

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

PROJETO DE LEI Nº 5.210, DE 2001

Cria o Programa de Incentivos a Energias Renováveis - PIER, e dá outras providências.

Autor: SENADO FEDERAL

Relator: DEPUTADO LUIZ CARLOS
HAULY

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 5.210, de 2001, originário do Senado Federal, propõe a criação do Programa de Incentivos a Energias Renováveis – PIER, através de um fundo de natureza contábil, atribuindo ao BNDES a função de agente financeiro.

O Programa tem como objetivo central o estímulo à produção e a utilização em maior escala de energia termossolar, fotovoltaica e eólica, e a implantação de pequenas centrais hidrelétricas, bem como o estímulo à formação de cooperativas de produtores e usuários de energia.

Além da preocupação com a melhoria das condições sociais de parcela da população brasileira, através do acesso a fontes de energia mais baratas, a proposição acena para a contribuição destas fontes na busca do desenvolvimento equilibrado, com menor impacto ambiental.

A proposição pretende ampliar a utilização da energia termossolar em aquecimento d'água para reduzir o consumo de eletricidade, sem o uso do chuveiro elétrico, além de incentivar o uso das energias fotovoltaica e eólica em sistemas de pequeno porte, facilitando o acesso de contingentes de brasileiros, até então excluídos, aos indiscutíveis benefícios trazidos pela energia elétrica.

O financiamento do PIER prevê a utilização de recursos orçamentários, empréstimos junto a agências de fomento, nacionais e internacionais, os de origem da Reserva Global de Reversão – RGR, no montante de dois por cento das parcelas mensais da quota anual de reversão estipulada para cada concessionário e permissionário de energia elétrica, além dos provenientes do retorno financeiro das aplicações sob a modalidade de empréstimos.

A destinação de recursos, disposta pelo art. 4º prevê:

I - 20% para programas de pesquisa, desenvolvimento e demonstração do uso de energias termossolar, fotovoltaica e eólica. Os recursos são destinados a entidades de pesquisas governamentais ou privadas, independentes ou vinculadas a instituições de ensino ou a fabricantes de equipamentos, sob a modalidade de empréstimos reembolsáveis, a juros baixos e prazos longos, com ou sem carência, ou, ainda, sob a forma de operações a fundo perdido, nos casos de grande relevância para o interesse nacional e da inviabilidade de retorno imediato;

II - 30% para projetos de energias fotovoltaica e eólica e pequenas centrais hidrelétricas, destinados a sistemas isolados de pequeno porte, desenvolvidos por empresas

concessionárias e permissionárias, autoprodutores e produtores independentes de energia elétrica, sob a forma de empréstimos reembolsáveis a juros baixos e prazos longos, com ou sem prazo de carência;

III - 30% para energia termossolar, no aquecimento d'água de habitações populares, na forma de empréstimos nas mesmas condições acima para cooperativas habitacionais ou empresas construtoras de moradias para população de baixa renda;

IV - 15% para projetos de energias termossolar, fotovoltaica e eólica, em área rural, desenvolvidos por cooperativas de produtores ou usuários, sob a forma de empréstimos igualmente favorecidos;

V - 5%, a fundo perdido, para o Programa de Desenvolvimento Energético dos Estados e Municípios – PRODEEM.

Submetido à apreciação da Comissão de Minas e Energia, o projeto em exame foi aprovado, em 13/03/2002, com emenda, alterando os arts. 1º, 6º, 7º e 8º, nos termos do parecer do Relator, Deputado Clementino Coelho.

Nos termos regimentais, compete-nos manifestar sobre o mérito da proposição (art. 24, II), e sobre sua adequação financeira e orçamentária (art. 53,II).

II - VOTO DO RELATOR

Em nosso entendimento, a matéria em apreciação guarda grande semelhança com o texto da Lei nº 10.438, de 26 de abril de 2002, resultante da Medida Provisória nº 14, de 21 de dezembro de 2001, que:

“Dispõe sobre a expansão da oferta de energia elétrica emergencial, recomposição tarifária extraordinária, cria o Programa de Incentivo às Fontes Alternativas de Energia Elétrica (Proinfa), a Conta de

Desenvolvimento Energético (CDE), dispõe sobre a universalização do serviço público de energia elétrica, dá nova redação às Leis nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996, nº 9.648, de 27 de maio de 1998, nº 3.890-A, de 25 de abril de 1961, nº 5.655, de 20 de maio de 1971, nº 5.899, de 5 de julho de 1973, nº 9.991, de 24 de julho de 2000, e dá outras providências.”

Assim, consideramos que a matéria em apreciação perdeu sua oportunidade, nos termos do art. 164, inciso I, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Afinal, a criação e a regulamentação de programas de incentivos à implantação de fontes alternativas de energia, já constam dos arts. 3º (Programa de Incentivo às Fontes Alternativas de Energia Elétrica – PROINFA), 13, 17, 18, 23 e 24 da legislação vigente, acima referida.

A proposição trata de matéria similar a outra que foi regulamentada em lei de edição recente e que sequer foi capaz de produzir resultados suficientes para suscitar aperfeiçoamentos de seus dispositivos. Em geral, a instabilidade das leis que regem uma dada matéria cria um ambiente de incertezas que inibe investimentos na área, contrariando justamente o objeto da lei e da proposição enfocadas.

De fato, parece-nos que é preciso aguardar um tempo maior para que possamos avaliar o grau de acerto do que foi estatuído pela Lei nº 10.438, de 2002, em matéria energética, para que, então, possamos estabelecer, pela via legislativa, as medidas corretivas necessárias ao aperfeiçoamento da matéria a que se refere aquela proposição.

Ademais, não nos parece que tais aperfeiçoamentos são contemplados pelo projeto de lei em apreciação, ou na emenda a este oferecida pela Comissão de Minas e Energia, mesmo porque o projeto de lei e a emenda a que nos referimos são de período anterior à aprovação da Lei nº 10.438, de 2002.

O fato é que o Projeto de Lei nº 5.201, de 2000 apresenta algumas limitações em seus aspectos essenciais, que nos forçam a não recomendar a sua aprovação nesta Comissão.

Como veremos no exame de compatibilidade financeira e orçamentária, as fontes de recursos do fundo contábil que dará sustentação financeira ao Programa, estabelecidas pelo art. 2º da proposição em exame, não nos parecem suficientemente adequadas para alavancar tão audacioso programa.

Os recursos de origem orçamentária estarão submetidos ao crivo discricionário das autoridades governamentais, concorrendo com outras demandas de igual relevância, num ambiente de fortes restrições fiscais, cujo horizonte temporal está ainda, ao que consta, longe de ser interrompido.

A indicação da contratação de empréstimos, junto a organismos nacionais e internacionais de fomento, para aplicação nos investimentos destinados à diversificação da matriz energética brasileira, para aproveitar a irradiação solar (fotovoltaica), a força dos ventos (eólica) e a biomassa, não nos parece muito realista em face do descompasso provável entre os custos de captação dos recursos e o baixo retorno das aplicações.

Há que se considerar os custos envolvidos e a elevada percepção de risco por parte dos empreendedores potenciais. Este fato foi, inclusive, reconhecido pelas autoridades governamentais, ao encaminharem a Mensagem nº 1.418, de 2002, referente à Medida Provisória nº 14, que resultou Lei nº 10.438.

As referidas autoridades reconheciam que o emprego de fontes alternativas na produção de energia está em seus primeiros passos, não se vislumbrando escalas ainda adequadas de fabricação dos equipamentos, além de os custos unitários de capital não diminuir em escala capaz de tornar estas tecnologias mais competitivas quando comparadas às tradicionais do setor.

De outra parte, a fixação em lei de mais uma vinculação de recursos da Reserva Global de Reversão – RGR (2%) para a mesma finalidade, não nos parece o melhor caminho, por se tratar de mais uma restrição ao grau de liberdade alocativa do gestor daquela Reserva, já pressionado pela vinculação (art. 13 da Lei nº 9.427, de 1996) de cinquenta por cento, no mínimo, dos recursos daquela fonte para aplicação em investimentos no Setor Elétrico das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, metade a ser aplicada em programas de eletrificação rural, conservação e uso racional de energia e atendimento de comunidades de baixa renda.

A destinação dos recursos no art. 4º da proposição em exame, estabelecida de modo rígido e intertemporal entre as ações e projetos suscetíveis de apoio financeiro, é mais um excesso na mesma linha anterior. Não nos parece igualmente prudente, sob o ângulo alocativo, restringir excessivamente as iniciativas de gestão dos recursos pelo agente financeiro do fundo contábil (BNDES), criado para materializar as ações integrantes do PIER.

Em princípio, a aplicação dos recursos do fundo deveria considerar os custos de oportunidade dos projetos de investimentos a cada tempo, à luz do que se pretende na tarefa de ampliar o emprego de fontes alternativas em nossa matriz energética.

A fixação de percentuais alocativos setoriais, como quer a proposição, acabaria por engendrar uma série de situações indesejáveis, como o engessamento das prioridades alocativas ao longo do tempo, suscetíveis de mudança apenas por nova medida legislativa, e a escassez de recursos para determinadas atividades e investimentos, convivendo lado a lado com o excesso de crédito em outras.

O assunto foi melhor tratado, a nosso ver, no art. 23 da Lei nº 10.438, de 2002, conforme vemos *in verbis*:

“Art. 23. O art. 4º da Lei nº 5.655, de 20 de maio de 1971, com a redação dada pelo art. 13 da Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997, passa a vigorar com a seguinte redação:

" Art. 4º.

§ 4º A Eletrobrás, condicionado a autorização de seu conselho de administração e observado o disposto no art. 13 da Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996, destinará os recursos da RGR aos fins estipulados neste artigo, inclusive à concessão de financiamento, mediante projetos específicos de investimento:

I -

II - para instalações de produção a partir de fontes eólica, solar, biomassa e pequenas centrais hidrelétricas, assim como termelétrica associada a pequenas centrais hidrelétricas e conclusão de obras já iniciadas de geração termonuclear, limitado, neste último caso, a 10% (dez por cento) dos recursos disponíveis;

III.....

IV - para implantação de centrais geradoras de potência até 5.000 kW, destinadas exclusivamente ao serviço público em comunidades populacionais atendidas por sistema elétrico isolado;

e.....

§ 8º Para os fins deste artigo, a Eletrobrás instituirá programa de fomento específico para a utilização de equipamentos, de uso individual e coletivo, destinados à transformação de energia solar em energia elétrica, empregando recursos da Reserva Global de Reversão – RGR e contratados diretamente com as concessionárias e permissionárias. ” (GRIFOS NOSSOS)

Desta forma, estamos convencidos de que a proposição em exame, assim como a emenda apresentada na Comissão de Minas e Energia, ou guardam grande identidade com matérias de outras normas legais, ou, quando tentam inovar, não o fazem em condições satisfatórias, o que nos leva a manifestarmos-nos contrariamente ao projeto de lei em apreciação.

Por outro lado, compete também a esta Comissão a análise da proposição quanto ao aspecto de sua adequação financeira e orçamentária da proposição.

O exame cuidadoso do Projeto de Lei nº 5.210, de 2001, mostra que o Programa de Incentivos a Energias Renováveis – PIER integra a parte alocativa do fundo de natureza contábil, a que se refere o art. 6º, que tem o BNDES como seu agente financeiro.

Os recursos que constituirão o fundo contábil gerido pelo BNDES para aplicação no PIER, definidos no art. 2º da proposição em exame, não integram as fontes orçamentárias regulares à conta do Tesouro Nacional.

A destinação de recursos (2%) da Reserva Global de Reversão – RGR (inciso III do art. 2º), arrecadados e geridos pela ELETROBRÁS, constitui apenas nova alternativa de aplicação para as finalidades desenhadas pela proposição. As transferências de origem orçamentária não foram estabelecidas em caráter mandatório, ficando submetidas à decisão discricionária das autoridades do Poder Executivo, o que lhes dá, então, ampla liberdade alocativa.

A contratação de empréstimos (inciso IV) junto às agências nacionais ou internacionais de fomento, também em caráter indicativo, será da alçada do BNDES, indicado como agente financeiro do fundo contábil de que trata a proposição.

Do mesmo modo, as aplicações de recursos no âmbito do Programa de Incentivos a Energias Renováveis – PIER, inclusive com ônus para os seus tomadores, serão de responsabilidade do BNDES, no contexto geral de suas aplicações setoriais, à conta do mesmo fundo contábil.

Salvo melhor juízo, não se trata, pois, de um programa orçamentário típico, a exemplo de tantos outros integrantes da lei orçamentária subordinados aos Ministérios e demais órgãos da administração centralizada da União.

Os recursos que irrigarão financeiramente o fundo contábil gerido pelo BNDES para aplicação no Programa de Incentivos a Energias Renováveis – PIER, definidos no art. 2º da proposição, quando especificados (inciso III), não integram as fontes orçamentárias regulares à conta do Tesouro Nacional.

Diante disto, não se pode afirmar que o Projeto de Lei nº 5.210, de 2001, contenha vícios associados à adequação orçamentária e financeira, já que são tênues as implicações líquidas

de ordem financeira para o Tesouro Nacional.

Em face do exposto, somos pela adequação orçamentária e financeira da proposição em exame, bem como da emenda apresentada na Comissão de Minas e Energia. No mérito, entretanto, votamos pela rejeição do Projeto de Lei nº 5.210, de 2001, bem como da emenda oferecida pela Comissão de Minas e Energia.

Sala da Comissão, em 04 de maio de 2005.

Deputado LUIZ CARLOS HAULY
Relator