

PARECER N° , DE 2017

SF/17677.96661-97

Da COMISSÃO DE SERVIÇOS DE INFRAESTRUTURA, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 277, de 2015, do Senador Wilder Morais, que *altera a Lei nº 9.074, de 7 de julho de 1995, para permitir que as concessionárias, as permissionárias e as autorizadas de serviço público de distribuição de energia elétrica desenvolvam atividades de geração de energia elétrica.*

RELATOR: Senador FLEXA RIBEIRO

I – RELATÓRIO

Tramita nesta Comissão o Projeto de Lei do Senado nº 277, de 2015, de autoria do Senador Wilder Morais, que propõe alterar a Lei nº 9.074, de 7 de julho de 1995, para permitir que as concessionárias, as permissionárias e as autorizadas de serviço público de distribuição de energia elétrica desenvolvam atividades de geração de energia elétrica.

O PLS é constituído por três artigos. O art. 1º propõe inserir dois parágrafos ao art. 4º da Lei nº 9.074, de 1995. O § 13 autoriza as distribuidoras a desenvolver atividade de microgeração, desde que: (i) a fonte seja solar fotovoltaica; (ii) a microgeração seja destinada à injeção em sua rede a partir de equipamentos instalados em unidades consumidoras; e (iii) a atividade de microgeração respeite a janela de cinco anos entre a manifestação de interesse da distribuidora e a compra ou a instalação de equipamentos. Já o § 14 estabelece que a aquisição, a instalação e a manutenção dos equipamentos destinados à microgeração sejam remuneradas pelas tarifas de suprimento de energia elétrica das distribuidoras.

O art. 2º do PLS propõe acrescentar o art. 2º-A na Lei nº 12.212, de 20 de janeiro de 2010, para determinar que a Tarifa Social de Energia Elétrica, a que fazem jus atualmente as unidades consumidoras classificadas na Subclasse Residencial Baixa Renda, só seja aplicável a essa classe de consumo se essas unidades permitirem que as distribuidoras instalem e realizem manutenção dos equipamentos de que tratam os §§ 13 e



SF/17677.96661-97

14 do art. 4º da Lei nº 9.074, de 1995, incluídos pelo PLS, sem exigência de compensação.

O art. 3º é cláusula de vigência.

O autor da matéria justifica a apresentação da matéria pelo fato de, no Brasil, as fontes fotovoltaicas de pequeno porte — também denominadas microgeração e minigeração — não receberem incentivos financeiros suficientes para que o consumidor eventualmente interessado em autoproduzir sua energia consiga superar a barreira representada pelo elevado aporte inicial de recursos destinados à aquisição dos equipamentos. Tal fato tem inviabilizado a implantação, em larga escala, dessa importante modalidade de geração. A solução proposta pelo PLS é que as concessionárias e permissionárias de distribuição possam, durante uma janela temporal de cinco anos, substituir os seus consumidores na tarefa de investir em geração por fontes fotovoltaicas de pequeno porte.

O Projeto foi encaminhado inicialmente para a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), onde recebeu parecer favorável, com uma emenda de relator. Na CCJ, o parecer concluiu pela constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade. Já em relação à técnica legislativa, o parecer chama a atenção para o fato de que o PLS propõe incluir uma disposição excepcional, por prazo limitado (cinco anos), portanto transitória. Em sendo assim, para submeter o PLS ao disposto na Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, as alterações propostas nas Leis nº 9.074, de 1995, e nº 12.212, de 2010, devem constar na parte final dos diplomas normativos. Dessa maneira, a alteração na Lei nº 9.074, se dará pela inclusão do art. 37-A e não pela inclusão de §§ ao art. 4º; além disso, a alteração na Lei nº 12.212, de 2010, se dará pela inclusão de art. 13-A e não pela inclusão de art. 2º-A. Essas alterações constituem o primeiro objeto da emenda aprovada pela CCJ.

O outro objeto é a necessidade de tornar mais clara a redação do inciso III do § 13 que se pretende inserir no art. 4º da Lei nº 9.074, de 1995.

Da CCJ, o PLS foi despachado para esta Comissão, onde se encontra para a devida análise, em caráter terminativo. Não foram oferecidas emendas no prazo regimental, por ocasião da tramitação na CCJ.

