

Consulta Pública MME nº 118/2022

FLORIANOPOLIS, 07 de fevereiro de 2022

Ao Departamento de Gestão do Setor Elétrico do MME – Secretaria de Energia Elétrica

Referência: Consulta Pública nº 118 de 21/01/2022 – “CP 118”

Assunto: Proposta de Diretrizes para a Consideração de Benefícios Ambientais no Setor Elétrico - Lei nº 14.120/2021.

1. A STATKRAFT Energias Renováveis S/A – “SKER”, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob o nº 00.622.416/0001-41, com sede no município de Florianópolis, estado de Santa Catarina, na Rod. José Carlos Daux – SC 401, nº 5.500 - Torre Jurerê A – 3º andar, na qualidade de geradora de energia elétrica, vem apresentar suas considerações e contribuições referentes à Consulta Pública em epígrafe.
2. Inicialmente importa mencionar o disposto na Lei 14.120/21, que determinou ao Poder Executivo Federal a definição de diretrizes para a implementação de mecanismos de consideração dos benefícios ambientais no setor elétrico, em consonância com mecanismos para a garantia da segurança do suprimento e da competitividade, ora apresentada pelo MME na presente Consulta Pública.
3. Destaca-se que o relatório com a proposta de diretrizes, apresentado pela EPE, que subsidia esta CP 118, restringe-se apenas à consideração da emissão dos Gases de Efeito Estufa – GEE, em detrimento dos demais “Benefícios Ambientais”, considerados pela Lei 14.120/21. Tal abordagem é alegada por considerar que (i) as emissões dos GEE têm um impacto global e podem trazer vulnerabilidades climáticas para o próprio país, (ii) o Brasil assumiu compromissos internacionais para redução das emissões dos GEE e (iii) as emissões dos GEE estão intimamente relacionadas ao consumo de combustíveis fósseis, e suas reduções trazem consigo outros benefícios ambientais.
4. A expressão “gases causadores do efeito estufa” foi suprimida pelas Lei 14.120/21 após tramitação pelo Congresso Nacional, ante a justificativa de que outros atributos também poderiam ser valorados. Conforme será apresentado, verificar-se-á que outros “Benefícios Ambientais” poderão, de fato, ser considerados na implantação de um Sistema de Comércio de Emissões mais amplo, tornando citada restrição sem sentido.
5. Outro aspecto de importante menção diz respeito à valorização dos benefícios ambientais como contrapartida à extinção dos descontos aplicados na Tarifa de Uso do Sistema de Distribuição (TUSD) e Tarifa de Uso do Sistema de Transmissão (TUST), para as fontes ditas “incentivadas”, conforme o previsto no art. 26 da Lei nº 9.427/1996.
6. A EPE sugere que tais usinas com as fontes “incentivadas” não deveriam ser alcançadas pelas diretrizes propostas. Entende-se, no entanto, que essa interpretação está equivocada, pois a redação do §1-G da Lei nº 9.427 busca evitar o recebimento duplo de benefícios e não afastar completamente os empreendimentos com as mesmas características dos anteriormente elegíveis para o desconto nas tarifas de Transmissão e Distribuição. Portanto, defende-se que as usinas com fontes “incentivadas” sejam igualmente alcançadas pelas diretrizes propostas e que possam participar dos mecanismos propostos, evitando-se

apenas o duplo benefício para aquelas que já gozam do desconto na Transmissão ou na Distribuição.

7. Os recursos provenientes da comercialização de certificados de emissão dos GEE, além de servirem como contrapartida à extinção dos descontos na TUDT/D, que promovem a expansão das fontes renováveis, também ajudarão a viabilizar novas tecnologias, e.g. geração de H₂ (hidrogênio verde).
8. Isto posto, avaliam-se as diretrizes propostas nesta CP 118:

Consideração dos benefícios ambientais e mercados internacionais

9. A SKER apoia parcialmente a decisão da EPE de ater-se à consideração apenas das emissões dos GEE, em um primeiro momento, e a instituição de um mercado de crédito de carbono. Entende-se que esse mercado já possui uma aceitação e interface globais, cuja implementação, especialmente em suas fases iniciais, possa ser mais simples e rápida. Entretanto, defende-se que a consideração de outros benefícios ambientais e instrumentos adicionais de Medição, Relato e Verificação - MRV devam ser estudados e implementados, mesmo nas primeiras etapas de implementação dos mecanismos propostos, para permitir a integração e contribuição dos demais setores, tornando o mecanismo mais amplo e eficaz, com uma demanda melhor definida e mais sólida.
10. Ressalta-se, entretanto, que a participação nos atuais modelos de comercialização de créditos de carbono possui custos muito elevados. Sugere-se, portanto, que toda a certificação seja realizada nacionalmente e que possa ter validade internacional, através da celebração de acordos realizados pelo Brasil com as entidades certificadoras internacionais, e.g. ONU. A interface do mercado brasileiro com os mercados internacionais pode ser muito profícua nos momentos iniciais, quando a demanda nacional ainda for reduzida.

Adoção do Sistema de Comércio de Emissões (SCE)

11. A SKER concorda com a adoção de um Sistema de Comércio de Emissões (SCE), como um mecanismo que estipula limites máximos e atribui permissões de emissões de GEE transacionáveis para os agentes regulados (formato “cap-and-trade”), pois verifica-se sua eficácia para precificação do carbono. O SCE permite que metas específicas de emissões de GEE (“cap”) sejam alcançadas em prazos relativamente reduzidos. Especialmente se comparado com o mecanismo de tributação, que possui uma eficácia questionável e, na melhor das hipóteses, inferior aos outros mecanismos já existentes.
12. Entretanto, importa ressaltar que o mecanismo de Certificados de Energia Renovável (REC), também permite que as metas específicas de emissões de GEE sejam alcançadas em prazos tão exíguos quanto do SCE. Esse mecanismo de certificação possui alta fungibilidade e grande liquidez nos mercados internacionais (I-REC). O fortalecimento dos REC junto às instituições do setor elétrico, e.g. CCEE, pode se mostrar como um mecanismo transitório muito útil para a adoção da solução definitiva e, quiçá, fazer parte do mecanismo final de consideração dos benefícios ambientais no setor elétrico brasileiro. Sua adoção como um método de precificação e comercialização de certificados seria bastante fácil e rápida, haja vista a estrutura internacional existente, bastante consolidada e já utilizada domesticamente. Ademais, um possível acoplamento do mercado brasileiro de REC com o SCE a ser implantado poderia apresentar uma grande vantagem, permitindo uma consideração ampla e abrangente dos “Benefícios Ambientais” presente no princípio da Lei nº 14,120.

13. A SKER sugere que os REC possam ser utilizados como recursos de offset no SCE, sem limite de participação, ou mesmo como recursos de interface com outros setores, no mecanismo final, pois sua natureza peremptória oferece condições de alcance rápido das metas de redução dos GEE e ainda podem servir como um recurso de controle da volatilidade dos preços dos certificados, haja vista sua forte interface com o mercado internacional.

Escopo multissetorial amplo do Mercado de Carbono

14. A participação das energias renováveis na matriz elétrica brasileira é bastante relevante, o que a caracteriza como de baixa emissão de GEE. Assim, o setor elétrico se apresenta como um grande ofertante de permissões/certificados, implicando uma pressão negativa nos preços dos certificados. Em vista disso, faz-se muito necessário estruturar bem a demanda desse mercado; sua ampliação para outros setores facilitaria a viabilização e o alcance das metas e dos compromissos assumidos pelo país.
15. Com o fomento da redução da emissão de GEE em outros setores, cria-se uma demanda apropriada e dá-se um sinal positivo para a adoção de medidas redutoras de GEE de forma mais ampla. Além disso, deve-se atentar para a correta definição dos percentuais de compensação (offset), provenientes de outros setores, que será muito adequada para o desenvolvimento desse mercado e o consequente atingimento das metas. Ademais, a adoção exógena de offsets permite a adoção de metas ambientais mais ambiciosas, sem onerar excessivamente os agentes regulados.
16. Por outro lado, a participação de outros setores pode implicar aumento de custos de transação, de regulação e de fiscalização. Além disso, deve-se tomar cuidado com o risco de dupla contagem.
17. A EPE destaca que o maior potencial para geração de offsets está no setor de florestas e de mudança de uso do solo, além da geração de energia renovável não regulada, e.g. geração distribuída.

Definição do percentual permitido de compensação (offset)

18. A inclusão de offsets no mecanismo de SCE possibilita a utilização de certificados provenientes de agentes não regulados, com projetos voluntários, e pode trazer maior flexibilidade para o cumprimento dos compromissos de redução de emissões dos GEE e de consumo de recursos ambientais, além de trazer maior liquidez e abrangência ao mercado de carbono.
19. Conforme mencionado anteriormente, os REC se apresentam como uma excelente fonte de offsets, pois já existe uma estrutura funcional de governança, o que reduz os custos de implantação. Não seria conveniente desperdiçar os recursos já empregados no seu desenvolvimento.
20. Adicionalmente, os critérios de certificação poderiam ser ajustados para contemplar Avaliações de Ciclo de Vida dos empreendimentos de geração, além de poder incorporar questões relativas ao uso do solo e da água e a emissão de particulados, e permitir também a consideração de variáveis sociais como critérios de elegibilidade.
21. Assim sendo, considerando o contexto brasileiro, em que o mercado de REC já foi implantado, recomenda-se que seja permitido offsets oriundos de geração renovável e que

os offsets florestais fiquem para um segundo momento, quando o mercado já estiver mais consolidado e quando será possível introduzi-los com muito cuidado, concomitantemente com outros setores, para se evitar uma redução abrupta dos preços dos certificados.

Definição da forma de alocação das permissões

22. A EPE propõe que haja, inicialmente, uma alocação gratuita de permissões e, em um segundo momento, a possibilidade da realização de leilões de permissões. A princípio, essa parece uma abordagem conveniente. Contudo, com adoção do mecanismo de REC como um processo inicial e de transição para o SCE ou para um sistema misto com REC e SCE, essa etapa inicial de alocação gratuita poderia ser transposta e, após o fortalecimento do mecanismo de REC, a promoção direta de leilão de permissões seria facilmente aceito pelo mercado, ao mesmo tempo que as distorções que essa primeira etapa poderia criar seriam evitadas.
23. Ademais, essa abordagem prescindiria também da utilização de um projeto piloto para a implementação do mecanismo de SCE, uma vez que o mercado de REC já é conhecido e bastante utilizado no Brasil; entretanto, sem uma demanda interna bem consolidada e definida.

Sistema Medição, Relato e Verificação (MRV)

24. Ressalta-se que, conforme sugerido, a adoção inicial do mecanismo de REC traz ainda a vantagem de já possuir um sistema simples de Medição, Relato e Verificação – MRV bem conhecido e consolidado, no qual, cada certificado é emitido por MWh gerado.
25. Adicionalmente, na transição para o SCE e a consideração de outros setores, as seguintes regras de MRV poderiam ser consideradas:
 - Combustíveis: fator de emissões estimado a partir de parâmetros de conteúdo de CO₂e, Tier 1;
 - Eletricidade: fator de emissões estimadas a partir de parâmetros de conteúdo de CO₂e, Tier 2;
 - Consumidores: Emissões estimadas diretamente, Tier 3.

Criação de plataforma para o comércio de certificados

26. A criação de uma plataforma para o comércio de certificados será necessária para a implementação do mercado. Entretanto, assim como já utilizado para o RenovaBio, a B3 seria uma boa opção. Adicionalmente, sugere-se o desenvolvimento de uma plataforma com tecnologia de “Blockchain”, o que traria muita segurança nas transações, a um custo relativamente baixo.

Prazo para implementação

27. Sugere-se um prazo de implementação de 12 meses a partir da publicação das diretrizes finais. Tal sugestão encontra-se em conformidade com o disposto no PL 414/2021 (antigo PL 232)

Abertura de 2ª fase de CP para discussão de formas de precificação, mensuração e prazos

28. Sugere-se ainda a abertura de uma 2ª fase dessa Consulta Pública para discussão das formas de precificação e de emissão dos certificados, de mensuração e dos prazos. Ademais, caso seja acatada a sugestão da utilização do mercado de REC como um estágio inicial e transitório para a adoção definitiva do SCE, sugere-se que os detalhes sejam discutidos nessa 2ª fase.