

Título	Geração distribuída com expansão justa para todos
Veículo	Poder360
Data	13 de abril de 2021
Autores	Claudio J. D. Sales, Eduardo Müller Monteiro e Richard Hochstetler



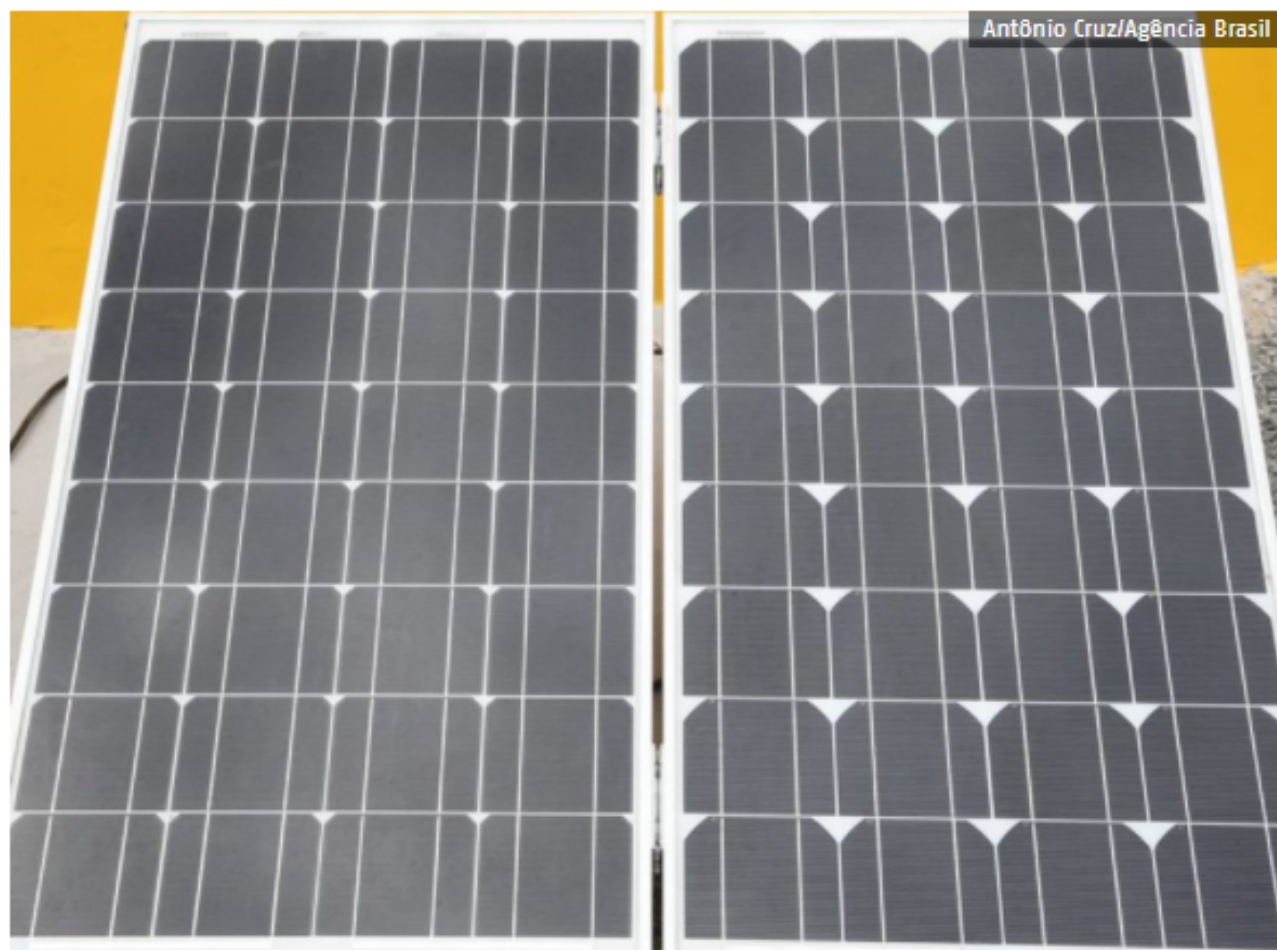
Geração distribuída com expansão justa para todos, escreve Acende Brasil

Projeto em tramitação deve ser debatido

Conta do subsídio sobe cada vez mais

Falar em 'taxar o Sol' é um desserviço

'Pressa' com o debate é injustificada



Placas fotovoltaicas para a geração solar de energia elétrica: setor mostrou-se economicamente viável. A hora é de reavaliar os subsídios

O Congresso Nacional está envolvido em um debate que tem subido de temperatura sobre o marco regulatório da mini e microgeração distribuída no Brasil. É importante baixar a temperatura e examinar com mais tempo, abrangência e transparência o [Projeto de Lei 5.829/2019](#) e evitar que ele seja votado com o texto atual. Nossos parlamentares ainda não tiveram a oportunidade de avaliar os impactos que a legislação proposta teria sobre os consumidores de energia elétrica nos próximos anos.

Partindo do princípio da promoção de segurança jurídica –que inclusive é reiteradamente citado pelo relator do projeto– este artigo tem 3 objetivos:

- fazer um breve histórico do mecanismo que permitiu que a Geração Distribuída crescesse exponencialmente no Brasil;
- apresentar em linguagem acessível os mecanismos defendidos pelo PL 5.829 e seus efeitos distributivos;
- sugerir próximos passos para uma expansão justa e eficiente da Geração Distribuída a partir de um debate equilibrado que evidencie de forma técnica os reais custos e benefícios que deveriam ser expressos na forma da Lei e da Regulação.

1 – BREVE HISTÓRICO DA GERAÇÃO DISTRIBUÍDA

Em 2012, com revisões em 2015 e 2017, foi instituído um mecanismo tarifário na conta de luz que tinha o objetivo de incentivar a nascente indústria de pequenos geradores descentralizados, especialmente os de geração solar fotovoltaica –que é a fonte predominante entre os diferentes tipos da chamada “Geração Distribuída”. Era, portanto, um incentivo para essa forma de geração “sair do zero” e deslançar.

O mecanismo adotado para esse fim foi um subsídio na forma de isenção do pagamento pelo uso das redes de transmissão e distribuição de eletricidade, além de uma série de encargos setoriais. Na prática, os demais consumidores pagavam tarifas maiores para viabilizar o nascimento dessa nova forma de geração de pequena escala. Como já se sabia que esse subsídio, inicialmente pequeno, poderia ficar grande no futuro –e muito pesado para os que tinham que pagar pelo seu custo–, em 2015 programou-se a revisão da regulamentação em um prazo de 5 anos.

O sucesso do subsídio foi tanto que, em 2020, a expansão da Geração Distribuída foi de quase 1.000 placas por hora (assumindo-se placas de 300 W, com instalações feitas durante 24 horas por dia), totalizando 2,5 GW de potência no ano passado. Para se ter uma ideia, essa potência equivale a quase duas usinas nucleares de Angra 2.

Se alguns estão sendo beneficiados com a isenção de parcelas da tarifa, quem está “cobrindo o buraco” dos custos? Este é o problema: arcam com os custos do subsídio todos os consumidores de eletricidade que não se beneficiam do subsídio, incluindo os mais humildes. Essa parte da história não tem sido mencionada pelos que defendem a aprovação do PL 5.829.

Em 2018, a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), em sua primeira tentativa de revisar as regras da Geração Distribuída – seguindo o que estava previsto em regulação, após a realização de consultas públicas nas quais houve ampla participação da sociedade–, buscou criar alternativas de transição para o fim gradual dos subsídios. No entanto, a Aneel foi agressivamente confrontada pelos grupos de pressão interessados na manutenção dos subsídios. O processo foi extremamente politizado e interrompido, inclusive com a promoção de uma campanha publicitária que criou a falaciosa expressão “taxar o Sol”.

Em 2019, o Ministério da Economia divulgou estudo indicando que, se o subsídio à Geração Distribuída fosse mantido, ele totalizaria R\$ 56 bilhões entre 2020 e 2035, ou R\$ 34 bilhões em valores atuais. Este valor é suficiente para construir 9 mil creches.

No final de 2020, o Tribunal de Contas da União (TCU), ciente dos significativos subsídios em benefício da Geração Distribuída e arcados pelos consumidores de eletricidade, determinou à Aneel que apresentasse um *“plano de ação contendo as ações a serem tomadas, os responsáveis pelas ações e os prazos para implementação, a fim de retirar a diferenciação tarifária entre consumidores de energia elétrica”*.

Atualmente, em 2021, não estamos mais falando apenas de pequenos geradores instalando algumas placas fotovoltaicas em suas casas. Hoje, motivados pelo tamanho do subsídio, investidores institucionais passaram a montar projetos e empresas para instalar parques solares no limite máximo de potência permitido pela regulação de Geração Distribuída para aproveitar o não pagamento dos custos das redes de distribuição.

2 – MECANISMOS DEFENDIDOS PELO PL 5.829 E SEUS EFEITOS DISTRIBUTIVOS

O PL 5.829 altera vários aspectos do atual sistema que regula a Geração Distribuída, sendo que algumas alterações beneficiam ainda mais os investidores em Geração Distribuída e oneram o consumidor de energia elétrica. Entre os diversos dispositivos, os mais preocupantes são:

- **25º** – estende os subsídios da Geração Distribuída por 25 anos para os sistemas existentes e aqueles instalados em até 12 meses após a publicação da lei;

- **26º** – como se não bastasse o proposto no Art. 25º para sistemas existentes, este artigo cria uma regra de transição que preserva os subsídios para grande parte de novos projetos instalados depois de 12 meses da publicação da Lei. A redução gradual prevê que os novos projetos só deixarão de receber subsídios sobre o uso da rede de distribuição (componente tarifário “Transporte Fio B”) depois de 10 anos. Note-se ainda que o projeto de lei não prevê a eliminação dos subsídios incidentes sobre os demais componentes tarifários que hoje beneficiam a Geração Distribuída (Encargos, Transporte Fio A, Perdas);
- **32º** – impõe que as distribuidoras realizem chamadas públicas anuais para contratação de Geração Distribuída até alcançar 10% da matriz elétrica. Este artigo evidencia o viés do projeto: busca uma reserva de mercado para a Geração Distribuída, independentemente do seu custo ou das reais necessidades do sistema.

Além de, na prática, perenizar os subsídios, talvez o que mais chame a atenção no PL 5.829 é a peculiaridade de sua tramitação no que se refere ao direito ao contraditório: o voto do relator cita que *“após amplo debate e com apoio das principais associações representativas da micro e minigeração distribuída em suas diversas matrizes energéticas... E também em constante diálogo com Aneel e Ministério de Minas e Energia apresentamos um substitutivo que, acreditamos, será um passo importantíssimo para o desenvolvimento da micro e minigeração distribuída no país”*.

Desconhecemos o teor dos diálogos com a Aneel e o MME, mas achamos que não é possível classificar o debate como “amplo” sem que os parlamentares tenham ouvido os órgãos técnicos como a Empresa de Pesquisa Energética (EPE), o Ministério de Minas e Energia, o Ministério da Economia, o TCU e a própria Aneel. Isso sem falar na importância de ouvir “o outro lado” da história, a começar por inúmeras associações que representam consumidores, que, afinal, estão pagando a conta do subsídio (como Idec, Conacen, Abrace, Anace).

Também seria útil se os parlamentares apreciassem os argumentos técnicos de associações de distribuidores de eletricidade (como Abradee e Abrademp), que representam as empresas que operam e mantêm as redes usadas –e não pagas– pela Geração Distribuída.

Além dos estudos oficiais divulgados pela Aneel, Ministério da Economia e TCU, nos últimos dias foram levados à imprensa mais números:

1. um estudo –contratado pela associação de distribuidoras– estima que os subsídios à Geração Distribuída contidos no PL 5.829/2019 poderão custar R\$ 135 bilhões ao longo dos próximos 30 anos para os consumidores que não adotarem a modalidade (o equivalente a 4 vezes o orçamento anual do Bolsa Família pago em 2020); e
2. estimativas –feitas por associações que defendem a Geração Distribuída– de “benefício líquido” de R\$ 50 bilhões com o crescimento da Geração Distribuída até 2035” (Inel e ABS) e de R\$ 13,3 bilhões (Absolar).

Portanto, temos:

- de um lado, custos explícitos apontados por autoridades (Aneel, Ministério da Economia e TCU) que podem ser reproduzidos por quem conhece a arquitetura da tarifa de eletricidade, e um estudo técnico que detalha a metodologia e premissas assumidas;
- de outro lado, benefícios estimados, sem explicitação da metodologia e premissas assumidas, apresentados pelos que recebem o subsídio e desejam mantê-los.

Se realmente há benefícios da Geração Distribuída não contemplados na análise das autoridades governamentais, é crucial que eles sejam explicitados com clareza para uma auditoria regulatória da Aneel. Isto permitiria que tais benefícios fossem transformados em regulação tarifária normatizada, isentando o Congresso Nacional de estabelecer uma política pública regressiva do ponto de vista distributivo (que tira dos que não têm recursos para dar aos que não precisam).

Na prática, chegou a hora de calcularmos os já conceitualmente conhecidos benefícios aportados pela Geração Distribuída: redução de perdas elétricas, menor uso de termelétricas e postergação de investimentos em novas usinas de geração, redes de transmissão e infraestrutura de distribuição. Mas este cálculo, obviamente, precisa ser feito pela Aneel, e não pelas partes interessadas.

O que torna difícil a avaliação dos custos e benefícios e, conseqüentemente, a estipulação de regras tarifárias em leis é o fato de que estes custos e benefícios variam dependendo do local e do momento em que a Geração Distribuída é instalada. O “valor” de cada placa fotovoltaica instalada depende da configuração do sistema e do perfil de consumo de energia elétrica – fatores que variam ao longo do tempo.

É por isso que a legislação precisa incluir os custos do uso da rede de distribuição para permitir uma sinalização de preços mais apropriada, o que é essencial para a adequada coordenação da expansão da Geração Distribuída. Também é importante que a legislação se atenha ao estabelecimento dos princípios básicos, delegando os detalhes da regulação das tarifas à Aneel, órgão técnico capacitado para esta tarefa, deixando de “lavar em pedra” mecanismos que provavelmente requererão ajustes ao longo do tempo. Caso esses princípios não sejam atendidos, haverá uma expansão descoordenada da Geração Distribuída que pode redundar em ineficiências que elevarão o custo de fornecimento de energia elétrica aos consumidores.

3 – COMO PROMOVER A EXPANSÃO JUSTA DA GERAÇÃO DISTRIBUÍDA

Os próximos passos para uma expansão justa da Geração Distribuída dependem de um debate equilibrado que evidencie, de forma técnica, os reais custos e benefícios que deveriam ser expressos na forma da lei e da regulação.

O que se pretende revelar ao fim das análises é algo bem simples: chegou a hora de acabar com o subsídio à Geração Distribuída? Essa pergunta faz sentido por algumas razões:

- a geração solar, tão bem-vinda por seus atributos ambientais, parece não precisar mais de tantos subsídios uma vez que a Geração Distribuída solar já tem se provado economicamente viável e competitiva;
- a conta do subsídio, que começou baixa, está ficando extremamente alta e gerando uma perversa transferência de renda dos consumidores “sem acesso a placas” para aqueles “com acesso a placas”.

É necessária uma discussão transparente sobre o mecanismo proposto pelo PL 5.829 porque o texto atual, em termos práticos, perpetua o subsídio por 25 anos, com perda gigantesca –e crescente ao longo do tempo– para os consumidores que não se beneficiam da Geração Distribuída.

Será difícil avançarmos com equilíbrio se não tirarmos de cena a expressão “o Sol será taxado”. Até hoje ouvimos algumas pessoas muito bem-informadas dizerem que a Aneel quer “taxar a Geração Distribuída”. O uso dessa expressão só tem duas explicações: desconhecimento técnico –afinal, o tema é complexo– ou pura desonestidade intelectual.

Na verdade, a marota campanha publicitária chamou o que seria o simples fim do subsídio em início de uma taxa que nunca foi concebida. Quem está sendo “taxado” hoje são os consumidores de eletricidade que não têm placas solares e que não sabem que estão pagando essa conta.

Ninguém é contra a geração solar ou contra a Geração Distribuída. Pelo contrário: ela é muito bem-vinda desde que pague pelo uso da rede. Mas todos os consumidores, se entendessem a questão, seriam contra pagar um subsídio a favor dos que investem em Geração Distribuída. Como a verdade aparecerá com o tempo, talvez seja essa a explicação da pressa dos grupos de interesse em aprovar o PL 5.829 com o texto atual, valendo-se da complexidade técnica do tema e do atual desconhecimento pela maior parte dos parlamentares.

Não há nenhuma razão para a pressa e qualquer movimento que evidencie interesses para acelerar a votação coloca suspeitas sobre as reais motivações por trás do PL 5.829, uma peça legislativa que, se precedida da transparência sobre os custos e benefícios da Geração Distribuída, poderá ser um importante marco para dar segurança jurídica para uma expansão bem coordenada e justa para todos, a começar pelos consumidores de energia elétrica, que precisam desesperadamente de mais congressistas que defendam seus interesses.



Claudio J. D. Sales

Claudio J. D. Sales, 73 anos, é presidente do Instituto Acende Brasil desde 2003, atua no setor elétrico há mais de 20 anos. Foi presidente da Mirant do Brasil, da Southern Electric do Brasil, foi Sócio-Diretor da Termoconsult e membro do Conselho de Administração de empresas como Cemig, Energisa e Energipe. Tem dezenas de artigos publicados em veículos como Folha de S. Paulo, Valor Econômico, O Estado de S. Paulo, DCI, Correio Braziliense e O Globo. Claudio é engenheiro mecânico e industrial pela PUC-RJ e frequenta o President's Management Program da Harvard University.



Eduardo Müller Monteiro

Eduardo Müller Monteiro, 50 anos, Diretor Executivo do Instituto Acende Brasil desde 2003, é Engenheiro Eletricista pela Unicamp, Mestre em Energia e Doutor em Ciências pela Universidade de São Paulo (USP) e Master of Business Administration pela Wharton School of the University of Pennsylvania. Antes de se juntar ao Instituto, Eduardo trabalhou dez anos pela Promon nos setores de Telecomunicações e Energia, nas áreas de Desenvolvimento de Novos Negócios e de Planejamento e Operações. Sua linha de pesquisa acadêmica se concentra na região de intersecção do temas Regulação, Uso Político, Grupos de Pressão e Valuation em setores de infraestrutura.



Richard Lee Hochstetler

Richard Lee Hochstetler, 52 anos, é diretor de Assuntos Econômicos e Regulatórios, juntou-se à equipe Instituto Acende Brasil em 2010. É Mestre e Doutor em Teoria Econômica pela Universidade de São Paulo (USP) e graduado em Economia pelo Goshen College (E.U.A.). Entre suas experiências profissionais destacam-se: sete anos na Tendências Consultoria Integrada, onde foi sócio e coordenador de projetos; três anos como especialista em utilidades públicas na FERC (Federal Energy Regulatory Commission, órgão regulador de energia dos E.U.A.); e períodos como pesquisador no Banco Mundial (Washington, E.U.A.) e na Fipe (Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas da USP).