II – ANÁLISE

Nos termos do art. 104 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), compete a esta Comissão opinar sobre matérias pertinentes



SF/17677.966661-97

a infraestrutura, em particular, sobre energia elétrica. A análise relativa à constitucionalidade, regimentalidade, juridicidade e técnica legislativa já foi empreendida pela CCJ, em atendimento ao disposto no art. 101, inciso I, do RISF.

De início, cabe destacar que concessionárias e permissionárias de distribuição não podem exercer atividade de geração de energia elétrica, conforme estabelece o inciso I do § 5º do art. 4º da Lei nº 9.074, de 1995. Essa vedação refere-se apenas ao exercício concomitante de atividades de distribuição e de geração pelo mesmo Cadastro Geral de Contribuintes (CGC). Nada impede que uma distribuidora crie uma empresa com CGC diferente, que tenha como objeto específico a geração de energia elétrica.

A razão para essa vedação está na necessidade de os monopólios naturais – como é o caso das concessões e permissões de serviços de distribuição de energia elétrica – poderem ser regulados e fiscalizados pelo poder concedente. Para isso, a legislação deve evitar que atividades que não sejam passíveis de fiscalização – como é o caso da geração de energia elétrica – estejam na mesma contabilidade da distribuição, evitando assim manipulação contábil em prejuízo do consumidor do mercado regulado.

O foco do PLS é permitir que concessionárias e permissionárias de distribuição de energia elétrica exerçam atividades de geração com o mesmo CGC, desde que se trate de geração fotovoltaica de pequeno porte. A intenção do Projeto é estimular a disseminação dessas fontes fotovoltaicas entre os consumidores das distribuidoras, necessariamente instaladas na rede de distribuição.

Geração de energia – de menor ou de maior porte – instalada na rede de distribuição é denominada *geração distribuída*. A legislação já trata da geração distribuída. O art. 2º, § 8º, inciso II, *alínea a*, da Lei nº 10.848, de 2004, admite que as distribuidoras possam comprar energia sem a necessidade de se submeter a leilão de energia promovido pelo Poder Concedente, desde que seja proveniente de geração distribuída. Mas não permite que a energia proveniente da geração distribuída seja produzida pela própria distribuidora.

A regulamentação desta Lei, por meio do Decreto nº 5.163, de 2004, estabelece que, para ser classificada como geração distribuída, a unidade geradora pode ter qualquer montante (com exceção de hidroelétricas, limitadas a 30 MW), desde que conectadas diretamente na rede da distribuidora. Acima de 30 MW, a unidade geradora não pode ter eficiência energética inferior a 75%. Tirante essa limitação superior, o



SF/17677.96661-97

disposto no citado art. 2º da Lei nº 10.848, de 2004, não estabelece porte mínimo de uma unidade geradora para contratação pela distribuidora. Em tese, o art. 2º permite a contratação de microgeração e minigeração. Mas a distribuidora só pode contratar, no máximo, dez por cento de sua carga na forma de geração distribuída.

Já o art. 2º-B da mesma Lei determina que o custo de contratação da geração distribuída só poderá ser repassado integralmente para os consumidores finais até o limite de um valor anual de referência específico para cada fonte (VRES). Por outro lado, a regulamentação do VRES, por meio da Portaria MME nº 538, de 5 de dezembro de 2015, exclui a minigeração e microgeração distribuída do repasses de custos. Para essas unidades de geração de pequeno porte, a Portaria admite apenas a autoprodução de energia pelas próprias unidades consumidoras, sem a possibilidade de negociação do excedente, tendo delegado à Aneel a regulamentação da autoprodução. A Resolução Aneel nº 482, de 2012, regulamentou esse tema. Minigeração e microgeração têm vocação para serem instaladas prevalentemente em residências, e, eventualmente, em unidades comerciais e industriais atendidas pelas distribuidoras.

O repasse de custos da geração distribuída, superiores ao custo de compra de energia das fontes convencionais, embute um subsídio cruzado, que é pago por todos os consumidores de energia em favor do gerador. Trata-se do sistema de tarifação denominado *feed-in* na literatura internacional.

