

A Política de Descontos para as Energias Renováveis no Brasil

Gustavo G. Borges*. Mauricio B. C. Salles**

*Polytechnic School, University of São Paulo - USP,
São Paulo, Brazil (e-mail: gustavoborges@usp.br)

**Polytechnic School, University of São Paulo - USP,
São Paulo, Brazil (e-mail: mausalles@usp.br)

Abstract: The discounts applied to the tariffs of use of distribution and transmission systems for the renewable energies can be considered as the first public policy to promote renewable energies in Brazil. This paper explores the effectiveness of the subsidy, its impact on the final energy price to the consumer and the demobilization proposals of the Ministry of Mines and Energy's Electric Sector Modernization Working Group, due to the advance of renewable sources in the energy mix and the current competitive and tariff distortions imposed by these discounts.

Resumo: Os descontos aplicados nas tarifas de distribuição e transmissão para as energias incentivadas podem ser considerados a primeira política pública de incentivo à expansão das energias renováveis no Brasil. Neste trabalho serão exploradas a efetividade deste subsídio, seu impacto no preço final ao consumidor e as propostas para sua desmobilização, tratadas no GT de Modernização do Setor Elétrico do Ministério de Minas e Energia, face o avanço das fontes renováveis na matriz energética e a atual distorção tarifária e competitiva imposta por esses descontos.

Keywords: renewable energy; energy subsidies; distribution and transmission utilities tariffs; energy mix sustainability.

Palavras-chaves: energia renovável; subsídios no setor energético; tarifas de serviços públicos de distribuição e transmissão; sustentabilidade da matriz energética.

1. INTRODUÇÃO

Brasil tem uma das matrizes energéticas mais limpas do mundo. Não apenas por seu parque hidroelétrico, mas também pelo desenvolvimento das energias alternativas nos últimos anos. A energia renovável, exceto grandes hidroelétricas, cresceu 1.024% nos últimos 20 anos e corresponde a 20% da potência total instalada hoje no Brasil (ANEEL, 2019).

Além das políticas públicas de incentivo às energias alternativas, o aumento das tarifas no mercado regulado, parte com subsídios e incluindo o próprio desconto da TUSD/TUST custeada pelos consumidores regulados, fez com que muitos consumidores elegíveis ao mercado livre buscassem a migração, deixando de suportar os custos do mercado cativo. Esses dois drivers explicam a rápida evolução da energia renovável (Fig 1).

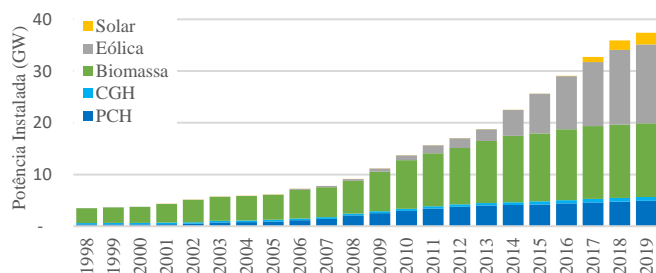


Fig 1 – Evolução da potência instalada de fontes renováveis. (ANEEL, 2019)

Porém, o nível de encargos e subsídios presentes nas tarifas do setor elétrico cresceu muito nos últimos anos. Essas despesas “não elétricas” criaram distorções produtivas que comprometem a geração de emprego e renda no país, pois indústrias que utilizam energia elétrica, ao arcarem com os subsídios, tornam-se menos competitivas frente a seus concorrentes externos. Essa situação levou o Governo Federal a repensar os encargos presentes nas tarifas de energia elétrica.

Desde a agregação dos encargos na Conta de Desenvolvimento Energético (CDE) com a publicação da MP 579/2012, os encargos setoriais tornaram-se centrais na discussão da modicidade tarifária no Brasil. Mas, quando o Governo Federal deixou de aportar recursos para a cobertura da CDE, o nível de subsídios no setor mostrou-se insustentável.

Desde então, o Ministério de Minas e Energia (MME) movimentou-se para revisar os subsídios. A primeira movimentação foi a CP 33/2017, que propôs um novo marco para o setor. Depois, especificamente sobre os subsídios, a CP 45/2017 detalhou o impacto e a necessidade dos benefícios presentes na CDE. Em 2019, o Grupo de Trabalho de Modernização do Setor Elétrico propôs mudanças legais e regulatórias para ajustar esses subsídios.

