



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO

Palácio do Congresso Nacional, Anexo II, Ala A, Sala T33 Cep.: 70160-900
Telefones: (61) 3216.6602 / 6611; Fax: (61) 3216.6610; Email: cdeic@camara.gov.br

PROJETO DE LEI Nº 4.404, DE 2008

Altera a Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996, para dispor sobre alteração do limite de potência que caracteriza as pequenas centrais hidrelétricas e ampliar incentivos e investimentos em geração de energia elétrica de outras fontes alternativas.

Autor: Senado Federal

Relator: Deputado Márcio Reinaldo Moreira

I – RELATÓRIO

O projeto em tela amplia incentivos ao investimento em pequenas centrais hidrelétricas e fontes geradoras alternativas por meio de alteração da Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996.

São quatro as mudanças propostas.

A primeira mudança incide sobre o inciso I do art. 26 da Lei nº 9.427, de 1996. A regra original definia que o aproveitamento de potencial hidráulico de potência superior a um mil kW e igual ou inferior a 30.000 (trinta mil) kW, destinado à produção independente ou autoprodução, mantidas as características de pequena central hidrelétrica (PCH) seria regido por “autorização” realizada pelo poder concedente diretamente ou mediante delegação à ANEEL. O projeto de lei em tela incrementa o limite superior de elegibilidade ao regime de autorização de PCH de 30.000 para 50.000 kW. Assim, PCHs destinadas à produção independente ou autoprodução, com potência entre 30.000 e 50.000 kW, passariam a ser “autorizadas” e não “concedidas”.

Esta alteração, no entanto, já foi realizada em lei anterior. A Lei 11.943, de 2009 havia introduzido o seguinte inciso VI no art. 26 da Lei 9.427, de



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO

Palácio do Congresso Nacional, Anexo II, Ala A, Sala T33 Cep.: 70160-900
Telefones: (61) 3216.6602 / 6611; Fax: (61) 3216.6610; Email: cdeic@camara.gov.br

1996: “VI - o aproveitamento de potencial hidráulico de potência superior a 1.000 (mil) kW e igual ou inferior a 50.000 (cinquenta mil) kW, destinado à produção independente ou autoprodução, independentemente de ter ou não características de pequena central hidrelétrica”. Cumpre observar que esta redação é mais genérica do que aquela dada pelo inciso I original e também pelo que seria o novo inciso I proposto pelo projeto de lei ora em análise, compreendendo um número maior de casos. Isso porque, além de ampliar o teto de elegibilidade para autorização de 30.000 kW para 50.000 kW, o inciso VI acrescentado pela lei 11.943, de 2009, remove a necessidade de ter características de PCH.

Dessa forma, esta alteração proposta no projeto de lei, avaliada de forma isolada, já foi incorporada na legislação, o que poderia indicar que a proposta de novo dispositivo teria se tornado redundante. No entanto, como há remissões na Lei 9.427, de 1996, feitas apenas ao inciso I do art. 26 e não ao novo inciso VI, introduzido pela Lei 11.943/09, a proposta de nova redação ao inciso I, feita pelo presente projeto de lei, não se torna, de fato, redundante.

Este é o caso do § 1º do art. 26. Dada uma remissão neste § 1º do art. 26 ao inciso I do mesmo artigo, a eventual aprovação da alteração neste dispositivo, proposta pelo projeto em tela, permitiria que aquelas PCHs entre 30 e 50 mil kW também se tornassem capazes de obter o benefício previsto no § 1º do art. 26, também modificado pelo projeto de lei e que será descrito a seguir.

Assim, a segunda alteração é sobre este § 1º do art. 26. A regra atual determina que a ANEEL estipulará para alguns casos um percentual de redução de no mínimo 50% nas tarifas de uso dos sistemas elétricos de transmissão e de distribuição, incidente na produção e no consumo da energia comercializada pelos aproveitamentos. Os casos elegíveis para a redução seriam:

- i. os aproveitamentos de potencial hidráulico de potência superior a 1.000 kW e igual ou inferior a 30.000 kW (50.000 kW, se aceita a primeira modificação proposta no projeto, já que este primeiro caso constitui uma remissão do § 1º ao inciso I do art. 26), destinado à



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO

Palácio do Congresso Nacional, Anexo II, Ala A, Sala T33 Cep.: 70160-900
Telefones: (61) 3216.6602 / 6611; Fax: (61) 3216.6610; Email: cdeic@camara.gov.br

- produção independente ou autoprodução, mantidas as características de pequena central hidrelétrica;
- ii. os empreendimentos hidroelétricos com potência igual ou inferior a 1.000 (mil) kW;
 - iii. os empreendimentos com base em fontes solar, eólica e biomassa;
 - iv. os empreendimentos com base em co-geração qualificada, conforme regulamentação da ANEEL.

Nos quatro casos, a potência injetada nos sistemas de transmissão ou distribuição deve ser menor ou igual a 30.000 (trinta mil) kW. As mudanças propostas nesta segunda alteração seria a) elevar este limite de potência injetada para 50.000 (cinquenta mil) kW; b) a incidência da redução passaria a ser sobre a produção e consumo da energia gerada em lugar da energia comercializada (ver grifo acima) dos aproveitamentos, medida destinada a garantir a incorporação dos autoprodutores no incentivo.

Note que mesmo que não seja aceita esta segunda modificação proposta no projeto, os aproveitamentos elegíveis no caso “i” serão beneficiados pela redução de tarifas, se a primeira modificação proposta no projeto for aceita. Ou seja, os aproveitamentos de potencial hidráulico de potência entre 30.000 (trinta mil) kW e 50.000 (cinquenta mil) kW seriam beneficiados por este incentivo relativo ao desconto nas tarifas de transmissão e distribuição apenas com a aprovação da primeira proposta.

A terceira mudança proposta é sobre o § 5º do art. 26. Nos casos “i”, “ii” e “iii”, descritos na mudança anterior, pode-se comercializar energia elétrica com consumidor ou conjunto de consumidores reunidos por comunhão de interesses de fato ou de direito cuja carga seja maior ou igual a 500 (quinhentos) kW. Nos três casos, a potência injetada nos sistemas de transmissão ou distribuição deve ser menor ou igual a 30.000 (trinta mil) kW. A mudança proposta nesta terceira



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO

Palácio do Congresso Nacional, Anexo II, Ala A, Sala T33 Cep.: 70160-900
Telefones: (61) 3216.6602 / 6611; Fax: (61) 3216.6610; Email: cdeic@camara.gov.br

alteração seria elevar este limite de potência injetada para 50.000 (cinquenta mil) kW.

Esta terceira mudança proposta, no entanto, já foi realizada também pela Lei 11.943, de 2009. Na verdade, a mudança realizada pela lei 11.943, de 2009, como remete tanto ao inciso I quanto ao novo inciso VI do art. 26 da Lei 9.427, de 1996, acaba sendo mais genérica, pois incorpora os aproveitamentos que não sejam PCHs. A alteração proposta, portanto, reduziria e não aumentaria o número de aproveitamentos incentivados.

A quarta e última mudança proposta diz respeito ao § 6º do art. 26. Conforme este dispositivo, se houver acréscimos de capacidade de geração sobre PCHs que resultem em potência final superior a 30.000 kW, o autorizado deixa de fazer jus ao enquadramento de PCH. A mudança proposta seria aumentar este limite superior de 30.000 kW para 50.000 kW.

O Projeto de Lei em comento foi aprovado pelo Senado Federal e enviado à Câmara dos Deputados que o distribuiu às Comissões de Minas e Energia, e de Constituição e Justiça e de Cidadania. Adicionalmente, o Requerimento nº 5.166/2012 solicitou a inclusão da Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio na tramitação da matéria, o que foi deferido pelo ilustre Presidente da Câmara dos Deputados, Marco Maia.

O Projeto chegou a ser votado na Comissão de Minas e Energia em 23 de novembro de 2011. O ilustre relator da matéria, Deputado José Otávio Germano, apresentou Substitutivo em que apenas manteve uma das duas mudanças realizadas na segunda alteração acima descrita, pela qual a incidência da redução passaria a ser sobre a produção e consumo da energia gerada em lugar da energia comercializada dos aproveitamentos. Todas as outras alterações descritas acima foram descartadas. Este Substitutivo foi aprovado unanimemente naquela Comissão.

Na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, o ilustre relator, Deputado Maurício Quintella Lessa chegou a elaborar outro



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO

Palácio do Congresso Nacional, Anexo II, Ala A, Sala T33 Cep.: 70160-900
Telefones: (61) 3216.6602 / 6611; Fax: (61) 3216.6610; Email: cdeic@camara.gov.br

Substitutivo, pelo qual se recupera praticamente toda a redação do projeto original. A única alteração em relação ao projeto original seria fazer uma menção genérica à “regulamentação” nos § 1º e 5º e não especificamente à regulamentação da ANEEL. O argumento desta Comissão, contrário ao Substitutivo votado na Comissão de Minas e Energia, foi de que “o substitutivo da Comissão de Minas e Energia, na verdade, não pode merecer esse título. Limita-se a reproduzir o texto legal vigente, em nada modificando o texto do projeto.” Como visto, no entanto, houve sim a substituição da palavra “comercializada” na lei atual pela palavra “gerada”, consoante o projeto original. Este Substitutivo não foi votado.

Nessa Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio, não foram apresentadas emendas ao projeto. A proposição está sujeita à apreciação conclusiva pelas comissões e tramita em regime de prioridade.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Como destacado no relatório, algumas modificações propostas no Projeto de Lei nº 4.404, de 2008, já foram efetuadas por lei mais recente, a Lei nº 11.943, de 2009. Das quatro modificações propostas, portanto, duas - a primeira (permitir que PCHs entre 30.000 kW e 50.000 kw sejam “autorizados” em lugar de “concedidos”) e a terceira (permitir que PCHs entre 30.000 kw e 50.000 kw possam comercializar com consumidor ou conjunto de consumidores reunidos por comunhão de interesses de fato ou de direito cuja carga seja maior ou igual a 500 (quinhentos) kW - já foram incorporadas por outra legislação, aprovada posteriormente a este projeto de lei, que é de 2008. Sendo assim, nos limitaremos a analisar a segunda e quarta modificações descritas acima, que ainda não foram incorporadas.

O § 1º do art. 26 da Lei nº 9.427, de 26 de novembro de 1996 define que os geradores de energia elétrica descritos em “i”, “ii”, “iii” e “iv” acima terão redução nas tarifas de uso dos sistemas elétricos de transmissão e distribuição



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO

Palácio do Congresso Nacional, Anexo II, Ala A , Sala T33 Cep.: 70160-900
Telefones: (61) 3216.6602 / 6611; Fax: (61) 3216.6610; Email: cdeic@camara.gov.br

de, no mínimo, 50%. É importante entender quem deixa de ganhar ou paga por este “desconto”.

No caso da transmissão, a remuneração da operadora é feita por um pagamento invariável que ocorre em função da disponibilidade da capacidade de transmissão, a chamada ‘Receita Anual Permitida’ (RAP) e não pela energia efetivamente transmitida. Ou seja, o valor recebido pela operadora da transmissão independe de quanto foi transmitido. A questão importante é que o valor global a ser pago ao operador da rede de transmissão disponibilizada (ainda que não utilizada) não pode cair em função do desconto. Dessa forma, o preço pago pelos outros geradores não incentivados e outros acessantes é ajustado para cima, de forma a compensar a queda na receita da operadora de transmissão em função do referido desconto. Esse preço será repassado, em alguma medida, aos clientes desses geradores.

No caso da distribuição, note que a distribuidora funciona como um mercado de dois lados: de um lado, adquire energia dos geradores, do outro lado, vende esta mesma energia aos seus clientes. Ao se reduzir os valores pagos aos distribuidores por um determinado conjunto de geradores, a distribuidora deixa de obter receitas por um dos lados do mercado, um subconjunto dos geradores. Isso implica que a distribuidora procurará compensar esta queda na receita requerendo à ANEEL a majoração da tarifa de uso da distribuição.

Em síntese, tanto no caso da tarifa de uso da transmissão quanto da distribuição, o “desconto” das fontes de energia incentivadas será pago pelas fontes de energia não incentivadas, constituindo-se em um verdadeiro mecanismo de subsídio cruzado.

Ampliando-se o número de geradores beneficiários deste incentivo, amplia-se também a conta a ser paga pelos geradores não beneficiários. Dessa forma, maior será o ônus a ser transferido para os clientes dos geradores não beneficiários. Como o aumento de preço incentiva a estes clientes migrarem para os geradores beneficiários, quem paga a conta ao final são os geradores não beneficiários.



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO

Palácio do Congresso Nacional, Anexo II, Ala A, Sala T33 Cep.: 70160-900
Telefones: (61) 3216.6602 / 6611; Fax: (61) 3216.6610; Email: cdeic@camara.gov.br

O subsídio cruzado resultante na distorção de preços relativos das diversas fontes de geração é usualmente considerado, do ponto de vista econômico, como negativo para o bem-estar. Quem perde usualmente perde mais do que quem ganha, gerando uma perda de renda líquida na economia.

Essa constatação pode ser relativizada, no entanto, quando se verifica a presença das chamadas “externalidades negativas” em um determinado setor. No caso do sistema elétrico, assumindo que as fontes de energia solar, eólica e biomassa e PCHs sejam menos danosas ao meio ambiente que as hidrelétricas maiores, poder-se-ia justificar um mecanismo de internalização dos custos ambientais na linha do projeto de lei em tela.

Na falta de uma medida quantitativa consagrada de impacto sobre o meio-ambiente, não é claro se as grandes hidrelétricas são realmente mais danosas ao meio ambiente do que aquelas fontes. Em particular, não é claro que, do ponto de vista ambiental, PCHs sejam preferíveis a grandes hidroelétricas. Afinal, deve se comparar uma grande hidrelétrica que produza X kW com um conjunto suficientemente grande de PCHs que produza também X kW. Mais do que isso, como há significativas economias de escala na produção pela via hidroelétrica, cabe ponderar também o incremento do custo médio de produção de energia quando se opta pela produção de energia via PCHs em detrimento de hidrelétricas maiores. Este deslocamento de hidrelétricas maiores para menores é ineficiente por gerar aumento do custo médio da produção de energia. O efeito líquido, portanto, seria um incremento do preço da energia elétrica para o consumidor, incrementando o custo Brasil.

Ainda que concluíssemos que PCHs solar, eólica e biomassa tenham menor impacto sobre o meio ambiente, cabe avaliar se o subsídio cruzado via distorção de preços relativos é a melhor forma de induzir o setor a internalizar externalidades negativas. A resposta da teoria econômica é, em geral, negativa. A melhor forma de se gerar um incentivo econômico eficiente à internalização dos efeitos sobre o meio ambiente é ou taxar diretamente as fontes menos limpas e/ou subsidiar as mais limpas.



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO

Palácio do Congresso Nacional, Anexo II, Ala A, Sala T33 Cep.: 70160-900
Telefones: (61) 3216.6602 / 6611; Fax: (61) 3216.6610; Email: cdeic@camara.gov.br

Um dos argumentos da justificção do projeto foi o de que o desincentivo a construir hidrelétricas com potência superior a 30.000 kW estaria induzindo os investidores a subdimensionar, de forma ineficiente, o tamanho do empreendimento, de forma a fazer jus ao incentivo. Assim, o investimento em uma queda d'água que poderia ter capacidade de 40.000 kW, por exemplo, acabaria sendo para uma PCH de 30.000 kW.

No entanto, a elevação do limite superior para 50.000 kW apenas transferiria esse mesmo problema para uma capacidade maior. Assim, se uma queda d'água tivesse capacidade de ter uma hidrelétrica de 60.000 kW, será criado um incentivo ao *downsizing* para 50.000 kW. Na verdade, com a alteração proposta pelo projeto em tela, o problema é agravado, pois havendo mais agentes a serem subsidiados, a diferença de remuneração dos não incentivados para os incentivados fica ainda maior.

Sendo assim, consideramos que a ampliação do número de beneficiários do incentivo não é desejável. Note-se que tal análise vale não apenas para a segunda quanto para a quarta mudança propostas. Como esta última mudança trata do incremento posterior de capacidade que implica também incrementar o número de beneficiários, consideramos a mudança inadequada.

Resta apenas analisar a troca da referência da "energia comercializada" para "energia gerada", que foi inclusive a única parte do projeto acatada pelo ilustre relator da matéria na Comissão de Minas e Energia, Deputado José Otávio Germano.

O objetivo fundamental desta mudança é a remoção de uma dúvida sobre se o autoprodutor faria ou não jus ao desconto. Como, por definição, o autoprodutor não comercializa, mas apenas gera energia para seu próprio uso, a incidência do desconto sobre a "energia comercializada" afastaria os autoprodutores.

Essa mudança, a nosso ver, também é problemática. Se, por um lado, são desonerados os autoprodutores, por outro lado, ressurgue o mesmo tipo de dúvida para os produtores independentes. O problema é que a maior parte



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO

Palácio do Congresso Nacional, Anexo II, Ala A , Sala T33 Cep.: 70160-900
Telefones: (61) 3216.6602 / 6611; Fax: (61) 3216.6610; Email: cdeic@camara.gov.br

destes produtores, em especial as PCHs, muitas vezes apenas comercializam e nada produzem, pois a indicação de quem produz é feita pela ONS.

De fato, o setor elétrico em particular possui uma forma de funcionamento bastante peculiar com uma separação entre as transações financeiras e as físicas. Ou seja, as transações financeiras entre geradores e distribuidores no mercado não correspondem aos fluxos físicos de energia gerenciados pelo Operador Nacional do Sistema (ONS). Ou seja, se o distribuidor “A” compra do gerador “B” não obrigatoriamente a energia que “A” irá efetivamente distribuir será produzida pelo gerador “B”. No setor elétrico brasileiro há uma efetiva separação entre o físico e o financeiro. Dessa forma, o que é comercializado é apenas a “garantia ou disponibilidade física” da energia e não a própria energia.

Sendo assim, a troca de energia “comercializada” para “gerada” pode corresponder a uma realocação do subsídio dos produtores independentes para autoprodutores. Não é claro por que esta realocação seria liquidamente positiva socialmente.

Uma opção seria adicionar à redação do § 1º do artigo 26, dada pelo projeto em apreço, o termo “comercializada”, mantendo a expressão “gerada”, de forma a evitar a perda dos produtores independentes. Recairíamos, no entanto, mais uma vez, no incremento do ônus aos outros produtores de energia, o que reputamos como negativo. Sendo assim, mesmo o Substitutivo da Comissão de Energia nos parece inadequado.

Tendo em vista o exposto, somos pela **REJEIÇÃO** do Projeto de Lei nº 4.404, de 2008.

Sala da Comissão, em de de 2012.

Deputado MÁRCIO REINALDO MOREIRA
Relator



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO

Palácio do Congresso Nacional, Anexo II, Ala A , Sala T33 Cep.: 70160-900
Telefones: (61) 3216.6602 / 6611; Fax: (61) 3216.6610; Email: cdeic@camara.gov.br

2012_13456.docx