Já a geração de pequeno porte por autoprodução, denominado *net metering* na literatura internacional, é o sistema de tarifação constituído de um medidor bidirecional, que mede o sentido do fluxo de energia na unidade do consumidor-autoprodutor. Se o sentido do fluxo for do autoprodutor para a rede de distribuição, o medidor registra como geração de energia; e se o sentido do fluxo de energia for da rede de distribuição para a unidade consumidora, o medidor registra como consumo de energia. Ao final do mês, se o balanço do fluxo for positivo (gerou mais do que consumiu) a unidade consumidora fica com crédito de energia para os meses seguintes; se o balanço do fluxo for negativo (consumiu mais do que gerou), o valor negativo é tarifado e cobrado do consumidor-autoprodutor. Não há compra ou venda da energia oriunda de fontes de pequeno porte. A rede de distribuição funciona como se fosse uma bateria que armazena energia gerada pela unidade consumidora para o seu uso posterior. Esse sistema é o que está em vigor, mediante a aplicação da citada Resolução da Aneel.



SF/17677.96661-97

No Brasil, a tarifa *feed-in* foi utilizada com sucesso na superação de barreiras à entrada de fontes alternativas (eólica, biomassa e pequenas centrais hidrelétricas (PCH)) na matriz de energia elétrica, através do Programa de Incentivo às Fontes Alternativas de Energia Elétrica (PROINFA). O preço máximo de aquisição foi definido pelo Ministério de Minas e Energia. O sucesso do PROINFA foi devido a dois fatores: (i) eram fontes que realmente necessitavam de estímulo que as fizesse superar as barreiras à entrada; e (ii) foi adotada em curto período de tempo, apenas na primeira etapa do Proinfa, que vigeu por apenas cinco anos.

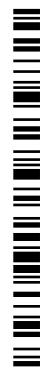
Atualmente, as fontes alternativas, inclusive as fontes solar-fotovoltaica ou termossolar, têm sido contratadas mediante leilões específicos, que atuam com tarifa *feed-in*, mas com a vantagem de usar a concorrência pelo contrato de fornecimento de energia para maximizar a queda nos preços oferecidos nos leilões.

No entanto, o sistema *feed-in*, como todo subsídio, causa distorções no setor, e muitas das fontes alternativas já não necessitam mais de estímulos dessa natureza. Em países onde foi adotada, a tarifa *feed-in* tem trazido exagerado aumento da energia para o consumidor final das distribuidoras. E, diferentemente dos outros países, no Brasil, os contratos de compra de energia mediante tarifa *feed-in* não têm prazo compatível com o período de amortização, o que impõe aos consumidores uma tarifa média muito mais cara do que a que seria razoável. No mundo, o sistema *feed-in* foi responsável por um aumento substancial nas tarifas de energia na Alemanha e na Espanha, o que causou a fúria de muitos consumidores, que não estavam devidamente esclarecidos dos efeitos colaterais dos subsídios embutidos nesse sistema.

A nosso ver, o sistema *net metering* é o mais adequado para a realidade do Brasil e, em particular, para a microgeração e minigeração, pois não onera os outros consumidores com subsídios e permite que o consumidor-autoprodutor deixe de pagar sua conta ao final da amortização do seu investimento.

Feitas essas considerações, passa-se à análise do PLS nº 277, de 2015. De início, cabe destacar a pertinência da emenda de redação introduzida na CCJ. Desse modo, os comentários serão feitos com base no texto da emenda, e não com base no texto original.

O art. 37-A da Lei nº 9.074, de 1995, com redação dada pelo art. 1º da Emenda nº 1-CCJ, introduz uma exceção à regra segundo a qual concessionárias e permissionárias não podem ter novas unidades geradoras



SF/17677.96661-97

sob seu CGC. A exceção proposta só vale para fonte fotovoltaica, e se esta for instalada em unidades consumidoras atendidas pela distribuidora interessada. A distribuidora só pode instalar equipamentos fotovoltaicos nos cinco anos seguintes ao da manifestação de interesse junto à Aneel. Além disso, o investimento, a operação e a manutenção serão remunerados mediante a “tarifa de suprimento” por todos os consumidores. Trata-se aqui de sistema *feed-in* aplicado à microgeração e minigeração.

