

## PARECER N° , DE 2021

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, EM DECISÃO TERMINATIVA, sobre o Projeto de Lei nº 712, de 2019, do Senador Esperidião Amin, que *dispõe acerca da compensação do impacto tarifário causado pela baixa densidade de carga das concessionárias e permissionárias de distribuição com mercados próprios inferiores a 700 GWh por ano e altera as Leis nº 10.438, de 26 de abril de 2002, e nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996.*



SF/21595.28092-77

Relator: Senador **VENEZIANO VITAL DO RÊGO**

### I – RELATÓRIO

Encontra-se para deliberação desta Comissão o Projeto de Lei (PL) nº 712, de 2019, que dispõe acerca da compensação do impacto tarifário causado pela baixa densidade de carga das concessionárias e permissionárias de distribuição com mercados próprios inferiores a 700 GWh (Gigawatt-hora).

Em resumo, o PL nº 712, de 2019, amplia o rol de distribuidoras de energia elétrica que podem se beneficiar da subvenção destinada a compensar os impactos tarifários da reduzida densidade de carga.

O PL possui quatro artigos.

O primeiro artigo indica o objeto da lei e o respectivo âmbito de aplicação, nos termos do previsto pelo art. 7º da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que *dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona.*

O segundo artigo modifica o inciso XIII do art. 13 da Lei nº 10.438, de 26 de abril de 2002, para: (i) retirar a exigência de que as permissionárias ou concessionárias de distribuição de energia elétrica sejam cooperativas de eletrificação rural para usufruir a subvenção pela baixa densidade de carga; e (ii) fixar em 700 GWh o limite de mercado próprio que dá direito ao benefício.

O terceiro artigo promove alterações no art. 3º da Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996, de forma a adequar a competência da Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) ao previsto na nova redação do inciso XIII do art. 13 da Lei nº 10.438, de 2002.

O quarto e último artigo estabelece a vigência da nova lei, qual seja, a data de sua publicação.

A proposição foi aprovada pela Comissão de Serviços de Infraestrutura (CI) em 14 de setembro de 2021, com cinco emendas, que promovem os seguintes ajustes na proposição:

- limitação da subvenção a distribuidoras com mercado inferior a 350 GWh, objeto das Emendas nº 02 – CI e nº 03 - CI;
- utilização, como parâmetro para cálculo da subvenção e para a tarifa a ser paga pelos consumidores das distribuidoras com mercado inferior a 350 GWh, uma distribuidora vizinha com mercado superior a 700 GWh e na mesma unidade federativa da distribuidora candidata à subvenção, objeto das Emendas nº 03 – CI e nº 04 - CI;
- submissão das distribuidoras alcançadas pelo PL nº 712, de 2019, ao arranjo estrutural que cria incentivos para que estas sejam adquiridas por aquelas empresas com economias de escala, objeto da Emenda nº 05 – CI;
- alteração da ementa do PL nº 712, de 2019, para adequá-la às modificações acima, objeto da Emenda nº 01 – CI.

O PL não recebeu emendas no prazo previsto pelo art. 122, II, alínea "c", do Regimento Interno do Senado Federal.



## II – ANÁLISE

Nos termos do art. 99 do Regimento Interno do Senado Federal, são competências desta Comissão, dentre outras atribuições, opinar sobre tarifas e sobre aspectos econômicos e financeiros de qualquer matéria que lhes seja submetida. Conforme poderá ser verificado, o PL nº 712, de 2019, tem relação com esses temas.

Tendo em vista que a CAE se manifestará em caráter terminativo, é necessário avaliarmos, preliminarmente, a constitucionalidade, juridicidade, boa técnica legislativa, e adequação orçamentária e financeira do PL nº 712, de 2019, e das Emendas nº 01 – CI, nº 02 – CI, nº 03 – CI, nº 04 – CI e nº 05 – CI.

