

PARECER N° , DE 2015

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, sobre o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 468, de 2015, do Senador Hélio José, que *dispõe sobre o financiamento da geração de energia elétrica distribuída, alterando as Leis nºs 9.074, de 7 de julho de 1995 e 1.628, de 20 de junho de 1952.*

SF/15002.55881-41

RELATOR: Senador WALTER PINHEIRO

I – RELATÓRIO

Vem para a análise desta Comissão o Projeto de Lei nº 468, de 2015, de autoria do Senador Hélio José, que “dispõe sobre o financiamento de geração de energia elétrica distribuída”.

O PLS nº 468, de 2015, é constituído de três artigos. O primeiro altera o art. 8º da Lei nº 9.074, de 7 de julho de 1995, para simplificar o processo administrativo da outorga de fontes de geração de energia elétrica de pequena monta e para introduzir a tarifa pela venda de energia elétrica produzida a partir de fontes renováveis. Em relação ao texto vigente, o PLS adiciona, ao caput do citado art. 8º, usinas eólicas até 5 MW e usinas fotovoltaicas até 2 MW de potência instalada entre aquelas dispensadas de concessão, permissão ou autorização, por terem capacidade instalada reduzida, e exclui, do texto legal, a necessidade de comunicar ao poder concedente a sua instalação.

O art. 1º do PLS ainda acrescenta quatro §§ ao art. 8º da Lei nº 9.074, de 1995, com o intuito de:

a) garantir que a geração fotovoltaica tenha característica de geração distribuída, não podendo cobrir áreas contínuas que não tenham utilização para outros fins;

b) flexibilizar, de 5 MW para 10 MW, o limite previsto no *caput*, quando a planta de geração termoelétrica seja baseada em pirólise de baixa temperatura e seja destinada à eliminação de passivo ambiental;

c) permitir que prefeituras municipais e equiparados possam tornar-se autoprodutoras de energia, quando a produção provier de fontes renováveis;

d) obrigar a Eletrobras a comprar o excedente de energia produzida por fontes hidrelétrica, eólica e solar de que trata o *caput*, e rateá-lo com todos os consumidores do mercado regulado.

O segundo artigo altera o *caput* do art. 7º da Lei nº 1.628, de 20 de junho de 1952, e acrescenta § 11, visando a vincular parte dos recursos captados pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) para financiamento de geração distribuída oriunda de fontes renováveis e para programas de eficiência energética em prédios públicos ou privados e na iluminação pública. Esse artigo também estabelece a origem dos recursos captados pelo BNDES.

O terceiro artigo é a cláusula de vigência.

Segundo o Autor da proposição, a geração distribuída é a resposta imediata para perdas de energia decorrentes do uso de longas linhas de transmissão que interligam os grandes potenciais hidrelétricos aos centros de carga; é também a resposta para os custos socioambientais provocados por essas obras de grande porte, tanto as de geração quanto as de transmissão. O fato de a geração distribuída estar localizada no próprio centro de carga é fator preponderante para a redução de perdas e de custos socioambientais. O Autor conclui que racionalização no uso de energia, eficiência energética, custos ambientais evitados e segurança na operação do sistema elétrico são quatro das principais vantagens da geração distribuída.

A matéria foi encaminhada para esta Comissão e, posteriormente, seguirá para a Comissão de Serviços de Infraestrutura, a quem caberá decisão terminativa. Não foram oferecidas emendas no prazo regimental.

II – ANÁLISE

Cabe a esta Comissão de Assuntos Econômicos, conforme art. 99, incisos I e IV, do Regimento Interno do Senado, a análise de aspectos econômico-financeiros de qualquer matéria que lhe seja encaminhada, bem como tratar de tarifas cobradas pela prestação de serviços públicos.

