

CONSULTA PÚBLICA MME Nº 118

CONTRIBUIÇÃO DA ABIAPE

A Associação Brasileira dos Investidores em Autoprodução de Energia (ABIAPE) apresenta suas contribuições à Consulta Pública (CP) do Ministério de Minas e Energia nº118, que visa obter subsídios a respeito da proposta de diretrizes para a consideração de benefícios ambientais no setor elétrico, dispostas na Lei nº 14.120/2021.

1. INTRODUÇÃO

A Lei 14.120/2021, oriunda da conversão da Medida Provisória nº 998, ficou conhecida no setor pelo seu objetivo de reduzir a tarifa de energia elétrica do consumidor brasileiro. Com esse desígnio, a Lei foi responsável por implementar, com efeitos no curto prazo, a destinação de recursos represados de programas de pesquisa e desenvolvimento (P&D) para a CDE. Já com vistas à desoneração tarifária no médio e longo prazo, foi definida a substituição do regime de desconto no fio para centrais geradoras renováveis — maior despesa no orçamento da CDE — por um mecanismo de mercado para valoração dos atributos ambientais, tema da presente consulta pública.

Por força da Lei 14.120/2021, determinou-se que o Poder Executivo Federal defina as diretrizes para implementação desse novo mecanismo até a data de 02/03/2022. Diante disso, a CP MME nº 118 traz como proposta um conjunto de diretrizes a serem discutidas junto à sociedade.

Nesse contexto, seguem algumas considerações realizadas pela ABIAPE sobre a proposta.

2. MATURIDADE DA PROPOSTA

Apesar da previsão de um mercado de atributos ambientais já ter sido aventada desde a Consulta Pública MME nº 33 de 2017, esse tema só ganhou contornos efetivamente após a publicação da Medida Provisória nº 998, em setembro de 2020. Desde então, o Ministério de Minas e Energia promoveu a discussão junto à sociedade por meio de três workshops, realizados ainda em 2021 pela Empresa de Pesquisa Energética (EPE).

Como se observa pelos relatos de experiências internacionais, a criação das bases de um mercado regulado de carbono não é simples. Conforme detalhamento feito na nota técnica que subsidia a consulta pública, não há nenhum modelo “vencedor” na literatura que possa ser simplesmente transplantado para o país. É preciso, entretanto, que se preste bastante atenção nas características econômicas e ambientais da área geográfica em que o mecanismo será implementado, especialmente com respeito a particularidades dos segmentos abrangidos. São muitas as decisões a serem tomadas quanto ao desenho do mercado que afeta diretamente tanto a funcionalidade quanto a eficiência do mecanismo — e ambas são essenciais para a promoção da correta sinalização econômica, alinhando interesses individuais e sistêmicos.

O desenho de mercado, em sua essência, representa a escolha alocativa e distributiva de recursos, com benefícios e custos associados a toda sociedade. A estruturação deste mercado pode afetar os preços relativos da economia, o que tem reflexo diretamente na competitividade de cada segmento. Diante disso, é necessário que a discussão entre os *stakeholders* esteja madura para que esse projeto seja levado adiante. Esse é um aspecto fundamental para a aceitação do mecanismo proposto pela sociedade, elemento chave para o bom funcionamento deste.

No entanto, o que se percebe é que os agentes envolvidos ainda estão se organizando e aprofundando discussões, sem ainda muito direcionamento quanto ao impacto da decisão a ser tomada para seus segmentos. Diante desse quadro, e sabendo que a Lei determina que as diretrizes sejam definidas até 02/03/2022, a ABI APE avalia como ponto crucial para o sucesso dessa etapa que as diretrizes propostas não se restrinjam a uma alternativa na qual não haja aprofundamento e consenso entre os agentes.

Adicionalmente, a Associação solicita que os próximos passos para implementação desse novo mercado sejam executados de forma a prover maior previsibilidade quanto aos impactos das decisões tomadas, especialmente em relação a novos projetos de empreendimentos de geração.

3. ESCOPO DA PROPOSTA

3.1. Novos empreendimentos de fonte de energia renovável

Conforme detalhado no parágrafo 17 da Nota Técnica que subsidia essa consulta pública, o comando da Lei nº 14.120/2021 exclui do mecanismo de atributos ambientais empreendimentos de fonte hídrica, solar, eólica, biomassa e cogeração qualificada de acordo com sua potência instalada e outras características técnicas elencadas nos §§ 1º, 1º-A, 1º-B e 1º-C do art. 26 da Lei nº 9.427/1996. Por exemplo, um empreendimento solar cuja potência injetada na rede seja inferior a 30 MW — mesmo que tenha outorga emitida após 02/03/2022 e, portanto, não tenha direito ao desconto no fio — não faria parte do mercado regulado de carbono proposto.