Acerca da constitucionalidade da proposição e de suas emendas, não identificamos qualquer óbice. Nesse sentido, ressaltamos que a Constituição Federal (CF) prevê, em seu art. 21, inciso XII, alínea b, que compete à União explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, os serviços e instalações de energia elétrica. Já no art. 22, incisos IV, a CF prevê a competência privativa da União para legislar sobre energia. Por sua vez, o art. 48 da CF prevê que cabe ao Congresso Nacional dispor sobre todas as matérias de competência da União.

Também não identificamos qualquer tipo de embaraço em relação à juridicidade, técnica legislativa, regimentalidade e adequação orçamentária e financeira. Em relação ao último aspecto, destacamos que o benefício proposto pelo PL nº 712, de 2019, e que não é alterado pelas emendas aprovadas, não envolve recursos do Orçamento Geral da União (OGU).

Em se tratando do mérito, o parecer aprovado pela Comissão de Serviços de Infraestrutura (CI) ilustra a importância da proposição, razão pela retomaremos aos seus argumentos.

Na Justificação do PL, o seu autor menciona que as pequenas distribuidoras de energia elétrica tiveram importante papel na oferta de eletricidade em áreas que não eram atendidas por aquelas de grande porte. Pondera, entretanto, que muitas apresentam baixa densidade de carga em relação ao tamanho da rede elétrica que possuem, o que eleva as suas tarifas. O problema de tarifas elevadas resultante da falta de escala na prestação do serviço, conforme o autor da proposição reconhece, foi parcialmente resolvido com a subvenção concedida às cooperativas de eletrificação rural,



benefício esse criado pela Lei nº 13.360, de 17 de novembro de 2016. Diante do fato de que o subsídio alcança somente cooperativas de eletrificação rural, o autor do PL nº 712, de 2019, deseja estendê-lo para as demais distribuidoras de pequeno porte.

O problema que fundamenta o PL nº 712, de 2019, já poderia ter sido corrigido pelo Poder Executivo. A Lei nº 12.783, de 11 de janeiro de 2013, em seu art. 7º, permitiu que o Poder Executivo prorrogasse concessões de distribuição de energia elétrica com vistas a “assegurar a continuidade, a eficiência da prestação do serviço, a modicidade tarifária e o **atendimento a critérios de racionalidade operacional e econômica**” (grifo nosso). Com base nesse dispositivo, esperava-se que o Poder Executivo não prorrogasse as outorgas de empresas que não apresentassem escala na prestação do serviço, ou seja, cuja existência não fosse pautada na racionalidade econômica. Isso teria permitido a incorporação das áreas de concessão sem escala por uma que preenchesse esse requisito.

Entretanto, na regulamentação do art. 7º da Lei nº 12.783, de 2013, por meio do Decreto nº 8.461, de 2 de junho de 2015, o Poder Executivo interpretou o critério de racionalidade operacional e econômica a partir da comparação das empresas de pequeno porte com outras similares. É o que se nota na leitura do § 6º do art. 1º desse Decreto, a seguir transcrito:

“**Art. 1º** .....

.....

§ 6º O atendimento ao critério de racionalidade operacional e econômica de que trata o inciso III do caput pelas concessionárias cujos mercados sejam inferiores a 500 GWh/ano deverá considerar os parâmetros técnicos, econômicos e operacionais e a estrutura dos mercados atendidos de concessionárias do mesmo porte e condição, observadas as demais disposições da legislação e regulamentação vigentes, observando:

I - o desconto na Tarifa de Uso do Sistema de Distribuição, concedido pelas supridoras às suas supridas, será reduzido à razão de vinte por cento ao ano após a prorrogação da concessão; e

II - transcorridos cinco anos a partir da prorrogação da concessão, eventuais alterações nas tarifas decorrentes da aplicação dos parâmetros técnicos, econômicos e operacionais referidos acima dar-se-ão de forma progressiva nos processos ordinários de revisão tarifária.

.....”

O efeito prático da opção feita pelo Poder Executivo foi a manutenção, por mais 30 (trinta) anos, do funcionamento de distribuidoras de pequeno porte que não possuem economias de escala, ou seja, que são incapazes, por questões operacionais e econômicas, de prestar o serviço de forma eficiente. Em consequência, consumidores dessas empresas são condenados a pagar tarifas muito superiores àquelas pagas por consumidores de distribuidoras maiores, as quais, inclusive, fornecem energia elétrica para as pequenas distribuidoras.