É inegável o mérito da matéria proposta pelo Senador Hélio José. De fato, a geração distribuída é a resposta adequada para várias externalidades negativas decorrentes da geração e transmissão de grande porte. O Brasil, dadas as suas dimensões continentais, desenvolveu um sistema elétrico baseado em grandes empreendimentos de geração, normalmente distantes dos grandes centros de consumo. Trata-se de um modelo vitorioso no que diz respeito ao atendimento das necessidades de eletricidade do País. Mas os efeitos adversos desse modelo, tais como perdas excessivas de energia e relevantes impactos socioambientais, vêm causando crescentes resistências no seio da sociedade, atenta que está aos princípios de eficiência e de respeito ao meio ambiente. A geração distribuída tem o condão de mitigar essas externalidades negativas e, só por isso, merece ser incentivada.

Por essas razões, vemos como muito pertinente e oportuna a proposta de incentivo ao uso de geração de pequena monta, cujas características são inerentes próprias da geração distribuída. Entretanto, consideramos que cabem aperfeiçoamentos ao texto, com o intuito de tornar o seu alcance mais efetivo e compatível com o arcabouço legislativo vigente.

De início, entendemos que a exclusão que o PLS faz no texto da Lei “devendo ser apenas comunicados ao poder concedente” não deve ser acatada, pois a exigência atual de autorização, concessão ou pelo menos de registro constitui importante diretriz para o bom exercício dos atos de fiscalização e de regulação do Poder Executivo. Atos de autorização ou concessão da Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) são requisitos indispensáveis para empreendimentos de geração de maior porte, porque essas obras costumam requerer reforços nos sistemas de transmissão e de distribuição. Mas, mesmo aquelas que não precisem de autorização, por serem de capacidade reduzida – e que são objeto do PLS, precisam ser identificadas, para que providências de cunho técnico possam ser tomadas pelos responsáveis do sistema elétrico, e devem ter sua implantação ao menos comunicada ao poder concedente. Não é recomendável que obras que tenham algum porte



SF/15002.55881-41

sejam conectadas ao sistema elétrico sem qualquer tutela dos órgãos de controle do sistema elétrico.

A normatização do setor elétrico equipara o tratamento regulatório de fontes alternativas ao que está disposto na lei para fontes termoelétricas. Basicamente, para se classificar uma instalação de qualquer fonte alternativa como sendo de capacidade reduzida, as Resoluções ANEEL nº 390/2009, nº 391/2009 e nº 676/2015 estabelecem o mesmo limite de 5 MW das fontes termoelétricas, já previsto em lei, no art. 8º da Lei nº 9.074, de 1995. O PLS propõe trazer, para o nível legal, as disposições atualmente constantes apenas nas citadas Resoluções e, uma vez aprovado, ensejará a submissão das Resoluções da Aneel aos seus termos.

Os limites propostos pelo PLS para se considerar uma usina eólica e uma usina fotovoltaica como sendo de capacidade reduzida são, respectivamente, 5 MW e 2 MW. Mas não trata de outras fontes alternativas. Entendemos que o texto legal deve ser mais abrangente e, por isso, propomos ampliar o direito à dispensa de outorga de autorização para qualquer fonte alternativa de pequena monta e não apenas para fontes eólica e fotovoltaica. Ademais, o limite de 5 MW já está consagrado nas normas infralegais, inclusive para fontes fotovoltaicas. Sugerimos então padronizar o limite em 5 MW, aumentando o limite de 2 MW para fotovoltaica, proposto no PLS. Nesse sentido, sugerimos acatar a redação do *caput* do art. 8º proposto pelo PLS, com três alterações:

a) elevar o limite da usina fotovoltaica de capacidade reduzida para 5 MW, já que a Aneel, ouvidas as instâncias técnicas, havia fixado esse limite em Resolução;

b) fixar o limite de 5 MW para qualquer fonte alternativa, e não apenas para solar e eólica;

c) manter a obrigatoriedade de registro, na Aneel, de aproveitamentos de capacidade reduzida.

Em relação ao § 3º acrescido pelo PLS ao citado art. 8º, trata-se de uma restrição para que geração fotovoltaica de pequena monta tenha obrigatoriamente característica de geração distribuída, só podendo cobrir áreas

SF/15002.55881-41

contínuas que não tenham utilização para outros fins. Esse dispositivo, aparentemente, visa a circunscrever a instalação de painéis fotovoltaicos a áreas, por exemplo, como telhados, fachadas, e, consequentemente, a vedar a instalação de painéis fotovoltaicos em áreas passíveis de utilização para outras finalidades. A nosso ver, trata-se de uma restrição que tenderá a limitar a expansão da importante fonte renovável. Ademais, o investidor deve ter a liberdade de utilizar áreas de que disponha como melhor lhe aprovou.

Mas pode-se aproveitar a ideia contida no § 3º, de estabelecer determinada limitação à exploração de uma fonte de energia, para prevenir distorções no uso da dispensa de autorização de que trata o caput do art. 8º. Cita-se, por exemplo, a necessidade de se impor condições para fontes modulares – como as fontes eólicas e as fotovoltaicas – serem classificadas como de pequena monta. Tais fontes permitem a montagem de parques de várias centenas de MW apenas pela junção elétrica de vários módulos menores do que 5 MW. Em face dessa possibilidade, deve-se evitar a partição de um grande parque de fonte alternativa em vários módulos que viessem a pedir dispensa de autorização para sua implantação, pois tal parque ficaria sem a imprescindível tutela técnica dos órgãos do setor elétrico. Nesse sentido, propomos nova redação ao § 3º, de modo a estabelecer medida que impeça tal partição.

Em relação aos §§ 4º, 5º e 6º, opinamos pela sua rejeição, pelas razões que expomos. Em relação ao § 4º, a intenção do autor do PLS é a de incentivar a construção de usinas que queimem resíduos urbanos, melhorando assim a gestão ambiental. De qualquer forma, nem essa nobre motivação deve-se sobrepor à imperiosa necessidade de o poder público ter controle sobre a expansão da geração de energia elétrica. O limite para fontes termoelétricas já é de 5MW, o que é um valor bastante significativo. Atos de autorização já são suficientemente simplificados e não há justificativa razoável para que plantas de geração com queima de resíduos sólidos sejam excepcionadas da obtenção desse ato.

Quanto ao § 5º, a legislação já permite que prefeituras possam solicitar autorização para atuarem como autoprodutores, quaisquer que sejam as fontes. Isso o torna injurídico.

E, em relação ao § 6º, deve-se observar que fontes alternativas de capacidade reduzida já podem vender seus excedentes no mercado. Mas o § em análise introduz a tarifa com piso de três vezes um valor de referência. Essa sistemática de incentivo por meio de tarifa favorecida é denominada “*feed in*”. Trata-se de um subsídio intrassetorial que visa a estimular fontes que necessitariam de apoio financeiro para superar barreiras à entrada no mercado. Isso obriga consumidores a comprarem energia mais cara do que o custo marginal de expansão. Trata-se de medida que causa ainda mais distorções no funcionamento do setor elétrico.

A tarifa “*feed in*” foi utilizada com sucesso na implantação da fonte eólica na matriz de energia elétrica, através do Programa de Incentivo às Fontes Alternativas de Energia Elétrica (PROINFA). Mas seu sucesso foi devido a dois fatores: (i) era uma fonte que realmente necessitava de estímulo que a fizesse superar as barreiras à entrada; e (ii) foi adotada em curto período de tempo, apenas na primeira etapa do Proinfa, que vigeu por cinco anos apenas.

De fato, onde tem sido adotada, a tarifa “*feed in*” tem trazido exagerado aumento da tarifa de energia elétrica para o consumidor final. As fontes que o § 6º do PLS pretende estimular já não necessitam de instrumentos específicos para superação de barreiras à entrada. Fontes eólicas já são competitivas até com hidroelétricas. Fontes solares já têm sido contratadas mediante leilões específicos, que também se baseiam em tarifas “*feed-in*”. Mas os leilões, pelo menos, dispensam a constituição da cara estrutura burocrática proposta pelo § 6º e que havia sido adotada na primeira etapa do Proinfa.

Opinamos também pela rejeição do art. 2º do PLS, apesar do enorme mérito de propor a criação de fontes de recursos para o financiamento da geração distribuída de energia elétrica a partir de fontes renováveis. Com esse intento, o PLS propõe alterar a Lei nº 1.628, de 20 de junho de 1952, que criou o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), para determinar o recolhimento de até 4% dos depósitos nas Caixas Econômicas Federais e 25% do aumento anual das reservas técnicas das Empresas de Seguro e Capitalização para o BNDES, destinando esses recursos para o financiamento de geração distribuída a partir de fontes renováveis e para tornar eficiente o uso da energia elétrica em prédios públicos ou privados e na iluminação pública.

SF/15002.55881-41

Também determina como fontes de recursos para financiamento da geração distribuída de energia elétrica a partir de fontes renováveis: 30% do saldo de depósitos judiciais; 50% dos recursos recebidos de leilões de alienação de empresas de economia mista ou públicas; 25% de empréstimos para construção de usinas termelétricas a derivados de petróleo; e 5% dos empréstimos para construção de usinas hidrelétricas e suas respectivas linhas de transmissão.

A alteração proposta na lei de 1952, que criou o BNDES, recria uma fonte de recursos para aquele banco público que já havia existido nas décadas de 1950 e 1960. Desde então, as principais fontes de recursos do BNDES passaram a ser o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e o aporte de recursos do Tesouro Nacional para fins de concessão de empréstimos subsidiados.

Entendemos que é inadequada a proposta de repassar compulsoriamente ao BNDES partes dos depósitos da Caixa Econômica Federal e das reservas técnicas das seguradoras, pois os depósitos na Caixa financiam o crédito imobiliário, por exemplo, e as reservas técnicas das seguradoras precisam ter um nível mínimo de liquidez, para atender os possíveis desembolsos com pagamentos aos segurados, o que é incompatível com seu direcionamento para a concessão de crédito de longo prazo. Além disso, o PLS não prevê qual a remuneração desses recolhimentos compulsórios, o que poderia levar a imposição de prejuízos à Caixa Econômica e às seguradoras.

Algumas das fontes de recursos definidas, 30% do saldo de depósitos judiciais e 50% dos recursos recebidos de leilões de alienação de empresas de economia mista ou públicas, tirariam recursos do Tesouro Nacional, reduzindo a disponibilidade de verbas para outras áreas prioritárias. Outras fontes, 25% de empréstimos para construção de usinas termelétricas a derivados de petróleo; e 5% dos empréstimos para construção de usinas hidrelétricas e suas respectivas linhas de transmissão, na verdade não são fontes de recursos, mas apenas o direcionamento compulsório de recursos já existentes.

Outro problema é o direcionamento de todos esses recursos para o financiamento da geração distribuída a partir de fontes renováveis, pois não foi

SF/15002.55881-41

feita uma estimativa do volume de recursos a ser disponibilizado, nem da demanda por esses recursos. Entretanto, considerando-se todas as fontes de recursos direcionadas previstas pelo PLS, haveria excesso de oferta de crédito para o setor, e o BNDES não conseguiria atender ao direcionamento obrigatório por falta de demanda, gerando ineficiência e desperdício na gestão dos empréstimos a serem concedidos pelo banco de fomento.

Para se ter uma ideia do volume de recursos direcionados, os depósitos judiciais foram de R\$ 174 bilhões no 1º trimestre desse ano e o PLS destina 30% deles, ou seja, R\$ 52,2 bilhões para o financiamento da geração distribuída a partir de fontes renováveis. Em 2014, o BNDES destinou R\$ 19 bilhões em empréstimos para o setor de energia elétrica, incluídos os grandes projetos de geração hidroelétrica. Fica claro então que o PLS direciona excesso de recursos para o financiamento da geração distribuída, ou seja, os meios ultrapassam sobremaneira a finalidade a que se destinam.

Além disso, o BNDES já tem linhas de crédito para o setor de energias renováveis. Os empréstimos para projetos da denominada “economia verde”, que engloba energias renováveis e eficiência energética, produção florestal, modais de transporte híbridos e elétricos, saneamento e melhorias agrícolas, entre outros, somaram R\$ 32 bilhões nos 12 meses encerrados em junho de 2015, com crescimento de 23% em relação aos 12 meses anteriores.

O PLS também prevê a possibilidade de a instalação de plantas de geração distribuída “a partir de fontes renováveis ou para eficientização energética” estar vinculada à conta mensal do consumo de energia elétrica emitida pela concessionária de distribuição como forma de garantir os investimentos e o repasse ao financiador do projeto.

Aparentemente, o dispositivo proposto pretende que o pagamento dos empréstimos seja feito à concessionária de energia elétrica, por meio da conta de energia paga pelo consumidor de energia que está investindo em geração distribuída, com o repasse posterior para o banco financiador do projeto. Na forma como está redigida a proposta, a conta de energia de quem investiu em geração distribuída seria acrescida do valor devido mensal relativo ao pagamento do financiamento do projeto de forma que, em vez de pagar diretamente ao banco financiador, o investidor pagaria a empresa de

distribuição, que repassaria os recursos para o banco, criando assim um intermediário no processo de pagamento do empréstimo.

Entendemos que essa proposta só faria sentido se os investimentos em geração distribuída gerassem excedentes para o produtor/consumidor de energia, se esses excedentes fossem repassados a empresa distribuidora de energia e isso gerasse créditos na conta de energia do produtor/consumidor. Nesse caso, parte desses créditos poderia ser repassada pela distribuidora ao financiador do projeto. Seria algo como uma empresa que usa a cessão de recebíveis como forma de garantia de empréstimos, com consequente redução do risco de crédito e das taxas de juros cobradas.

Finalmente, entendemos ser necessário ajustar os termos da Ementa em face das alterações que proponho ao texto do PLS.

III – VOTO

Pelo exposto, somos pela aprovação do Projeto de Lei do Senado nº 468, de 2015, na forma das três emendas apresentadas a seguir:

EMENDA Nº – CAE

Dê-se ao art. 1º do Projeto de Lei do Senado nº 468, de 2015, a seguinte redação:

“Art. 1º O Art. 8º da Lei nº 9.074, de 7 de julho de 1995, passa a vigorar com a seguinte redação:

‘Art. 8º Estão dispensados de concessão, permissão ou autorização, os seguintes aproveitamentos e instalações, devendo apenas ser comunicados ao poder concedente:

I - potenciais de energia hidráulica de potência inferior a 3.000 kW (três mil quilowatts); e

II - usinas termoelétricas convencionais e fontes alternativas, inclusive termoelétricas à base de resíduos sólidos urbanos e rurais, eólicas e fotovoltaicas, de potência inferior a 5.000 kW (cinco mil quilowatts).

SF/15002.55881-41


SF/15002.55881-41

§ 3º Não haverá dispensa da outorga de que trata o *caput* para fonte de geração com características modulares cuja instalação seja contígua a outra(s), na forma de regulamento.””

EMENDA Nº – CAE

Suprime-se o art. 2º do Projeto de Lei nº 468, de 2015, renumerando o art. 3º para art. 2º.

EMENDA Nº – CAE

Dê-se à ementa do Projeto de Lei do Senado nº 468, de 2015, a seguinte redação:

Altera a Lei nº 9.074, de 7 de julho de 1995, para incluir a implantação de fontes alternativas com potência inferior a 5.000 kW entre as instalações dispensadas de concessão, permissão e autorização, e dá outras providências.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator