

AVALIAÇÃO DO PROGRAMA DE INCENTIVO ÀS FONTES ALTERNATIVAS DE ENERGIA ELÉTRICA: TUSD E TUST

Yan Felipe de Oliveira Cavalcante e Israel Lacerda de Araújo

Instituto de Energia e Ambiente da Universidade de São Paulo (IEE/USP)

RESUMO

Fontes de geração de energia em processo de desenvolvimento não teriam espaço na expansão da matriz energética de um país. Isso ocorre por não haver incentivo para retornos econômicos no período de aprendizado e domínio da nova tecnologia, de maturação de sua cadeia produtiva e a completa operação de novos empreendimentos.

O Brasil não se destacou por uma posição antagônica, mesmo com potencial energético muito conhecido dos meios acadêmico, empresarial e governamental. Contudo, a barreira a ser ultrapassada para que deixasse a figura de potencial e se tornasse plenamente utilizável era difícil de ser ultrapassada, em condições mercadológicas em que se encontravam.

Alguns instrumentos foram adotados como forma de tornar não somente rentável, mas de abrir espaço para novas fontes de geração de energia. Esses instrumentos se alastram no preço da energia, na restrição de competidores, no estabelecimento de instrumentos contratuais favoráveis aos novos entrantes e em subsídios cruzados.

Entretanto um dos principais motivadores para a concessão de incentivos às fontes alternativas era o baixo impacto ao meio ambiente. No Brasil, as discussões em questão iniciaram no final da década de 90. Elas derivavam pelo fato de o mercado não precificar corretamente o benefício para a sociedade dessas fontes, e falhas de mercado para indústria nascente e para restrições concorrenciais (MONTALVÃO e SILVA, 2015).

O Brasil, tal qual outros países, adotou políticas públicas de incentivos para essas fontes, e, como exemplo, o desconto mínimo de cinquenta por cento (50%) na TUST e TUSD, inicialmente aplicado em conjunto com o Proinfa.

Este trabalho tem por objetivo trazer uma revisão a respeito de programa de incentivo às fontes alternativas de energia elétrica brasileira e visado também traçar um panorama atual do tema. Além disso, este trabalho busca mostrar uma avaliação da aplicação dos subsídios cruzados via desconto nas Tarifas de Uso dos Sistemas de Transmissão (TUST) e de Distribuição (TUSD) no cenário atual.

OBJETIVO

Este trabalho tem por objetivo trazer uma revisão a respeito de programa de incentivo às fontes alternativas de energia elétrica brasileira e visado também traçar um panorama atual do tema. Além disso, este trabalho busca mostrar uma avaliação da aplicação dos subsídios cruzados via desconto nas Tarifas de Uso dos Sistemas de Transmissão (TUST) e de Distribuição (TUSD) no cenário atual.

PROGRAMA DE INCENTIVO ÀS FONTES ALTERNATIVAS DE ENERGIA

Fontes de geração de energia em processo de desenvolvimento não teriam espaço na expansão da matriz energética de um país. Isso ocorre por não haver incentivo para retornos econômicos no período de aprendizado e domínio da nova tecnologia, de maturação de sua cadeia produtiva e a completa operação de novos empreendimentos.

O Brasil não se destacou por uma posição antagônica, mesmo com potencial energético muito conhecido dos meios acadêmico, empresarial e governamental. Contudo, a barreira a ser ultrapassada para que deixasse a figura de potencial e se tornasse plenamente utilizável era difícil de ser ultrapassada, em condições mercadológicas em que se encontravam.

Alguns instrumentos foram adotados como forma de tornar não somente rentável, mas de abrir espaço para novas fontes de geração de energia. Esses instrumentos se alastram no preço da energia, na restrição de competidores, no estabelecimento de instrumentos contratuais favoráveis aos novos entrantes e em subsídios cruzados.

É possível destacar programa federal estabelecido em 2002 e implementado nos anos seguintes, em instrumento de desoneração de impostos para investimentos em infraestrutura, em leilões diversos que incentivavam geração por fontes entrantes e subsídios cruzados que tornavam o negócio economicamente atrativo.

Deve-se relevar que os mecanismos, independente da eficiência que alcançariam, se lastrearam nos princípios da política energética nacional, estabelecida na Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, sobretudo a proteção do meio ambiente, a conservação de energia, a adequada solução de abastecimento energético nas diversas regiões, bem como o aproveitamento de fontes alternativas.

Como diretrizes, a política energética brasileira tem buscado dispor de infraestrutura eficiente e integradora do território, com redução de desigualdades regionais.

O programa de incentivo às fontes alternativas de energia elétrica, denominado Proinfa, foi instituído pela Lei nº 10.438, de 26 de abril de 2002, para priorizar a geração a partir das fontes eólica, Pequenas Centrais Hidrelétricas (PCH) e biomassa. Tratou-se de contratação obrigatória de até 3.3 GW de capacidade a partir das fontes alternativas pela Eletrobrás, com contratos de 20 anos, distribuídos equitativamente entre as três fontes (BRASIL, 2009).

A despeito da gestão via estatal do setor elétrico, todo o custo foi pago pela subclasse residencial baixa renda. À época de sua concepção, estimou-se o impacto tarifário em aproximadamente 0,02%. A contratação ocorreu por meio de duas chamadas públicas, permitida a participação de consórcios e de fabricantes de equipamentos, exigido o mínimo de 60% de conteúdo nacional. Os bancos públicos foram os financiadores dos empreendimentos do Proinfa.

Dos subsídios cruzados via desconto nas Tarifas de Uso dos Sistemas de Transmissão (TUST) e de Distribuição (TUSD)

Entretanto um dos principais motivadores para a concessão de incentivos às fontes alternativas era o baixo impacto ao meio ambiente. No Brasil, as discussões em questão iniciaram no final da década de 90. Elas derivavam pelo fato de o mercado não precificar corretamente o benefício para a sociedade dessas fontes, e falhas de mercado para indústria nascente e para restrições concorrenciais (MONTALVÃO e SILVA, 2015).

O Brasil, tal qual outros países, adotou políticas públicas de incentivos para essas fontes, e, como exemplo, o desconto mínimo de cinquenta por cento (50%) na TUST e TUSD, inicialmente aplicado em conjunto com o Proinfa.

A redução concedida não poderia ser inferior a 50% em ambas, TUST e TUSD, na produção, para empreendimento de capacidade menor ou igual a 30 MW, e no consumo, para consumidores especiais.

Posteriormente, o desconto foi ampliado para usinas a biomassa instaladas pós 2016 com capacidade a até 300 MW como forma de fazer frente ao desconto dado para aquelas fontes modulares (solar e eólica). Geração por fonte modular é aquela que pode ser facilmente ampliada, ou dividida em vários módulos, sem custos extras. Dessa forma, não faz diferença se uma determinada Usina com característica modular tenha 30 ou 300 MW de capacidade instalada.

Pois bem, ambas as tarifas, TUSD e TUST, são pagas por todos os consumidores (regulados, especiais e livres) e pelas empresas de geração de energia elétrica, o primeiro grupo para que possam receber energia e o segundo para poder enviar energia. Concessionárias de distribuição são responsáveis pela arrecadação da totalidade oriunda dos consumidores do mercado cativo (TUSD e TUST) e a parcela dos consumidores livres e especiais conectados à rede de distribuição (TUSD), ficando o Operador Nacional do Sistema incumbido de arrecadar os demais valores da TUST (MONTALVÃO e SILVA, 2015).

Atualmente, a sistemática de descontos não pode ser inferior a 50%, mesmo caso não seja necessária para viabilizar a instalação de determinado grupo de empreendimentos, bem como está em vigência por prazo indeterminado,

contudo, a mera modificação legislativa pode fazer com que os contratos vigentes sejam afetados. Ou seja, a manutenção ou a modificação causam insegurança jurídica aos contratos vigentes, mesmo àqueles que não mais necessitam desse incentivo.

Releva atenção o montante a que se alcançou apenas nessa categoria de subsídio. Espera-se que, no exercício de 2018, sejam gastos R\$8,7 bilhões apenas na categoria de subsídio a fontes alternativas (RITTNER, 2018), custeadas por intermédio da Conta de Desenvolvimento Energético (CDE), nos termos da legislação vigente. Trata-se aproximadamente 46% da totalidade de recursos despendidos via CDE e que tem onerado especialmente os consumidores cativos (exclusive aqueles da subclasse Residencial de Baixa Renda).

Inicialmente, o próprio agente regulador era entusiasta de tal ferramenta como forma de promover fontes alternativas, mas esse quadro não mais é favorável dada a magnitude do impacto nas tarifas. Tirante a agência reguladora, há sinais de admissão dos entes responsáveis pela implementação de políticas materializadas segundo decisão do Congresso Nacional. Dessa forma, grupos organizados têm sido exitosos em evitar a retirada de todo e qualquer subsídio para geração a partir dessas fontes alternativas.

Conforme apresentado por Scocuglia (2018), a 11ª Vara de Fazenda Pública de São Paulo excluiu a TUST e a TUSD da base de cálculo do ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços) de uma grande empresa do setor alimentício.

Alegam que a inclusão das taxas de transmissão e distribuição encarece o processo produtivo, pois TUSD e a TUST integram os contratos no mercado livre e no cativo, e o restaurantes utiliza de regime especial que não tomam crédito de ICMS de seus insumos, tornando interessante a exclusão das taxas da base de cálculo (SCOCUGLIA, 2018).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em termos de perspectiva futura, é possível esperar maior racionalização dos recursos despendidos via desconto na TUSD e na TUST de forma a favorecer aqueles recursos energéticos caracterizados como tecnologias nascentes e em maturação.

Da forma como se encontra, a concessão para fontes alternativas e para consumidores especiais, faz com que haja subsídio para grupos que não mais necessitam (consumidores especiais como hospitais, shopping centers, redes hoteleiras) às custas de consumidores da subclasse residencial. De toda sorte, a transição deverá seguir caminho a ser buscado no caminho da cooperação entre fontes ao invés da competição predatória.

AGRADECIMENTOS

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) pela concessão da bolsa de estudo, tornando possível a produção deste trabalho.

Aos Professores da Universidade de São Paulo por ser parte fundamental da minha formação, em especial aos Professores Dr. Célio Bermann e Dra. Virgínia Parente pelas aulas de “Recursos e Oferta de Energia”, cuja foi inspiração para produção deste conteúdo.

Por fim, ao Programa de Pós-Graduação em Energia (PPGE) do Instituto de Energia e Ambiente (IEE) da Universidade de São Paulo (USP) pelas oportunidades e experiências oferecidas.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Decreto Nº 5.025, de 30 de março de 2004**. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. Brasília, Brasília, 2004.

BRASIL. **Lei nº 5.172 de 25 de outubro de 1966**. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. Brasília, Brasília, 1966.

BRASIL. **Lei Nº 10.438, de 26 de abril de 2002**. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. Brasília, Brasília, 2002.

BRASIL. **PROINFA**. Ministério de Minas e Energia. Brasília, Brasília, 2009. Disponível em: <<http://www.mme.gov.br/web/guest/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/proinfa>>. Acesso em 1 set. 2018.

MONTALVÃO, E; SILVA, R. M. **Descontos na TUST e na TUSD para Fontes Incentivadas: Uma avaliação**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/ CONLEG/Senado, fevereiro/2015 (Texto para Discussão nº 165). Disponível em: <www.senado.leg.br/estudos>. Acesso em 1 set. 2018.

RITTNER, D. **“Nova” Aneel tenta conter subvenção a fonte “limpa”**. Brasília: Valor Econômico, agosto/2018. Disponível em: <<https://www.valor.com.br/brasil/5736285/nova-aneel-tenta-conter-subvencao-fonte-limpa>>. Acesso em 1 set. 2018.

SCOCUGLIA, L. **Em liminar, Justiça de São Paulo exclui TUSD e Tust do ICMS**. Brasília: JOTA: Tributos e empresas, 2018. Disponível em: <<https://www.jota.info/tributos-e-empresas/tributario/tusd-e-tust-excluidos-04062018>>. Acesso em 1 set. 2018.