A interpretação dada pela nota técnica ao texto da Lei não corresponde ao propósito do legislador e às expectativas do mercado. A restrição feita pelo § 1º-H do art. 26 da Lei nº 9.427/1996 tem como objetivo limitar a possibilidade de acúmulo dos benefícios relacionados ao desconto no fio e oriundos da participação do empreendimento nos mercados de atributos ambientais. Em razão disso, a restrição feita em Lei faz referência ao rol de empreendimentos que agregam um único elemento em comum: fazem jus ao desconto no fio.

O objetivo foi, desde as discussões na CP MME nº 33/2017, substituir — e não excluir — os incentivos dados às fontes renováveis de energia, de forma a reduzir o custo destes para a sociedade. Dessa forma, não há motivação que justifique que as diretrizes do mercado de atributos ambientais, que não tenham direito ao desconto no fio, alcancem apenas alguns empreendimentos de uma fonte específica e não outras.

Veja-se o trecho abaixo retirado da exposição de motivos interministerial (EMI nº 00038/2020 MME ME MCTI) que acompanha a MPV nº 998/2020, o qual expressa o mesmo entendimento:

“Desta forma, as fontes de energia com baixa emissão de gases causadores do efeito estufa poderão ter seus benefícios ambientais adequadamente considerados, ampliando-se a sustentabilidade de nossa matriz elétrica, em consonância com mecanismos para garantia da segurança do suprimento e da competitividade.” (grifos nossos)

Adicionalmente, reforça-se a argumentação exposta na seção 2.3 da Nota Técnica, bem como o texto do § 1º-I do art. 26 da Lei nº 9.427/1996, o qual afirma que objetivo é criar um mercado regulado mais amplo possível, usufruindo dos ganhos de liquidez e eficiência que isso proporciona. Desse modo, a ABIAPE entende que a inclusão dessas usinas como elegíveis ao mercado regulado é fator decisivo para o bom funcionamento do mercado.

Diante o exposto, a ABIAPE solicita que o MME desconsidere a restrição citada em nota técnica quanto a diferenciação de fontes pelo critério de potência injetada, entre outros, para fins de participação no mercado de atributos ambientais.

3.2. Venda de excedente de energia de autoprodução

Ainda com base no parágrafo 17 da Nota Técnica que subsidia essa consulta pública, o comando da Lei nº 14.120/2021 exclui do mecanismo para consideração de benefícios ambientais “aproveitamento dos excedentes de energia elétrica comercializados, eventual e temporariamente, por autoprodutores”.

Inicialmente, no que concerne à forma, verifica-se que a venda de excedentes de energia pelo autoprodutor, disposta no inciso IV do art. 26 da Lei nº 9.427/1996, em nenhum momento é citada — mesmo indiretamente — pela restrição imposta no § 1º-H do mesmo artigo e lei. Com isso, verifica-se que a Lei em si não faz essa distinção relacionada à venda de excedente pelo autoprodutor quando trata do mercado de atributos ambientais.

Quanto ao mérito, nota-se a ausência de motivação para que a energia oriunda da venda de excedente pelo autoprodutor não faça parte do mecanismo proposto. Isso porque a emissão de Gases de Efeito Estufa (GEE) na geração de energia elétrica se relaciona estritamente às fontes despachadas e não à destinação da energia elétrica produzida. Veja-se o trecho abaixo retirado da exposição de motivos interministerial (EMI nº 00038/2020 MME ME MCTI) que acompanha a MPV nº 998/2020, o qual expressa o mesmo entendimento:

“Desta forma, as fontes de energia com baixa emissão de gases causadores do efeito estufa poderão ter seus benefícios ambientais adequadamente considerados, ampliando-se a sustentabilidade de nossa matriz elétrica, em consonância com mecanismos para garantia da segurança do suprimento e da competitividade.” (grifos nossos)

Logo, na prática, a venda de energia excedente de um autoprodutor oriunda de fonte solar em nada se diferencia, com respeito aos impactos ambientais produzidos, da energia comercializada pelo produtor independente, sócio ou consorciado desse autoprodutor nesse mesmo empreendimento. Por isso, a ABIAPE solicita que o MME desconsidere a restrição citada em nota técnica quanto aos excedentes de energia comercializados pelo autoprodutor.

4. NÓS DE DECISÃO – DISCUSSÕES RELEVANTES

4.1. Definição dos benefícios ambientais

Embora a Lei nº 14.120/2021 tenha previsto a criação de mecanismo para consideração de benefícios ambientais — podendo envolver diversos atributos —, as discussões promovidas pelo Ministério estão relacionadas nesse primeiro momento a uma única dimensão: emissão de GEE. Em razão de as discussões em torno desse tema estarem mais avançadas, a ABIAPE apoia a iniciativa segundo a qual a valoração desse atributo seja tratada primeiramente. Isto, sem prejuízo da iniciação de trabalho paralelo para o estabelecimento das bases necessárias para inclusão de outros atributos ambientais relevantes.

4.2. Abrangência

A ABIAPE apoia a ampliação da abrangência do mecanismo, incluindo outros setores da economia, especialmente aqueles com características complementares às do setor elétrico. Isso trará maior liquidez e eficiência ao mercado, internalizando as externalidades que são responsáveis por um desalinhamento entre o custo individual e o custo social das decisões econômicas.

4.3. Mensuração das emissões de gases de efeito estufa

A Associação ressalta a importância de uma discussão aprofundada sobre esse tema antes de adotar qualquer alternativa. Embora a mensuração direta de emissões seja mais simples — com ganhos relativos a custos de transação e credibilidade do sistema de Medida, Relato e Verificação (MRV) —, a Análise do Ciclo de Vida (ACV) é quem de fato captura a realidade individual de emissão de GEE pela fonte, a exemplo do que é feito em modelos de referência como o Renovabio. Diante desse *trade-off*, a ABIAPE solicita que esse ponto não seja fixado nas diretrizes, para que seja mais bem avaliado e discutido pela sociedade.

4.4. Mecanismo de precificação

A ABIAPE está de acordo com a implementação de um mecanismo de precificação por meio do Sistema de Comércio de Emissões (SCE), em um modelo de *cap-and-trade*. Esse modelo é reconhecido por ser uma medida de abatimento cuja eficácia é maior a um custo mais baixo, além de proporcionar maior flexibilidade para os agentes envolvidos. Ressalta-se, no entanto, a importância da avaliação posterior sobre a necessidade de

adoção de limites de preço (preço-teto e preço-piso) como forma de mitigar a volatilidade de preços a que os integrantes do mercado regulado estarão sujeitos.

4.5. Definição do teto de emissões

Embora a implementação de uma meta total de emissões apresente maior segurança de que a NDC brasileira será cumprida — situação desejável —, essa alternativa pode representar no longo prazo uma barreira para o crescimento econômico, especialmente em países com características emergentes como o Brasil — situação indesejável. Diante desse *trade-off*, a ABI APE solicita que esse ponto não seja fixado nas diretrizes, para que seja mais bem avaliado e discutido pela sociedade.

4.6. Alocação de permissões de emissões

O modelo de alocação de permissões de emissão é bastante relevante em razão de dois fatores: (i) a definição da linha de base; e (ii) a imposição de custos para os segmentos envolvidos.

Com respeito à linha de base, é fundamental que haja uma discussão aprofundada e estruturada com todos os agentes envolvidos. Isso seguramente minimizará os impactos distributivos que essas alocações de permissões de emissões possam ter sobre os preços relativos da economia e a competitividade.

Quanto aos métodos de alocação dessas permissões, há de se destacar a preferência por um modelo capaz de imputar menor custo global para a sociedade, qual seja, o método de alocações gratuitas. Esse método também oferece menor contestabilidade com respeito à implementação de mecanismo sem fins puramente arrecadatários pelo Estado, o que mitiga a resistência e facilita a aceitação deste pela sociedade.

4.7. Uso de compensações (*offsets*)

A ABI APE apoia o uso de *offsets* no mercado regulado. Por meio desses processos, é possível dar maior flexibilidade ao mercado quando se trata do cumprimento das metas individuais dos agentes, além de ampliar o mecanismo de proteção à volatilidade de preços do mercado regulado. É indispensável que se promovam discussões apropriadas sobre a utilização e limitação desse mecanismo em momento posterior.

4.8. Governança

Como mencionado na nota técnica elaborada pela EPE e na própria Lei, é desejável que o desenho de mercado seja o mais abrangente possível, com envolvimento de outros setores da economia. Para isso, a ABI APE entende ser imprescindível a criação de um comitê gestor, o qual deverá abranger: (i) Ministério de Minas e Energia e seus órgãos vinculados; (ii) outros ministérios envolvidos e órgãos competentes; e (iii) representação direta dos segmentos abrangidos.

Destaca-se a importância da representação privada na base de governança do mecanismo, de forma a permitir diretamente a participação dos agentes do mercado regulado na construção de seus instrumentos, tais como os planos de alocação, o

sistema de monitoramento, relato e verificação (MRV) e os mecanismos de estabilização de preços.

4.9. Outros pleitos da ABIAPE

Seguem adiante algumas diretrizes importantes que devem ser incluídas ou reforçadas com objetivo de implementação de um mercado de atributos ambientais bem-sucedido.

- Avaliar a possibilidade de o empreendedor com direito ao desconto no fio optar por renunciar a esse benefício a fim de participar do mercado regulado — benefício para redução da CDE.
- Estruturar o MRV de forma a incluir a participação no mecanismo da geração do autoprodutor *in situ* (conectado ou não na rede), cuja medição não é verificada pela CCEE.