A avaliação do subsídio e as conclusões do GT de Modernização do Setor Elétrico serão discutidas a seguir.

2. POLÍTICA PÚBLICA DE INCENTIVO

O mercado de energia elétrica brasileiro pode ser dividido em dois ambientes: Ambiente de Contratação Regulado (ACR) e Ambiente de Contratação Livre (ACL). No ACR estão os consumidores que compram energia diretamente de sua distribuidora local. No ACL, os consumidores podem escolher o fornecedor de energia, conectado à distribuidora local ou na rede básica de transmissão.

São elegíveis ao ACL consumidores com carga igual ou superior a 2.000 kW atendidos em qualquer tensão. Também podem migrar para o ACL consumidores com demanda entre 500 kW e 2.000 kW, desde que contratem energia proveniente das fontes incentivadas – pequenas centrais hidroelétricas, solar, eólica, biomassa e cogeração qualificada, incluindo geração a partir de resíduos sólidos urbanos e rurais (art. 26 da Lei 9.427/1996). São os consumidores especiais de energia.

Essas fontes incentivadas possuem um subsídio que garante desconto ao gerador nas Tarifas de Uso dos Sistemas de Distribuição e Transmissão (TUSD/TUST), que podem variar de 50% a 100%. Desconto válido para a energia destinada aos leilões e ao mercado livre. Esses descontos podem ser repassados aos consumidores, por meio de descontos de 0% a 100%, a depender da contratação de energia do consumidor.

Para EDP (2017), os descontos da TUSD/TUST podem ser considerados como mecanismo de incentivo à expansão do parque gerador, pois permitem a redução do custo de transporte no ACR e ACL (parcela gerador) e na venda de energia a um preço mais elevado no ACL (parcela consumo). Os custos dos subsídios são repassados nos faturamentos mensais dos consumidores do ACR e ACL, por meio da CDE.

O orçamento da CDE para 2020 é de R\$ 21.910 milhões. Os descontos tarifários da TUSD/TUST para a energia incentivada representam R\$3.306 milhões, 16% da CDE e a segunda parcela mais relevante do encargo, atrás apenas da Conta de Consumo de Combustíveis (CCC), com R\$7.489 milhões (Consulta Pública Aneel 29/2019). Em comparação com 2013, atualizado para valor presente pelo IPCA, houve aumento real de 3,5 vezes nos últimos oito anos. Esses valores demonstram a importância e a trajetória dos custos do subsídio na tarifa fio para os consumidores de energia elétrica.

3. LEGISLAÇÃO TUSD/TUST

A Lei 9.427/1996, alterada pela Lei 9.648/1998, determinou que a Aneel estipulará percentual de redução não inferior a 50% a ser aplicado às TUSD/TUST para empreendimentos hidráulicos de potência superior a 1.000 kW e igual ou inferior a 30.000 kW destinado a produção independente ou autoprodução, mantidas as características de Pequena Central Hidrelétrica - PCH.

A Lei 10.438/2002 estendeu o desconto para os empreendimentos de geração a partir de fontes eólica e biomassa, assim como os de cogeração qualificada, respeitados os limites de potência definidos. Nesta oportunidade o desconto passou a incidir na produção e no consumo da energia.

A Lei 10.762/2003 ampliou o desconto para os consumidores ou conjunto de consumidores com potência instalada maior ou igual a 500 kW que comercializem energia incentivada, bem como para empreendimentos hidrelétricos com potência igual ou inferior a 1.000 kW. A Lei 11.488/2007 alterou a condição de “potência instalada” para “potência injetada”.

A Lei 12.783/2013 agregou diversos encargos na CDE e incluiu como fonte de recursos da conta os créditos da União com Itaipu Binacional. Também em 2013, a Lei 12.839/2013, alterou a Lei 10.438/2002, estabelecendo que a CDE deve prover recursos para compensar descontos aplicados nas TUSD/TUST e nas tarifas de energia elétrica.

A Lei 13.097/2015, redefiniu critérios de comercialização de energia para consumidores especiais. Ainda em 2015, a Lei 13.203/2015, ampliou o benefício, concedendo para descontos para empreendimentos hidrelétricos com potência igual ou inferior a 3.000 kW e à energia destinada à autoprodução, para empreendimentos que entraram em operação a partir de 2016. Também concedeu descontos para fontes incentivadas, desde que a potência injetada nos sistemas de transmissão ou distribuição seja maior que 30.000 kW e menor ou igual a 300.000 kW, e resultem de leilão de compra de energia realizado a partir de 2016 ou autorizados a partir dessa data.

A Lei 13.299/2016 que ampliou o desconto para aproveitamento de potencial hidráulico de potência superior a 3.000 kW e igual ou inferior a 50.000 kW, destinado à produção independente ou autoprodução, independentemente de ter ou não característica de pequena central hidrelétrica. Já a Lei 13.360/2016, adequou o comando legal à nova definição de potência das Centrais Geradoras Hidrelétricas (CGH); e estabeleceu que os empreendimentos com base em fontes solar, eólica, biomassa e cogeração qualificada que tiverem suas outorgas de autorização prorrogadas não farão jus ao percentual de redução da TUSD/TUST.

A Resolução Normativa Aneel 77/2004 agrega todas as alterações legais e normativas e define os procedimentos vinculados ao cálculo da redução das TUSD/TUST, resumidos na tabela abaixo:

Tabela 1 - Percentual de descontos aplicados na TUSD/TUST.

Tipo de Empreendimento	Potência Injetada	Desconto Aplicado
Fonte hidrelétrica com potência ≤ 5.000 kW, ou > 5.000 kW e ≤ 30.000 kW, mantidas as características de PCH	≤ 30 MW	50%
Fonte solar, eólica, de biomassa ou cogeração qualificada	≤ 30 MW	50%
Fonte solar, eólica, de biomassa ou cogeração qualificada autorizados ou vencedores de LEN a partir de 1º/01/2016	≥ 30 MW e ≤ 300 MW	50%
Fonte solar que entrar em operação comercial até 31/12/2017	-	80% para 10 anos e 50% após
Empreendimentos com desconto de 100% desde o ato autorizativo e operação comercial até 31/12/2003	-	100%

PCH, com potência >1.000 kW e ≤30.000 kW, que iniciaram a operação comercial no período entre 1º/10/1999 e 31/12/2003	-	100%
Fonte eólica, biomassa, ou cogeração qualificada com operação comercial no período entre 23/04/2003 e 31/12/2003	≤30MW	100%
Empreendimentos com insumo energético, no mínimo, 50% de biomassa composta de resíduos sólidos urbanos e/ou de biogás de aterro ou biodigestores de resíduos vegetais ou animais, assim como lodos de estações de tratamento de esgoto	-	100%
Fonte biomassa que iniciaram a operação comercial no período entre 23/04/2003 e 31/12/2003	≥30MW e ≤50MW	100% (limitado a 30MW)

4. ANÁLISE DO SUBSÍDIO

A necessidade de diversificar a matriz energética, combinada com os objetivos de combate às mudanças do clima e do aquecimento global por meio da redução das emissões de gases de efeito estufa, incitaram a criação dos incentivos para as energias renováveis. Dentre eles, o desconto na TUSD/TUST.

Segundo TCU (2019), a intervenção estatal é geralmente justificada nos casos em que as forças de mercado não conseguem suprir a demandas sociais por bens e serviços e quando há falhas de mercado. Uma das consequências é a ineficiência alocativa, ou seja, o desvio na curva de oferta e demanda. Como ocorre com a instituição de tributos, a concessão de subsídios altera o equilíbrio de mercado, que resulta em uma perda líquida social, representada pela diferença entre o custo percebido pelo consumidor e o custo efetivo do bem.

Para Veiga (2017), as propriedades desejadas das tarifas fio são: i) remunerar o serviço de transporte de energia prestado pela transmissão e distribuição; ii) garantir remuneração adequada de investimentos; iii) promover a eficiência econômica através de sinais econômicos; iv) transparência na alocação dos custos; v) ausência de subsídios cruzados; e vi) facilidade de regulamentação. Nesse sentido, observa-se que os descontos na TUSD/TUST apresentam falhas na aplicação.

4.1. Cumulatividade de benefícios

O país adotou diversas políticas públicas de incentivo às fontes renováveis, como desconto nas TUSD/TUST, a partir de 1998; Programa de Incentivo às Fontes Alternativas de Energia Elétrica (Proinfa), em 2002; Leilões de Energia de Reserva (LER), a partir de 2008; a contratação centralizada por Leilões específicos de Fonte Alternativa (LFA), a partir de 2014; geração distribuída a partir da mini e microgeração (Resolução Aneel 482/2012); e o RenovaBio (Lei 13.576/2017) que contribui indiretamente para aumentar a geração a partir da biomassa. A criação da categoria de consumidores livres especiais, em 1998, pode ser citada como subsídio, pois cria reserva de mercado onde apenas os consumidores que adquirem energia de fontes incentivadas podem participar.

As fontes incentivadas ainda contam com o Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento da Infraestrutura

(REIDI), Lei 11.488/2007, que desonera a cobrança de PIS/COFINS na implantação de empreendimentos de geração. Na geração distribuída, Estados assinaram convênio com o Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ) para isenção da cobrança do ICMS na parcela relativa à troca de energia no regime *net metering*. Destacam-se também várias linhas de financiamento público com condições diferenciadas e juros subsidiados, como o Finame e Finem do BNDES, Economia Verde do Desenvolve SP, FNE Sol do Banco do Nordeste, entre outros.

Essa multiplicidade de incentivos dificulta a avaliação da sua efetividade, pois a contribuição de uma ação específica é influenciada pelas demais. Adicionalmente, ao considerar o desenvolvimento tecnológico e ganhos de escala, decorrentes ou não dos incentivos, a análise se torna mais complexa e a mensuração dos efeitos da política pública fica prejudicada.

4.2. Prazos e custos indeterminados

Para Montalvão & Silva (2015), se o Estado entende que há falhas de mercado que impedem o desenvolvimento de uma atividade econômica, o subsídio, embora justificável, deve vigorar apenas pelo tempo necessário para o amadurecimento dessa atividade. A partir da análise dos dispositivos legais e regulatórios que determinaram o subsídio do desconto na TUSD/TUST para as fontes incentivadas, observa-se que não foi fixado prazo final ou teto de gastos para este incentivo.

O subsídio deve ser tratado como um incentivo transitório, utilizado para alavancar uma atividade econômica para que esta se torne competitiva em determinado momento. Porém, se os empreendimentos futuros precisam incorporar os incentivos à equação econômico-financeira e não há perspectiva de viabilidade sem este subsídio, deve-se repensar a política pública, pois o benefício para a sociedade não será alcançado. Neste caso, a ferramenta que deveria ser utilizada para combater uma distorção de mercado ou uma externalidade não mensurada acaba se tornando uma falha de mercado.

4.3. Imprevisibilidade da matriz de descontos

Conforme Tatemoto (2013) e David (2018), o cálculo do desconto na tarifa fio da energia incentivada deve ser substanciada em uma “matriz de descontos” para cada agente envolvido na comercialização de energia. A energia incentivada pode ser comercializada entre geradores incentivados, ou seja, para cobrir eventual falta de lastro um gerador incentivado ao adquirir energia de outro gerador, com desconto distinto daquele estabelecido no ato autorizativo. Assim, o desconto final será proporcional ao portfólio de contratos de energia incentivada e seus respectivos descontos. Este será o desconto a ser repassado ao consumidor livre especial e aos comercializadores. Ou seja, esta matriz é afetada pelos descontos associados aos contratos vendidos e proporcional à suficiência de lastro verificada na geração.

Em resumo, a eventual redução do desconto associado à energia incentivada vendida por um agente, seja decorrente da ultrapassagem de limite 49% da Garantia Física apurada na

compra de contratos de energia convencional, seja pela ultrapassagem do limite de potência injetada, ou ainda pela comercialização de energia com insuficiência de lastro para venda, afetará a corrente de repasses dos descontos aos agentes envolvidos. As Regras que definem os descontos referentes à TUSD/TUST estão detalhadas nas regras de comercialização (CCEE, 2012).

Assim, um consumidor livre especial, último elo da cadeia, pode perceber desconto diferente daquele contratado inicialmente, mesmo sem tomar qualquer ação que justifique essa perda. Hoje essa diferença é tratada no âmbito da CCEE, por meio de mecanismos definidos entre os agentes.

Já os consumidores atendidos no ACR (cativos), não possuem a prerrogativa de escolher seu fornecedor de energia. Estão sob a tarifa regulada vinculada ao portfólio de contratos da distribuidora local e não têm o benefício do desconto, do lado do consumo, das fontes incentivadas, mesmo que a concessionária possua contratos dessa origem.

Outra característica torna a avaliação da competitividade das fontes incentivadas mais complexa: enquanto o preço da energia é dado em R\$/MWh, o desconto é em R\$/kW, ou seja, não estão na mesma base. Segundo Montalvão & Silva (2015), o investidor, gerador ou consumidor, planeja seu investimento a partir do custo da energia (R\$/MWh) e não pelo custo da potência (R\$/MW). Neste caso, o que é inicialmente calculado na forma de custo por potência, precisa ser convertido em custo por energia. Isso dificulta a tomada de decisão pelo consumidor, pois o cálculo não é trivial.

4.4. Subsídio cruzado

Para Montalvão & Silva (2015), quando um desconto recebido por agente e o preço praticado no mercado é arcado por outros agentes que atuam nesse mesmo mercado, configura-se um subsídio cruzado. Este subsídio cruzado pode ser comparado a um imposto pago por um agente a outro. Ou seja, uma transferência de renda. Segundo os autores, este é um benefício custeado por alguns agentes sem que estes tenham total ciência em quanto estão sendo onerados, geralmente, em virtude de falta de transparência.

Por se tratar de política pública que afeta diretamente a competitividade da tarifa de energia, com consequências para a atividade produtiva do país, que precisa concorrer com mercados que não possuem esse tipo de encargo no insumo energético, o Governo deveria ser responsável pela cobertura deste benefício. Nota-se que este princípio vigorou, em parte, com a edição da MP 579/2012, convertida na Lei 12.783/2013, quando o Governo reduziu a CDE em 75% por meio de aportes do Tesouro. Esta política, porém, vigorou apenas até 2015 (G1, 2015), quando houve o corte dos recursos e repasse integral à tarifa, no movimento intitulado “realismo tarifário”.

Por fim, apesar dos descontos na TUSD/TUST aplicados às fontes incentivadas, não há subvenção tributária nesta parcela. Isto é, a cobrança do ICMS e do PIS/COFINS incidem sobre a base sem descontos, com as mesmas alíquotas incidentes sobre o mercado cativo. Ironicamente, o Governo, responsável pela

política pública, não renuncia aos impostos referentes aos descontos. Além disso, como se trata de um subsídio cruzado, o desconto aumenta a base de cálculo tributário dos demais consumidores que arcam com o benefício alheio. Ou seja, constitui dupla cobrança de impostos (*bis in idem*).

4.5. Conflito de competências

Em seu § 1º, a Lei 9.427/1996 determina que “a Aneel estipulará percentual de redução não inferior a 50% (cinquenta por cento) a ser aplicado às tarifas de uso dos sistemas elétricos de transmissão e de distribuição”. Portanto, a Lei define a agência reguladora como encarregada pelo desconto a ser aplicado. De acordo com o desenho institucional setorial, o MME é o responsável pela política pública. Ou seja, a agência tornou-se o agente que influencia a expansão de determinadas fontes em detrimento a outras. Em tese, as decisões da Aneel podem ser questionadas, gerando insegurança jurídica quanto à concessão dos descontos.

4.6. Precificação ineficiente

De acordo com Veiga (2017), além dos descontos concedidos aos geradores das fontes incentivadas, aplica-se também a redução aos consumidores que adquirem energia dessas fontes, na proporção da participação das fontes renováveis na carteira do consumidor especial. Essa característica torna a energia incentivada mais atraente aos consumidores especiais, mesmo com o preço da energia superior ao de uma fonte convencional, pois o desconto na tarifa fio pode compensar o custo maior da energia renovável, tornando-a mais competitiva.

Além disso, no mercado livre especial o mesmo percentual de desconto no transporte concedido aos geradores é repassado aos consumidores, proporcionalmente ao montante contratado. Nesse caso, como a maioria dos consumidores livres especiais estão conectados na média tensão, como o A4, a tarifa fio é mais cara. Assim, como o desconto é dado em porcentagem da TUSD/TUST o desconto na carga é superior ao da geração, o que onera ainda mais a CDE.

Estudo do Instituto Escolhas (2018), estimou o custo dos subsídios (financeiros, tributários e encargos setoriais) sobre o Custo Nivelado de Geração, incluindo investimento, operação e manutenção, serviços de geração, gastos com infraestrutura e custo ambiental. Em síntese, a análise ilustra o custo aparente de uma fonte ao longo da sua vida útil e o custo para a sociedade, com a inclusão da parcela não contabilizada: os subsídios. O impacto pode ser observado na Fig 2.

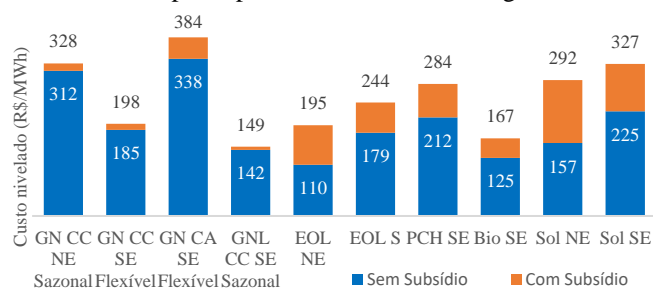


Fig. 2 - Impacto dos subsídios e incentivos nas energias renováveis (Instituto Escolhas, 2018).

O estudo demonstra que, em valores de 2018, enquanto o custo estimado da energia eólica no Nordeste ao longo da vida útil dos equipamentos é de R\$ 110/MWh, seu custo real, incorporados subsídios e outros incentivos, é de R\$ 195/MWh. Essa diferença caracteriza o desvio do sinal de preço em função dos benefícios incorporados à energia incentivada.

Esta distorção de preço foi estudada por Montalvão & Silva (2015), que citou a fonte eólica, uma das maiores beneficiadas pelo incentivo estatal. A questão central está em quando esses empreendimentos concorrem com fontes mais caras e a demanda justifica a contratação dessas fontes. Para os autores, não haveria problema o fato de as eólicas se apropriarem desse excedente se o mesmo não estivesse sendo financiado por outras fontes de geração (como hidrelétricas e termelétricas movidas a gás natural) e por aqueles consumidores que não são seus clientes. Ou seja, cria-se uma renda eólica artificial por conta do subsídio.

Em síntese, há sinalização incorreta para o consumidor de fonte incentivada, que percebe um preço com desconto; para os geradores de fontes incentivadas, que são dotados de flexibilidade para participar dos leilões com preços menores, deslocando fontes que seriam mais competitivas sem subsídio; e para os agentes que não possuem o benefício, ao suportar preços majorados pela política pública.

4.7. Sinal locacional incorreto

O sinal locacional é um instrumento para guiar a expansão ótima da matriz elétrica, ao definir tarifas mais altas para instalações que sobrecarregam a rede e redução da tarifa nas conexões que aliviam o carregamento do sistema. Ao conceder o desconto na TUSD/TUST, o subsídio cria o risco de que empreendimentos mais distantes do centro de carga ou que podem onerar os sistemas de distribuição e transmissão sejam beneficiados. Ou seja, distorce o sinal locacional. Para Veiga (2017), não necessariamente os lugares com tarifas fio altas, que criam descontos absolutos grandes, incentivando a construção de projetos e a compra de energia incentivada nessa área, são as melhores localizações para a implementação das usinas, dado o custo de investimento.

4.8. Assimetria entre fontes incentivadas

As fontes hidroelétricas de pequeno porte, eólica, solar, biomassa e cogeração qualificada possuem características distintas entre si. Apesar de serem todas fontes renováveis, elas apresentam desenvolvimento tecnológico, escala econômica e dificuldades de implantação (como licenciamento ambiental) características. Portanto, não se justifica dar tratamento igual a todas as fontes, em especial àquelas que já alcançaram grau de competitividade compatível com as fontes convencionais.

4.9. Falta de isonomia regional

Segundo Veiga (2017), os montantes referentes a esse ônus na tarifa de energia entram no encargo da CDE, que atualmente é mais barato nos submercados no Norte e Nordeste do que no Sudeste e Sul. Ou seja, devido a essa assimetria na cobrança

do encargo entre regiões, os consumidores do Sul e Sudeste custeiam parte do desenvolvimento de energia renovável no Norte e Nordeste ao custear a maior parte da CDE. Há uma trajetória de equalização regional, definida pela Lei 10.438/2002. Em 2016 o valor pago pelos consumidores do Sul/Sudeste/Centro-Oeste era 4,53 vezes o valor pago pelos consumidores do Norte/Nordeste. Em 2020 essa relação será de 2,94. As cotas regionais serão iguais apenas em 2030.

