Nota Técnica FMASE 025/2022

Brasília, 05 de fevereiro de 2022

Ref.: **CP 118 do MME – Aponta "Proposta de Diretrizes para a Consideração de Benefícios Ambientais no Setor Elétrico - Lei nº 14.120/2021"**

Objetivo: **A presente Nota técnica visa apresentar uma análise sobre o relatório apresentado pelo Ministério de Minas e Energia, que propõe em suas diretrizes a adoção de um Sistema de Comércio de Emissões (SCE), com formato *cap-and-trade*, como instrumento de precificação de carbono.**

1. DOS FATOS

A Associação Fórum de Meio Ambiente e Sustentabilidade do Setor Elétrico (FMASE) congrega dezenove entidades de classe de âmbito nacional dos segmentos de geração, transmissão, distribuição, comercialização e consumo de energia, sendo que, por meio da constante interação com o setor público, iniciativa privada, ONGs, academia e mídia, é hoje reconhecida como o principal agente de interlocução do Setor Elétrico Brasileiro (SEB) para as questões socioambientais.

Desde o seu surgimento, em 2004, o FMASE vem atuando na busca do desenvolvimento do setor elétrico de forma sustentável, realidade que foi acentuada com a aprovação do Acordo de Paris, em 2015. No qual os países se comprometeram para em conjunto limitar o aumento de temperatura global média a 2^{o}C acima dos níveis pré-industriais, buscando ainda, rever essas metas de forma mais arrojada, para limitar o aumento da temperatura em 1.5^{o}C.

O Setor Elétrico Brasileiro tem apoiado o governo a fazer o seu papel, com uma matriz energética com grande participação de fontes renováveis, que correspondeu a 46,1% em 2019[1], enquanto na matriz energética mundial representou apenas 13,9% em 2017. No que tange especificamente à matriz elétrica, o Brasil apresentou mais de 80% de renovabilidade em 2019, percentual quase quatro vezes superior ao da matriz mundial.

No Acordo de Paris o Brasil assumiu metas robustas de abrangência nacional, para o conjunto da economia (*wide economy*). Metas essas que foram atualizadas em 2020, nas quais o país se comprometeu a reduzir 37% das emissões de gases de efeito estufa até 2025 e 43% até 2030, considerando as emissões de 2005. Já na Cúpula do Clima, em 2021, o Brasil se comprometeu ainda com a neutralidade climática até 2050, uma antecipação em 10 anos do prazo.

Antes disso, o Brasil já vinha atuando na busca de uma economia de baixo carbono, inicialmente em 2014, com o projeto *Partnership for Market Readiness* (PMR). Projeto de iniciativa do Banco Mundial,

[1] Balanço Energético Nacional (EPE, 2020).

em parceria com o Ministério da Economia, que visava estudar e apoiar a adoção de instrumentos de mercado para a mitigação do processo de mudança do clima, em particular instrumentos de precificação de carbono.

Os resultados preliminares do PMR foram divulgados no final de 2020 e apontam para a adoção de um sistema de comércio de emissões, como a opção mais custo efetivo para o país. No mesmo sentido a Lei 14.120/2021, que trata da modernização do setor elétrico, procurou no mercado de carbono uma alternativa para substituir os subsídios ao setor de energia renovável, deixando ao Poder Executivo um prazo de doze meses para definir mecanismos de consideração dos benefícios ambientais das fontes renováveis.

Com o prazo vencendo em 02 de março de 2022, o Ministério de Minas e Energia (MME), publicou, em 21de janeiro, a Portaria nº 604/2022, abrindo a Consulta Pública 118, para receber contribuições, até 07 de fevereiro, ao Relatório "Proposta de Diretrizes para a Consideração de Benefícios Ambientais no Setor Elétrico - Lei nº 14.120/2021".

O MME entendeu que, dentro do limitado prazo de 1 (um) ano, seria um grande complicador para ampliar o escopo da análise dos benefícios ambientais, quando a emissão de gases de efeito estufa, pela relevância e atualidade do tema, já permitia a formulação de uma proposta estruturada e, portanto, passível de implementação em menor tempo. Segundo o documento, os eventos realizados apontaram a preferência por um SCE, no sentido de mercado regulado com abordagem multisetorial, metas absolutas e mensuração das emissões no ciclo de vida, apesar dos desafios.

O relatório ainda destaca que, a NDC brasileira apresentou uma meta absoluta do tipo *wide-economy*, de forma que qualquer proposta de definição de teto de emissão em eventual SCE deverá ser compatível com essa meta. O MME defende que alcançar a meta não será tarefa fácil, pois o teto a ser definido dependerá de quais setores participarão do SCE e implicará necessariamente em discutir a responsabilidade de cada setor.

Dentre as principais diretrizes apontadas pelo Ministério tem-se:

- 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.
- Priorizar que o escopo do Mercado de Carbono seja multissetorial (ou seja, além do setor elétrico).
- 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.
- Realizar estudos e modelagens para definição do percentual permitido de compensação (offset), de acordo com os setores envolvidos e nível de ambição.
- Estruturar um Sistema Mensuração, Relato e Verificação (MRV).
- 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.

Assim o FMASE vem apresentar suas contribuições acerca do relatório e das diretrizes apresentadas.

2. DO ESCOPO

Estudos demonstram que os sistemas de comércio de carbono, para terem eficácia, precisam ser transparentes e previsíveis e contar com a participação das entidades privadas de representação em toda as etapas do processo. Para isso, entende-se que a iniciativa PMR Brasil deveria ser a base para a discussão do mercado de carbono, isso porque contou com o envolvimento do setor produtivo, trazendo ainda muito das experiências internacionais.

Dentro dessa seara, há elementos essenciais e etapas de articulação comuns a todos os mecanismos e necessários para o êxito desses mercados. Um dos primeiros passos é um planejamento prévio, com uma forte articulação do executivo, envolvendo todos os atores relevantes, incluindo os setores produtivos. Nesse ponto, considerando que a Lei 14.120/2021, em seu art. 4º fala:

> *"§ 1º-G.* ***O Poder Executivo federal definirá diretrizes para a implementação, no setor elétrico, de mecanismos para a consideração dos benefícios ambientais,*** *em consonância com mecanismos para a garantia da segurança do suprimento e da competitividade, no prazo de 12 (doze) meses, contado a partir da data de publicação deste parágrafo.*
> *(...)*
> *§ 1º-I.* ***As diretrizes*** *de que trata o § 1º-G deste artigo* ***deverão prever a possibilidade futura de integração dos mecanismos nele referidos a outros setores, observada a articulação dos Ministérios envolvidos***".

O FMASE entende que o Mercado de Carbono só deve ser implementado se multisetorial desde seu nascimento, evitando o efeito perverso de um mercado intrasetorial no Sistema Elétrico Brasileiro. Poste que, como a própria CP alerta, o mercado setorial, além de não alcançar os efeitos ambientais desejados, considerando a matriz 80% renovável, acabaria por onerar os geradores térmicos e afetar os consumidores de energia.

Vale destacar que apenas um amplo escopo refletirá a realidade do mercado brasileiro de emissões e permitirá que o preço do carbono se mantenha equilibrado. Portanto, ainda que exista dificuldade na articulação, sugere-se a influência da casa civil para realizar a discussão entre os ministérios e agentes interessados.

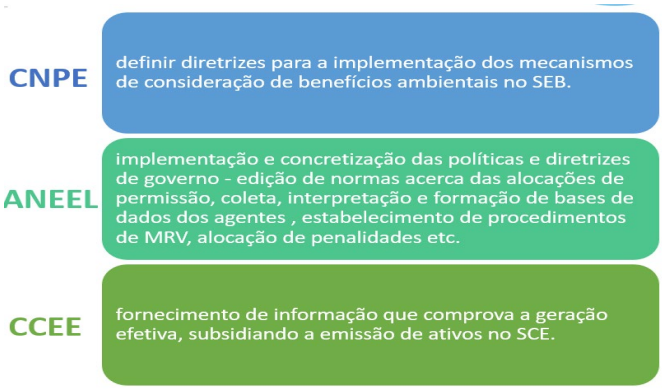
Outra forte tendência demonstrada nos estudos, seria a liderança do processo de planejamento com o Poder Executivo, em parceria com diversos stakeholders, pois assim seria possível alcançar certo consenso e adesão em torno do programa. Ainda dentro dessa necessidade de previsibilidade e transparência, importante que tal mecanismo seja gradual e faseado, com uma fase inicial de inventario e relatado de emissões; seguida de uma fase de aprendizado, com adesão voluntária, colocando o sistema em operação, fazendo os ajustes operacionais necessários.

Não há que se falar em um Sistema de Comércio de Emissões no Brasil sem a implantação de um sistema eficaz de MRV (mensuração, relato e verificação), operando em escala nacional. A submissão de um plano de monitoramento seria o primeiro passo da rotina de MRV. Plano esse que deve ser submetido à autoridade competente, que juntamente com os setores envolvidos, deve analisá-lo e aprová-lo. No plano, os entes regulados definem a forma de monitoramento das emissões e há

definição de responsabilidades de monitoramento, lista de fontes de GEE, metodologia de monitoramento e sistemas de mensuração.