Diante desse cenário de ineficiência, a Lei nº 14.182, de 12 de julho de 2021, alterou a Lei nº 10.438, de 26 de abril de 2002, e a Lei nº 9.074, de 7 de julho de 1995, para criar um mecanismo com vistas a incentivar distribuidoras com economias de escala a comprar aquelas sem essa característica. Essa solução estrutural endereça a questão, mas apenas no longo prazo, já que sua implementação depende da concordância dos acionistas das pequenas distribuidoras. Até lá, os seus consumidores continuarão pagando tarifas mais altas. Além de prejudicar as famílias, distorção gerada pelo Decreto nº 8.461, de 2015 causa danos às atividades econômicas desenvolvidas nos municípios atendidos pelas pequenas distribuidoras porque as empresas se deslocam para regiões vizinhas nas quais o serviço é prestado por distribuidoras com tarifas menores.

O PL nº 712, de 2019, por sua vez, oferece uma forma de mitigar, no curto prazo, os danos do arranjo atual. Entretanto, conforme reconhecido pela CI, são necessários alguns ajustes para que ele atinja o objetivo inserido na solução estrutural criada pela Lei nº 14.182, de 2021. Ademais, algumas pequenas distribuidoras, apesar de possuírem tarifas altíssimas, não se encaixam nos critérios adotados pela ANEEL para definir o conceito de baixa densidade de carga, o que significa que elas não seriam alcançadas pela proposição em análise.

Nesse contexto, as emendas aprovadas pela CI promoveram relevantes aperfeiçoamentos no PL nº 712, de 2019.

O primeiro aperfeiçoamento foi limitar a subvenção a distribuidoras com mercado inferior a 350 GWh (trezentos e cinquenta gigawatts-hora), o que reduz o montante do dispêndio a ser assumido pela Conta de Desenvolvimento Energético (CDE). Esse ajuste é promovido por meio da alteração dos art. 1º e 2º da proposição.

O segundo aperfeiçoamento foi utilizar, como parâmetro para o cálculo da subvenção e da tarifa a ser paga pelos consumidores, uma



distribuidora vizinha com mercado superior a 700 GWh (setecentos gigawatts-hora) e na mesma unidade federativa da distribuidora candidata à subvenção. Esse ajuste exigiu a reformulação do art. 2º e a supressão do art. 3º.

O terceiro aperfeiçoamento foi submeter as distribuidoras alcançadas pelo PL nº 712, de 2019, ao arranjo estrutural que cria incentivos para que elas sejam adquiridas por aquelas empresas com economias de escala. Esse ajuste envolveu a inclusão de um novo artigo na proposição.

Ademais, a ementa da proposição foi modificada de forma a ficar alinhada com os aperfeiçoamentos acima mencionados.

Nesse contexto, entendemos que o PL nº 712, de 2019, com as emendas aprovadas pela CI, atenderá ao propósito que motivou a sua apresentação e a um custo relativamente pequeno, de cerca de R\$ 47 milhões. Trata-se de um montante irrisório frente aos mais de R\$ 20 bilhões de despesas da CDE. Considerando o peso da CDE nas tarifas de energia elétrica, o impacto provocado pela correção de distorção que a proposição sana deve ser inferior a 0,05%.

### III – VOTO

Diante do exposto, voto:

- 1) pela constitucionalidade, juridicidade, boa técnica legislativa, regimentalidade e adequação orçamentária e financeira do PL nº 712, de 2019, e de suas Emendas nº 01 – CI, nº 02 – CI, nº 03 – CI, nº 04 – CI e nº 05 – CI;
- 2) pela aprovação do PL nº 712, de 2019, com as Emendas nº 01 – CI, nº 02 – CI, nº 03 – CI, nº 04 – CI e nº 05 – CI.

Sala da Comissão,

, Presidente



, Relator

