os empreendimentos geradores de energia limpa, a economia de um modo geral pode se beneficiar dessa vantagem, já que o setor elétrico nacional pode se tornar um fornecedor de créditos de carbono para outros setores do Brasil, dada sua característica superavitária.

O grupo CPFL entende ser benéfica a tratativa de consideração dos benefícios ambientais e todo esforço na busca de mecanismos deve ser balizado em estudos, no intuito de conter ou reduzir novos custos aos agentes do setor, pilar básico para a sustentabilidade das ações relacionadas à modernização.

3 Considerações finais

O Grupo CPFL reforça o apoio à implementação de um Mercado de Carbono com um Sistema de Comércio de Emissões (SCE) no formato teto-e-comércio de certificados (*cap-and-trade*), multisetorial já em sua fase inicial e que também leve em consideração outros atributos que igualmente são beneficiadores

ambientais. Por fim, destaca-se que as medidas adotadas devem respeitar as necessidades sistêmicas e que não afete negativamente os critérios de planejamento e confiabilidade energética brasileiro.