

PLATAFORMA EMPRESAS PELO CLIMA

Aprendizados da Simulação de Sistema de Comércio de Emissões

Propostas a partir da Experiência Empresarial

Versão Sintética – Outubro 2016

Elaborado pela Plataforma Empresas pelo Clima



REALIZAÇÃO

Centro de Estudos em Sustentabilidade (GVces)
Escola de Administração de Empresas da Fundação Getulio Vargas (FGV-EAESP)

COORDENAÇÃO GERAL

Mario Monzoni

VICE-COORDENAÇÃO

Paulo Branco

COORDENAÇÃO EXECUTIVA

Guarany Ipê do Sol Osório

COORDENAÇÃO TÉCNICA

Mariana Nicolletti

EQUIPE

Betânia Ap. Perboni Vilas Boas
Guido Couto Penido Guimarães
Guilherme Lefèvre

COLABORAÇÃO

Gustavo Velloso Breviglieri

O [Centro de Estudos em Sustentabilidade](#) (GVces), da Escola de Administração de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (FGV-EAESP), desde 2013, **simula com empresas brasileiras um Sistema de Comércio de Emissões**, o SCE EPC. Esta simulação de mercado ocorre no âmbito da [Plataforma Empresas pelo Clima](#) (EPC) - iniciativa empresarial que tem como objetivo sensibilizar e engajar lideranças empresariais para a gestão e redução de emissões de gases de efeito estufa e a gestão de riscos climáticos, além de propor políticas públicas para uma economia de baixo carbono.

O SCE EPC tem como objetivo engajar e preparar as empresas brasileiras para o debate sobre abordagens para um mercado abrangente e efetivo para redução de emissões, além de cocriar, com as empresas, proposições claras para o governo sobre um possível mercado no Brasil, considerando a visão empresarial no tema.

As propostas aqui contidas visam apoiar decisões do governo no caso da adoção de um sistema de comércio de emissões. Assim, não são oferecidas apreciações sobre a pertinência ou aplicabilidade de um SCE no Brasil ou de qualquer outro mecanismo de precificação. São trazidas somente recomendações gerais e estruturantes para um mercado, com o intuito de auxiliar a concepção do instrumento caso um SCE venha a ser instituído no País.

As Propostas para Sistema de Comércio de Emissões no Brasil foram elaboradas com base nos aprendizados das empresas no processo de construção e implementação do SCE EPC, em 2013, e de três anos de operação da iniciativa (2014, 2015 e 2016). Importa mencionar que a construção e a operação do SCE EPC foram baseadas nos SCEs em operação, como por exemplo, o Programa California Cap and Trade e o Sistema de Comércio de Emissões da União Europeia (EU ETS). Os estudos realizados pelo GVces para o Ministério da Fazenda foram considerados no debate e no processo de construção das propostas junto às empresas.

A equipe da Plataforma Empresas pelo Clima coordenou e apoiou o processo de sistematização dos aprendizados e elaboração das propostas; **processo esse em que as empresas participantes do SCE EPC tiveram protagonismo, compartilhando não só seus aprendizados após três anos de participação na simulação de mercado, mas também sua visão e posicionamento a respeito do tema.** Igualmente, é de suma importância que iniciativas governamentais sobre precificação de carbono sejam compartilhadas com a sociedade desde sua concepção, incluído o setor empresarial, para que o mecanismo adotado tenha ampla aceitação e conte com o engajamento dos atores envolvidos.

Recomendações Gerais para SCE no Brasil

As recomendações gerais buscam reforçar o entendimento de que sistemas de comércio de emissões estão inseridos em contextos mais amplos, tanto nacionais como internacionais. Assim, ressalta-se alguns aspectos associados a questões mais abrangentes, que também devem ser consideradas durante o planejamento e implementação de um SCE.

Recomenda-se que:

Todo e qualquer instrumento de política de mitigação seja alimentado por meio de **sistemas de informação efetivos, transparentes e constantemente atualizados**. Isso se aplica em especial para instrumentos de precificação de carbono como um SCE.

A **meta de redução estipulada** para o conjunto de atores regulados por meio do SCE seja **ambiciosa o suficiente** de forma a garantir uma contribuição significativa para o atingimento dos compromissos nacionais de mitigação.

A decisão sobre os **setores e atividades a serem incluídos no SCE** de abrangência nacional devem **considerar os custos e os benefícios da inclusão das fontes emissoras**, além de basear-se em análises abrangentes que considerem elementos do **contexto regulatório** vigente.

A criação de um **piloto de SCE** em momento **anterior ao início do SCE mandatório**, para capacitação e engajamento dos atores envolvidos

Um **SCE de abrangência nacional** seja pensado de forma a possibilitar, em momento posterior a sua criação, a possível **ligação com sistemas de comércio em outros países**.

Avaliações sobre os objetivos e escopo do SCE **considerem seus efeitos sobre questões de competitividade de atores mais expostos**. Uma medida importante de proteção à competitividade das empresas brasileiras pode ser a distribuição gratuita (adicional) de permissões para setores mais expostos à concorrência em mercados internacionais.

Proposta sobre elementos estruturantes

São apresentadas propostas a respeito de **sete elementos estruturantes** para a operacionalização de um SCE no Brasil: **sistemas de MRV, cobertura, limite de emissões (*cap*), alocação de permissões, mecanismos de estabilização e flexibilidade, engajamento de *stakeholders* e regras de cumprimento**. Para cada um dos elementos, propõe-se:

Sistema de MRV

- Criação de um programa nacional de relato de emissões, com características “**bottom-up**”, que ofereça diretrizes e defina processos padronizados para o monitoramento, relato e verificação de **informações desagregadas no menor nível organizacional possível** (por unidade de negócio ou planta/installação).
- Programa nacional de relato de emissões que conte com um **banco de dados de fatores de emissão (de GEE)** padrão, que possa ser utilizado pelos atores regulados na quantificação de suas emissões.
- Criação de um **programa de relato de emissões em momento anterior ao início do SCE**, em tempo suficiente para obtenção de dados sobre fontes de emissões que possibilitem ao órgão regulador tomar decisões informadas sobre os elementos estruturantes do mercado.
- Antes da criação de um programa nacional de relato de emissões, **consideração dos sistemas de informações estaduais semelhantes em andamento**, e busca de alinhamento entre o sistema nacional e sistemas já existentes.

Mecanismos de Estabilização e Flexibilidade

- Adoção de **mecanismos que visam garantir uma faixa de preço estável para os títulos comercializados no mercado**, a fim de oferecer um sinal de preço de longo prazo.
- Estabelecimento de **períodos de cumprimento de mais de um ano**, o que pode contribuir para o atingimento dos objetivos do SCE ao permitir que os agentes regulados planejem e implementem suas ações ao longo do tempo para reduzir suas emissões.
- Adoção do **banking (transferência de parte do saldo excedente de permissões para um próximo ciclo de cumprimento)**, assim participantes do SCE terão maior flexibilidade temporal para o uso de títulos obtidos no mercado, auxiliando-os a realizar a conciliação.
- **Inclusão de offsets**, já que é um importante mecanismo de flexibilidade, mas com uso limitado para que a maior parte dos resultados sejam obtidos pelos próprios regulados. A aceitação de *offsets* deve ser embasada em critérios que visam garantir a integridade ambiental dos créditos de carbono utilizados.

Alocação de Permissões

- Alocação de permissões por meio de um **modelo híbrido: alocação inicial gratuita combinada com leilões periódicos**. Inicialmente, a maior parte das permissões pode ser alocada gratuitamente, progredindo para maior alocação via leilões. A alocação gratuita favorece a aceitação por parte da sociedade e pode minimizar impactos da regulação. Entretanto, definir a quantidade de permissões que devem ser alocadas gratuitamente a cada participante não é tarefa fácil e pode resultar em situações de super ou subalocação. A realização de leilões transfere ao regulado a decisão sobre a quantidade de permissões necessárias para a conciliação, o que pode favorecer uma alocação mais eficiente.
- **Alocação gratuita baseada em *benchmarks*, definidos por meio de uma diferenciação intrasetorial**, feita com base nos níveis de eficiência de cada participante, expressos em tCO₂e por unidade de produto. A adoção de indicadores de intensidade carbônica (IICs) intrasetoriais possibilita a comparação de empresas dentro do mesmo setor ou subsetor, o que permite considerar as especificidades inerentes a cada processo produtivo na definição de *benchmarks*. No entanto, isso impõe mais exigência de dados sobre o sistema de MRV.
- **Definição de um limite de permissões que um único participante pode adquirir por meio de leilões**, a fim de garantir condições competitivas na alocação entre os diversos atores regulados.

Engajamento de *Stakeholders*

- Elaboração e divulgação de um **Plano de Engajamento de *Stakeholders***. O envolvimento dos *stakeholders* é fundamental para aceitação e apoio no processo de desenvolvimento e implementação de um sistema de comércio de emissões.
- Realização de **workshops, encontros e treinamentos** nos quais são debatidas as diretrizes do sistema de comércio de emissões, e posteriormente potenciais revisões.
- Criação de **mecanismos de *feedback***, como plataformas online e consultas públicas. Os *stakeholders* devem ser encorajados a fornecer *feedback* e fazer propostas de ajustes para auxiliar no aprimoramento do sistema, bem como para disponibilizar as informações requeridas para a tomada de decisão assertiva por parte do órgão gestor do sistema.

Proposta sobre elementos estruturantes

Limite de Emissões (*Cap*)

- Consulta ou participação dos setores regulados no processo de definição do *cap* em um SCE de abrangência nacional.
- Adoção, inicialmente, de um *cap* absoluto, devido à provável falta de informação necessária para o cálculo do *cap* relativo, e posterior estudo de viabilidade e conveniência da adoção de um *cap* relativo.
- Cálculo da meta de redução do SCE com base em médias históricas de emissão, evitando assim o uso de um único ano base para a definição do *cap*.
- Reserva de parte do *cap* para a alocação de permissões a possíveis novos entrantes no mercado.

Cobertura

- Definições sobre setores e atividades a serem incluídos em um SCE nacional que considerem, entre outros aspectos, os custos atrelados à inclusão de determinada fonte de emissão.
- Cobertura de setores e atividades que incluam fontes de emissão representativas para o perfil de emissões do País, ainda não reguladas por meio de outros instrumentos e políticas.
- Para garantir a integridade ambiental do SCE, inclusão, em um primeiro momento, de atividades e fontes para as quais é possível exigir o cumprimento de diretrizes de relato e a adequada fiscalização.

Regras de cumprimento

- Estabelecimento de procedimentos e mecanismos para promover, facilitar e fazer-se cumprir os objetivos do sistema de comércio de emissões. No entanto, os procedimentos e mecanismos devem ser desenhados de maneira a não prejudicar indevidamente a competitividade dos agentes penalizados.