4.10. Atuação dos grupos de interesse

Uma das grandes dificuldades para a extinção ou redução de subsídios é a atuação dos grupos de interesse. Desde a sua criação, beneficiários formam grupos de pressão, buscando a continuidade, até mesmo a expansão, dos incentivos concedidos. Assim, quanto maior o número de beneficiários do subsídio, maior será a influência para a manutenção desses incentivos.

A defesa dos interesses, legítima, atua em diversos elos do modelo institucional do setor elétrico e na esfera legislativa. Devido à diversidade e às características do legislativo, o Congresso Nacional tornou-se o ambiente ideal para exercer a influência desses grupos. Afinal, alterar uma lei é muito mais complexo do que editar decretos e resoluções. Hoje, observa-se proliferação das “frentes parlamentares” sobre o assunto e há dezenas de PL, que podem aumentar ainda mais os subsídios custeados na CDE, esperando para serem votados.

5. PROPOSTAS DO MME

Desde 2017, com a abertura da Consulta Pública 33, o MME tem promovido intenso diálogo com as instituições do setor, com a sociedade e com o Congresso Nacional na busca de um ambiente de negócios mais eficiente, com menos subsídios, maior racionalidade econômica e estabilidade regulatória voltada à sustentabilidade do setor.

Na busca pela eficiência, o MME estabelecerá um plano de redução estrutural das despesas da CDE, incluindo a substituição dos descontos nas TUSD/TUST para fontes incentivadas pela valorização de atributos dessas fontes, considerando suas características de baixa emissão de carbono. Dentre as diretrizes de valoração, serão considerados os sinais locais de preço no transporte, além da consideração de eventuais benefícios da geração próxima da carga. Segundo a NT da Consulta Pública MME 33/2017, essas são formas de racionalizar a remuneração de externalidades, viabilizando fontes pelo mérito que agregam ao sistema, em vez de subsídios não transparentes e que não manifestam adequadamente os incentivos para inserção virtuosa das alternativas de suprimento energético.

No diagnóstico da Consulta Pública 45/2017, os subsídios custeados pela CDE têm dois tipos de problemas: i) ausência de qualquer limitação aos gastos dos subsídios, em termos de valor ou de prazo, o que impede a previsibilidade de sua evolução; e ii) deficiência quanto ao desenho dos subsídios, como falta de contrapartida, ausência de foco, de critério de saída, de limite de prazo, de limitação do montante a ser subsidiado e de limitação à cumulatividade dos subsídios.

Segundo as conclusões da Consulta Pública MME 45/2017, corroborada nos relatórios do GT de Modernização do Setor Elétrico (MME, 2019), as ações necessárias para ajustar os descontos da TUSD/TUSD serão:

- Fim do desconto na TUST e na TUSD para outorgas concedidas a partir de 1º de janeiro de 2021, sendo: i) alteração legislativa para extinção imediata do subsídio para as próximas outorgas; e ii) vencidas as atuais outorgas, sua eventual renovação não contará com subsídios;
- De imediato, que a ANEEL avalie adotar patamar mínimo aos percentuais de subsídios para todas as fontes outorgadas até a extinção do subsídio. (Esta proposta poderá ser adotada por meio de Resolução da Aneel);
- Imediata extinção do desconto no consumo, respeitados os contratos vigentes;
- Valoração por mecanismos de mercado dos benefícios ambientais das fontes incentivadas;
- Precificação dos atributos técnicos das fontes de geração na contratação do lastro;
- Limitação da cumulatividade com a conversão dos atuais descontos em um prêmio de incentivo concedido ao gerador, definido em R\$/MWh.

Sobre o fim do subsídio, tramita no Congresso Nacional o Projeto de Lei 1917/2015, que estipula o prazo para eliminação do subsídio em 2021, alterando o texto da Lei 9.427/1996.