3. DA GOVERNANÇA

Dentro do sistema de governança proposto pelo MME, os agentes estariam assim elencados:



Contudo, dentro do escopo ampliado proposto pelo próprio MME e defendido pelo FMASE, entende-se que esse não seria o sistema de governança mais adequado, ademais, como já citado acima, para que o sistema de comércio de emissões seja considerado eficaz, faz-se necessária a participação das entidades privadas desde a faze de planejamento, até a operação.

Assim o sistema sugerido pelo FMASE, seria o que foi apresentado no atual parecer (dezembro de 2021) da Dep. Carla Zambeli, Relatora do PL 528/2021, atual PL 2148/2015, em tramite no plenário da Câmara dos Deputados.

O sistema lá proposto seria composto por uma autoridade competente, a ser designada pelo Comitê Interministerial sobre a Mudança do Clima, apoiada por um órgão colegiado de caráter nacional, deliberativo, normativo, consultivo e recursal, responsável pela aprovação das normativas, do Plano Nacional de Alocação e das demais regras necessárias para a operação do sistema de comercio de emissões. Esse comitê seria composto por representantes dos ministérios envolvidos e por entidades privada de representação dos setores com atividades potencialmente reguladas pela Política Nacional de Mudanças climáticas, que deverão ocupar, no mínimo, 40% (quarenta por cento) dos assentos do órgão.

O FMASE defende que o sistema de governança não deve seguir na mão de um único ministério, mas sim ter um órgão executor, a ser denominado autoridade competente, que apresentará as propostas de regulamentação e plano de alocação, que serão analisadas e aprovadas pelo órgão colegiado.

4. DAS METAS

A consulta do MME apresenta direcionamentos no sentido do futuro Sistema de Comércio de Emissões (SCE), sob o racional *cap-and-trade*, onde é definida uma quantidade máxima de emissões de GEE agregadas aos agentes regulados e são emitidas permissões de emissão equivalentes.

Sempre observados os princípios da transparência e previsibilidade, faz-se necessário estabelecer metas de médio a longo prazo, de acordo com os períodos de conformidade definidos para o programa. Também deve-se determinar as regras de alocação das permissões, eventualmente diferenciadas por setores, e eventuais limites para o uso de compensações (offsets), a ser definido no plano de alocação ou regulamentação do SCE.

Para que o mercado de permissões ou créditos possa funcionar, o regulador deve, em primeiro lugar, emitir e escriturar os títulos. A emissão é função das metas de emissão (permissões), já a escrituração consiste no lançamento sistemático dos títulos em registros contábeis – pode ser feita por um escriturador privado (como no Renovabio) ou pelo próprio regulador. O passo seguinte é a alocação das permissões, de maneira a respeitar os limites alinhados na NDC, de acordo com a representatividade de cada setor no número de emissões, lembrando que as emissões do Setor Elétrico Brasileiro correspondem a apenas 2,5% das emissões totais do Brasil em 2018!

As permissões emitidas podem seguir três caminhos: (1) alocação gratuita; (2) venda em leilão; e (3) reserva de estabilidade de mercado. O ideal é que, nas fases iniciais, todas as permissões sejam distribuídas gratuitamente e as empresas recebam as permissões proporcionalmente ao nível-base de emissões passadas, através uma regra de benchmarking, considerando um médio prazo. Evitando, assim, que as empresas que já trabalham para reduzir suas emissões tenham de responder por metas mais rígidas.

Experiências internacionais também demonstram que é bom o Poder Executivo acompanhar e fazer a retenção das permissões, bem como operações de ajuste de preços, aumentando ou diminuindo a oferta de permissões quando necessário.

Outrossim, importante constar que em se tratando de sistema de leilões, toda a receita arrecada com as permissões deve retornar ao Sistema, sendo destinadas à operacionalização e manutenção do SCE, ao investimento em pesquisa e fomento de tecnologia de baixo carbono e, ainda, outras atividades para implementação nacional de mudanças do clima, sob a autorização do órgão colegiado.

5. DOS EMPREENDIMENTOS EXCLUÍDOS

Nesse ponto, importante destacar que o comando da Lei nº 14.120/2021 determina que as diretrizes a serem elaboradas pelo Poder Executivo para os mecanismos para a consideração dos benefícios ambientais do setor elétrico não alcançarão:

(i) empreendimentos hidroelétricos com potência igual ou inferior a 5.000 kW (cinco mil quilowatts);
(ii) empreendimentos com base em fontes solar, eólica, biomassa e cogeração qualificada, incluindo aquela proveniente de resíduos sólidos urbanos e rurais, cuja potência injetada nos sistemas de transmissão ou distribuição seja menor ou igual a 30.000 kW (trinta mil quilowatts);
(iii) empreendimentos com base em fontes solar, eólica, biomassa e cogeração qualificada cuja potência injetada nos sistemas de transmissão ou distribuição seja maior que 30.000 kW (trinta mil quilowatts) e menor ou igual a 300.000 kW (trezentos mil quilowatts) e que resultem de leilão de compra de energia realizado a partir de 01º/01/2016 ou venham a ser autorizados a partir desta data;