Cabe destacar que a legislação não impede que a distribuidora faça uso da tarifa *feed-in* na compra de energia de pequena monta. Mas a distribuidora não pode ser a detentora dos ativos de geração. Por outro lado, a regulamentação do tema impede que as distribuidoras comprem energia de microgeração e minigeração utilizando tarifa *feed-in*, autorizando apenas o *net metering* para a geração de pequeno porte.

Nesse sentido, o PLS inova no arcabouço legal, à medida que: (i) autoriza a distribuidora a, durante uma janela temporal de cinco anos, investir em ativos de minigeração e microgeração distribuída; e, (ii) utilizar a tarifa *feed-in* para se remunerar pela operação e manutenção das unidades de microgeração e minigeração.

Dado o propósito do autor da matéria, que é o de superar a barreira aos investimentos em fonte fotovoltaica, a transitoriedade de cinco anos para a compra de equipamentos que serão remunerados à tarifa *feed-in* é um limite temporal razoável, que tende a não impactar severamente as tarifas aos consumidores finais com subsídios. Deve-se apenas garantir que a aplicação da tarifa *feed-in* ocorra em prazo suficiente para a amortização do investimento. Ao final desse prazo, a tarifa deveria ser revisada para considerar a amortização. Por essas razões, ainda que vejamos com reserva o uso de tarifa *feed-in* no setor elétrico e prefiramos o sistema *net metering*, recomendamos a aprovação do caput do art. 37-A, com a alteração sugerida.

Já o parágrafo único desse artigo define a forma de cálculo das tarifas *feed-in*, que seriam “tarifas de suprimento de energia elétrica das concessionárias, permissionárias e autorizadas de serviço público de distribuição de energia elétrica”. Ora o conceito de tarifa de suprimento existia no modelo anterior do setor elétrico, verticalizado. No modelo atual, as tarifas existentes são: TE (tarifa de energia, que é o preço da energia comprada), TUST (tarifa de uso do sistema de transmissão), TUSD (tarifa de uso do sistema de distribuição) e tarifa de fornecimento (soma da TE e da TUSD). Excepcionalmente, cooperativas de eletrificação rural e pequenas distribuidoras têm uma tarifa específica, que é a TE Suprimento,



SF/17677.966661-97

mas que está em vias de ser extinta. Portanto, a nomenclatura utilizada no PLS precisa ser ajustada.

Propomos que seja utilizado o VRES, que é previsto em lei e que se presta a aplicações de geração distribuída com base em fonte fotovoltaica, objeto do PLS. Diferentemente da tarifa de fornecimento, que o PLS sugere ser específico para cada distribuidora, o VRES é único, e varia anualmente de acordo com IPCA. Atualmente, o VRES para a fonte fotovoltaica está em R\$ 482,51, e deve ser atualizado para um valor superior a R\$ 500,00 em janeiro de 2018. Trata-se de um valor bastante razoável para remunerar investimentos no atacado, como deve ser o caso para distribuidoras que queiram investir nessa modalidade.

Uma última questão deve ser levantada acerca do art. 37-A: não há referência explícita a eventuais ganhos, por parte do consumidor que aceitar receber uma fonte fotovoltaica em seu imóvel. Esse tema só é tratado incidentalmente, por meio do art. 13-A, a ser incluído na Lei nº 12.212, de 2010. Ao determinar que as unidades consumidoras da Subclasse Residencial Baixa Renda não podem exigir compensação para a instalação de fontes fotovoltaicas em suas residências, o art. 13-A deixa inferir que os consumidores que não sejam Baixa Renda podem exigir compensação. Entendemos que uma compensação é justa, porque, quem deixaria a distribuidora implantar uma geração fotovoltaica em seu imóvel sem qualquer compensação? É assim, por exemplo, no setor de telefonia, no qual as companhias negociam a instalação de torres de repetição de sinal com os proprietários de imóveis. Tal possibilidade é importante ser prevista em lei, e propugnamos a sua explicitação, na forma de um parágrafo adicional.