6. CONCLUSÃO

Segundo dados do Balanço Energético Nacional 2019, o Brasil já alcançou as metas do Acordo de Paris no setor de energia, com o percentual de renováveis na matriz energética (45,3% em 2018 contra a meta de 45% em 2030) e aumento da parcela de renováveis na matriz energética, exceto hidrelétricas (32,7% em 2018 e meta maior que 28% em 2030). Resta apenas o aumento da participação de biocombustíveis, 17,4% em 2018 para a meta de 18% em 2030. As políticas públicas de incentivo às fontes renováveis, apesar das controvérsias econômicas, alcançaram o objetivo de aumentar a participação das energias limpas na matriz energética. Portanto, do ponto de vista de obrigações internacionais, não há necessidade de incentivar ainda mais as energias renováveis.

Um subsídio não é um direito adquirido, mas uma política pública transitória para fomentar uma atividade econômica. Ele deveria ter prazo definido, metas de desempenho, limite teto de gastos e ser transparente. Essas não são características do benefício dos descontos da tarifa fio aplicadas às energias incentivadas. Neste sentido, as propostas do MME para limitar ou eliminar alguns dos subsídios presentes nas tarifas de energia elétrica, dentre eles o desconto na TUSD/TUST, constituem uma solução possível, mas sem avaliar a real necessidade de incentivo por fonte. Por exemplo, enquanto as fontes eólica e solar, já não apresentam necessidade de incentivos, porque são competitivas, algumas fontes podem ter tratamento diferenciado, pois possuem externalidades positivas. É o caso das usinas de geração a partir de RSU e de biogás/biometano de aterro, que merecem incentivo para ampliar a oferta dos serviços de saneamento básico no país.

Dado que algumas usinas têm o benefício do desconto concedido no ato autorizativo, deve-se avaliar a regra de transição para garantir o direito outorgado. No entanto, pode-se criar mecanismos alternativos, de adesão voluntária, que podem substituir o desconto TUSD/TUST e remunerar de forma compatível a usina detentora do direito. A correta valoração dos atributos pode justificar o diferencial de preços: locacional, emissões de CO₂ e geração no horário de maior uso da rede. Porém, deve-se limitar o empilhamento de incentivos nos atributos e garantir igualdade de condições de competição para novos empreendimentos.

Por fim, há uma tendência mundial na utilização da geração distribuída. Neste caso, a base de comparação é o preço final ao consumidor, que compreende todos os custos da cadeia produtiva da energia elétrica, inclusive impostos, e não apenas o preço de geração. Existem oportunidades viáveis de negócios em energia renovável sem a necessidade de subsídios.

REFERÊNCIAS

- ANEEL, 2019. Outorgas de Geração. [Online]
Available at: <https://bit.ly/2OP5X2o>
- CCEE, 2012. Regras de Comercialização: Cálculo do Desconto Aplicado à TUSD/TUST - versão 1.0.1. [Online]
Available at: <https://bit.ly/2XYOIJm>
- David, S. M. G. R., 2018. A Tríade Energia Elétrica, Desenvolvimento Sustentável e Tecnologia – Bases e Desafios para uma Regulação Evolutiva no Brasil. São Paulo: Tese - Escola Politécnica da Universidade de São Paulo.
- EDP, 2017. Contribuição à Consulta Pública MME nº 33/2017: Nota Técnica 4 – Expansão da Oferta. [Online]
Available at: <https://bit.ly/2sqBERd>
- G1, 2015. Governo decide repassar à conta de luz custos de fundo do setor elétrico. [Online]
Available at: <https://glo.bo/35KlcAv>
- Instituto Escolhas, 2018. Quais os reais custos e benefícios das fontes de geração elétrica no Brasil?. [Online]
Available at: <https://bit.ly/34sapdR>
- MME, 2019. Grupo de Trabalho de Modernização do Setor Elétrico. [Online]
Available at: <https://bit.ly/34va6PF>
- Montalvão, E. & Silva, R. M., 2015. Descontos na TUST e na TUSD para Fontes Incentivadas: uma avaliação. [Online]
Available at: www.senado.leg.br/
- Tatemoto, A. K., 2013. Energia Incentivada: Uma análise integrada dos aspectos regulatórios, de comercialização e de sustentabilidade. São Paulo: Dissertação – Escola Politécnica da Universidade de São Paulo.
- TCU, 2019. Acórdão 1215/2019 - Plenário. [Online]
Available at: <https://bit.ly/2qRdfKL>
- Veiga, C. P. N., 2017. Análise de Incentivos ao Desenvolvimento de Energia Renovável no Brasil. Rio de Janeiro: Monografia - Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.