(iv) aproveitamentos com base em fonte de biomassa cuja potência injetada nos sistemas de transmissão e distribuição seja maior que 30.000 kW (trinta mil quilowatts) e menor ou igual a 50.000 kW (cinquenta mil quilowatts) que resultem de leilão de compra de energia realizado a partir de 01º/01/2016 ou venham a ser autorizados a partir desta data;
(v) aproveitamento dos excedentes de energia elétrica comercializados, eventual e temporariamente, por autoprodutores;
(vi) empreendimentos que solicitarem outorga no prazo de até 12 (doze) meses, contados a partir de 01/05/2021, e que iniciarem a operação de todas as suas unidades geradoras no prazo de até 48 (quarenta e oito) meses, contado da data da outorga; e
(vii) ao montante acrescido de capacidade instalada, caso a solicitação de alteração da outorga que resulte em aumento na capacidade instalada do empreendimento seja realizada no prazo de até 12 (doze) meses, contados a partir de 01/05/2021, e a operação de todas as unidades geradoras associadas à solicitação seja iniciada no prazo de até 48 (quarenta e oito) meses, contados da data de publicação do ato que autoriza a alteração da outorga.

Como já dito, a presente consulta pública visa aplicar diretrizes para a Consideração de Benefícios Ambientais no Setor Elétrico decorrentes da Lei nº 14.120/2021. Essa valorização dos benefícios ambientais seria uma 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.

Nesse sentido, as diretrizes referidas na Lei teriam o objetivo de compensar os empreendimentos que deixaram de ter o direito ao desconto no fio, valorizando os benefícios ambientais que eles possuem. Ocorre que a proposta apresentada por essa CP inverte a lógica pois acaba por atribuir novos custo aos demais agentes e, por sua vez os consumidores, afetando ainda a competitividade da indústria brasileira.

Além do que, passa a ser uma política de desincentivo às renováveis, na medida que nada fala sobre os novos projetos que adentrarem ao sistema, por meio de outorga, autorização ou registro, a partir de 02 de março de 2022, que, se não forem devidamente diferenciados, não tem direito ao benefício ambiental.

Entende-se que as diretrizes para a consideração de benefícios ambientais no Setor Elétrico em atendimento ao § 1o-G do Art. 26 da Lei 9.427/1996 deveriam se restringir às bases para constituição de um mercado regulado de certificados de energia renovável, diferenciando usinas com desconto no fio de usinas sem desconto no fio, por meio de um novo certificado.

Não sendo possível essa diferenciação, o que verdadeiramente não se espera, há que se lembrar que esse desconto no fio, como qualquer subsídio governamental, tem prazo determinado para acabar. Portanto, o FMASE ressalta a necessidade de que conforme tais incentivos/subsídios sejam encerrados, os empreendimentos elencados na Lei 14.120/2021, possam adentrar ao sistema regulado.

Lembrando que, apesar de estarem previamente excluídos desses benefícios ambientais, nada impede os empreendimentos excluídos pela Lei 14120/2021 permaneçam negociando seus certificados de emissões evitadas (RVE), por meio de offsets, até fazerem parte do mercado regulado.

6. **DAS CONSIDERAÇÕES FINAIS E REQUERIMENTOS**:

Para o FMASE é importante que o SCE proposto siga uma abordagem *economy wide* e de caminhos flexíveis, envolvendo múltiplos setores da economia, o que traria maior efetividade na mitigação de emissões, permitindo a alocação de recursos naquelas atividades e setores cujos custos de abatimento são menores, o que levaria o Brasil a atingir suas metas de forma mais custo-efetivas.

Reitera-se que, implementada corretamente, a precificação do carbono fornecerá um sinal de preço, um incentivo para que governos, empresas e consumidores realizem mudanças em investimentos. Todavia, os efeitos da precificação de carbono são distintos sobre os setores econômicos, especialmente sobre os mais energointensivos, pois os produtos mais carbono intensivos enfrentam maior custo de produção e se tornam relativamente mais caros. O que pode influenciar a competitividade desses setores, razão pela qual o FMASE destaca a necessidade de participação de todos os setores envolvidos nas negociações, sob a coordenação da casa civil, inclusive com a formação de Grupos de Trabalho que contenham agentes especializados de todos os setores.

Por fim, o FMASE ratifica a proposta apresentada pela CNI no projeto de Lei 528/2021, que se encontra anexa ao presente documentos.

O Fórum se coloca inteiramente à disposição para complementar e/ou detalhar as informações apresentadas.

Atenciosamente,

Marcelo Moraes
Presidente do FMASE