Finalmente, passemos à análise do art. 13-A da Lei nº 12.212, de 2010, com redação dada pelo art. 1º da Emenda nº 1-CCJ. Nesse dispositivo, há uma clara e correta preocupação do autor com o impacto negativo que o subsídio ao consumidor da Subclasse Residencial Baixa Renda, representado pela tarifa *feed-in*, traz para o nível tarifário. Como política pública, esse subsídio é de extrema importância num país eivado de desigualdades. Entretanto, esse subsídio deveria estar sendo suportado pelos tributos e não pelas tarifas de energia. Tributos são cobrados no final da cadeia produtiva, pois, afinal, é o consumidor dos bens é que vai pagar os tributos; mas a energia elétrica é também insumo produtivo e os subsídios cruzados pressionam para cima os custos desse insumo, contaminando assim toda a cadeia produtiva.

Dessa maneira, são sempre bem-vindas as iniciativas que tendam a reduzir subsídios cruzados, como é o caso desse dispositivo. A



SF/17677.96661-97

instalação de fonte fotovoltaica em moradias de beneficiários da Tarifa Social automaticamente retira esses beneficiários da base de consumidores demandadores do subsídio cruzado, o que reduz a cobrança desse subsídio e, consequentemente, a pressão altista na tarifa de energia elétrica. O Senador Wilder Morais propõe condicionar o benefício da Tarifa Social à permissão de se instalarem equipamentos de fonte fotovoltaica sem a necessidade de compensações. Afinal, o próprio benefício da Tarifa Social já é uma forma de compensação.

Concordamos com essa visão. Entretanto, entendemos que essa restrição deva ser aplicada apenas a novas moradias. Para as moradias existentes, o disposto no PLS seria de difícil consecução, bem como o convencimento do morador já usufrutuário de tarifa social para a implantação compulsória de fontes fotovoltaicas, sem nenhuma nova compensação. Ademais, o período de cinco anos não será suficiente para a implantação de fontes fotovoltaicas em todas as moradias potencialmente habilitadas a isso.

III – VOTO

Em face do exposto, propugnamos a aprovação do PLS nº 277, de 2015 na forma do Parecer da CCJ, com a seguinte emenda:

EMENDA Nº 1 - CI

Dê-se a seguinte redação aos arts. 1º e 2º do PLS nº 277, de 2015, na forma da Emenda nº 1-CCJ:

“Art. 1º A Lei nº 9.074, de 7 de julho de 1995, passa a vigorar acrescida do seguinte artigo:

‘Art. 37-A. As concessionárias, as permissionárias e as autorizadas de serviço público de distribuição de energia elétrica poderão desenvolver a atividade de geração de energia elétrica, desde que:

I – baseada em fonte solar fotovoltaica;

II – destinada à injeção em sua rede elétrica a partir de equipamentos instalados em suas unidades consumidoras; e

III – proveniente de equipamentos adquiridos e instalados nos cinco anos posteriores à manifestação de interesse das concessionárias, permissionárias e autorizadas de serviço público de distribuição de energia elétrica, formulada uma única vez junto à Aneel.

SF/17677.966661-97

§ 1º A aquisição, a instalação e a manutenção dos equipamentos destinados à geração de energia elétrica de que trata o *caput* serão remuneradas por tarifa não superior ao valor de referência do mercado regulado, específico para fonte fotovoltaica, de que trata o art. 2º, § 8º, inciso I, alínea a da Lei nº 10.848, de 15 de março de 2004, na forma do regulamento.

§ 2º. Após a completa amortização dos investimentos de que trata o § 1º, a respectiva tarifa deverá ser revisada para considerar os efeitos da amortização.

§ 3º. A unidade consumidora que aceitar receber a geração de que trata o *caput* terá direito a compensação, previamente pactuado entre as partes, em razão da instalação dos equipamentos associados à atividade de geração, na forma do regulamento.'

Art. 2º A Lei nº 12.212, de 20 de janeiro de 2010, passa a vigorar acrescida do seguinte artigo:

'Art. 13-A. As unidades consumidoras classificadas na Subclasse Residencial Baixa Renda a partir da publicação desta Lei, como condição adicional para aplicação da Tarifa Social de Energia Elétrica, deverão permitir, sem exigência de compensação, que as concessionárias, as permissionárias e as autorizadas de serviço público de distribuição de energia elétrica instalem e realizem a manutenção dos equipamentos destinados à geração de energia elétrica de que trata o art. 37-A da Lei nº 9.074, de 7 de julho de 1995.'" (NR)

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator