

Geração distribuída com subsídios: espiral da morte⁽¹⁾

Vítor Alves de Brito

Há algum tempo, a sociedade brasileira vem despertando para a perversidade de subsídios setoriais, que são usufruídos pelos agentes econômicos, sem repassar benefícios proporcionais para a população. Exemplo recente foram os bilhões de reais empalmados, ainda que licitamente, por uma empresa automobilística que deixou o país por razões comerciais, com milhares de desempregados.

No setor elétrico, há farta quantidade de encargos tarifários, para atender políticas públicas, muitas delas fundamentais para, por exemplo, suprir a população carente ou atender custos com a distribuição de energia elétrica em regiões isoladas do Sistema Interligado Nacional. Há, porém, encargos que precisam ser sopesados, considerando seus benefícios pontuais e o grave impacto na alta conta de consumo de todos os brasileiros.

Aliás, essa é a mensagem deste breve artigo: temos como abaixar a conta de luz sem prejudicar a sustentabilidade do setor de distribuição de energia elétrica, nem tampouco inviabilizar a geração distribuída de energia solar no país.

Não se pode esquecer que os subsídios não dão em árvore. No setor elétrico, a redução artificial do custo de energia para agentes econômicos específicos, tais como micro e mini geradores de energia elétrica, repercute diretamente na tarifa dos consumidores cativos, daqueles que, conquanto mais vulneráveis, honram mensalmente a sua conta de consumo de energia emitida pela concessionária de distribuição local.

Por esse motivo, o subsídio cruzado na tarifa de energia elétrica, em que se beneficia uma camada da população, em detrimento de todos os demais consumidores de energia elétrica, deve ser sopesado, em face dos benefícios e danos causados à sociedade por inteira.

A geração distribuída (GD) de energia elétrica mostra-se de fundamental importância para difundir a energia solar, matriz limpa e abundante, no Brasil. Através da GD, qualquer um pode gerar a sua própria energia, usualmente através de painéis solares, em sua própria residência, seja no terraço do prédio, no telhado na casa ou até mesmo flutuando sobre a piscina. Incentivada através do Sistema de Compensação de Energia Elétrica, instituído pela regulação setorial, admite-se a GD até mesmo em propriedade de terceiros, de forma remota, compartilhada ou ainda numa comunhão de múltiplas unidades consumidoras. A GD deixou de ser apenas uma economia na conta de energia dos consumidores que instalam o seu painel solar. Ela virou um grande negócio.

Através do Sistema de Compensação de Energia Elétrica (SCEE), o micro ou mini gerador pode injetar sua energia gerada e não consumida na rede de distribuição, para que depois, quando precisar, possa usufruir da mesma quantidade de energia, ou compartilhar com terceiros, a ser reivindicada da distribuidora. O consumidor, também produtor de energia, passou a ser chamado de prossumidor. Parece justo, econômico e benéfico para a sociedade, sobretudo tratando-se de energia solar.

O problema é que a tarifa de energia elétrica no Brasil ainda não é binômica para todos os consumidores, em que seria possível separar o custo da infraestrutura de transmissão e distribuição de energia elétrica do preço do volume de energia consumido. Acrescentam-se, ainda, na tarifa de todos nós, as perdas comerciais (furtos) e técnicas de energia elétrica, dissipadas na rede elétrica, além dos significativos encargos tarifários.

Para incentivar a geração distribuída de energia elétrica, a Resolução Normativa 482/12 da Agência Nacional de Energia Elétrica, que instituiu o SCEE, isenta o mini ou micro gerador de pagar os custos de infraestrutura de rede, as perdas e os encargos tarifários que deveriam incidir sobre a energia fornecida pela concessionária de distribuição. A lógica, que se mostrará perversa a seguir, é que seria adequado equiparar a quantidade de energia injetada na rede pelo prossumidor e o volume posteriormente por ele consumido.

Esquece-se, contudo, que a infraestrutura de rede, os encargos tarifários e a perdas da energia fornecida pela distribuição devem ser pagas pelo sistema, nos termos da Lei 9.427/96. Se o mini ou micro gerador for isentado desse custo, os demais consumidores, em sua grande maioria os menos favorecidos, que não têm condições de instalar um painel solar, pagam pelo subsídio concedido àqueles prossumidores de GD.

Conforme estudo apresentado pelo Centro de Estudos em Regulação e Infraestrutura da Fundação Getúlio Vargas, essa sistemática cria um ciclo vicioso, pois na medida em que a energia fica mais cara para o consumidor cativo que não tem painel solar, a tendência é que os mais abastados instalem ou compartilhem painéis e migrem para GD e também deixem de pagar a infraestrutura de rede, os encargos tarifários e as perdas de energia. Com a redução da quantidade de consumidores cativos não integrantes da GD, a fatia dividida para cada um cresce ainda mais, afinal os custos de rede permanecerão sendo os mesmos, estimulando-se a migração para GD cada vez mais e, sucessivamente, aumentando a tarifa para os demais consumidores. Trata-se da espiral da morte, muito bem definida pela FGV/CERI, o que inviabilizará o fundamental setor de distribuição de energia elétrica do país.

Para se ter ideia dos custos evitados pelo prossumidor, pode ser comparado o preço unicamente do volume de energia consumida e o valor daquela energia acrescidos dos custos de rede. Conforme análise da Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria do Ministério da Economia - Secap/ME, a distorção pode ser percebida, quando observados os resultados do Leilão 01/2018, em que a energia solar contratada pelo ambiente regulado teve preço médio final de R\$ 118,57, enquanto que, ao compensar a energia gerada pela tarifa cheia de baixa tensão, é como se esse prossumidor vendesse energia à distribuidora por um valor de aproximadamente R\$ 750,00/MWh, o que amplia muito a rentabilidade dos investimentos em micro e minigeração solar distribuída.

Importante ressaltar que a rede de distribuição continua sendo utilizada normalmente pelo mini ou micro gerador, demandando investimentos pela distribuidora para permitir o fluxo bidirecional, de modo a receber e fornecer energia para o prossumidor. E nem se diga que haverá redução de custos ao permitir a geração de energia próximo ao centro de carga, na medida em que a geração remota admite que a energia seja injetada na rede de distribuição em um local distante, em usinas solares de pequenos portes, mas consumida próxima ao centro urbano.

Dizem, ainda, que a energia solar, proveniente da GD, injetada através do Sistema de Compensação de Energia Elétrica, permite a redução de custo da geração termelétrica, preservando-se ainda o meio ambiente. Trata-se de falsa retórica, na medida em que, de acordo com o SCEE, o prossumidor não possui compromisso de fornecer energia à

distribuidora. Ele injeta de acordo com a sua conveniência. Assim, tratando-se de fonte de energia solar, que, por natureza, é intermitente e depende da irradiação do sol, a distribuidora de energia elétrica, para garantir o abastecimento de 100% do seu mercado consumidor, não pode fiar-se na geração distribuída, sendo obrigada continuar comprando energia dos leilões promovidos pelo governo, inclusive da matriz termelétrica.

Aliás, denota-se da aquisição compulsória da energia eventualmente injetada pela GD, outro grave prejuízo para o consumidor cativo de energia elétrica. Afinal, as distribuidoras de energia elétrica, por força da Lei 10.848/04, são obrigadas a adquirir energia em leilão promovido pelo governo, pelo preço fixado no certame, de forma a assegurar, com planejamento prévio, o suprimento do mercado. Ao receber a energia injetada pela GD, a distribuidora fica com excesso de energia, devendo vender no mercado de curto prazo, pelo preço de liquidação de diferenças. Pela lógica, havendo sobra de energia no mercado, o preço da energia fica mais barato. Ou seja, aquele preço de energia mais barato obtido na revenda no mercado de curto prazo é o preço que a distribuidora estaria recebendo pela energia injetada no sistema pelo mini ou micro gerador.

Ocorre que, ao exigir da distribuidora a energia que pretende consumir, em compensação à energia injetada, caso a distribuidora não tenha energia contratada para o fornecimento solicitado, caberá a ela seguir a mão inversa e comprar no mercado de curto prazo para fornecer ao prosumidor conectado à sua rede, pagando preço mais caro, em decorrência da escassez de energia.

Frise-se a importância da geração distribuída de energia solar, seja por se tratar de razão da relevante fonte renovável, da esperada otimização do recurso energético, da economicidade que pode vir a proporcionar e do fomento desse mercado, com fornecedores de diferentes matérias primas, prestadores de serviço e comercializadores do insumo. A crítica que se faz refere-se ao Sistema de Compensação de Energia Elétrica e seu grave prejuízo para sociedade.

A GD não é novidade. O Decreto 5.163/04 já previa a energia elétrica proveniente da geração distribuída como meio de atendimento à totalidade do mercado dos agentes de distribuição. No entanto, de forma coerente com ordenamento jurídico, impunha-se que a contratação de energia elétrica proveniente de GD fosse precedida de chamada pública promovida diretamente pelo agente de distribuição, de forma a garantir publicidade, transparência e igualdade de acesso aos interessados. Ademais, o montante total da energia proveniente da GD não podia exceder a dez por cento da carga do agente de distribuição.

O SCEE, contudo, impõe à distribuidora a aquisição da energia elétrica gerada pelo prosumidor, sem qualquer previsibilidade, em descompasso com a norma legal que impõe a ela a contratação prévia de energia para abastecimento de 100% de seu mercado de consumo. Assim, a concessionária passa a ser obrigada a adquirir energia em excesso e a repassar os custos a todos os consumidores que não compõem aquele seletivo Sistema de Compensação de Energia Elétrica.

Por outro lado, ao se considerar os diversos perfis de consumo e a energia associada ao autoconsumo, verifica-se não ser possível conhecer com precisão a energia total gerada pela GD. Pior, não há, na metodologia ou no processo de definição da tarifa das distribuidoras, qualquer cálculo ou homologação do volume dos subsídios que os demais consumidores suportam em consequência do SCEE, tampouco há fonte de recurso, seja de encargos setoriais, seja do Tesouro Nacional. A sociedade não tem as informações completas para a melhor tomada da decisão política a respeito da continuidade ou não do incentivo na forma como vem sendo implementado.

O Tribunal de Contas da União, em recente decisão provocada por representação instaurada pelo Ministério Público, com base na análise da Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura de Energia Elétrica, reconheceu que o SCEE constitui política de subsídio cruzado entre consumidores de energia elétrica, de natureza regressiva em termos de distribuição de renda, que tem pressionado a tarifa dos consumidores de menor poder aquisitivo e tornado menos onerosos os gastos dos consumidores com maior renda.

Rechacem-se aqui as críticas tendenciosas à competência do TCU para exame da matéria, ao invés de se enfrentarem os sólidos fundamentos da Corte, a quem compete sim a análise de subsídios a setores econômicos, da alocação equitativa de custos e do incentivo ao seu uso eficiente, da economicidade das medidas adotadas pelos órgãos públicos, do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos administrativos, inclusive visando ao auxílio ao Poder Legislativo no exame de projetos de lei sobre o tema.

Não se pode passar em branco a assertiva do TCU: “a utilização crescente da GD no Brasil e a regulamentação ora vigente geram externalidades negativas aos demais consumidores e às concessionárias de energia elétrica, o que, além de gerar ineficiências econômicas e de ir contra os preceitos de justiça social, criam um círculo vicioso, que compromete a sustentabilidade do próprio marco regulatório”.

Caberá ao Governo incentivar o fomento à geração distribuída, de forma equilibrada e proporcional, como, aliás, o faz ao conceder relevantes benefícios tributários, tais como isenção de ICMS e alíquota zero de PIS/COFINS sobre a energia consumida no âmbito do SCEE. Mas, jamais poderá ignorar princípios constitucionais da República, criando-se subsídio cruzado distorcido, para que os mais pobres paguem conta mais alta em benefícios daqueles que possuem condições de instalar painéis solares e usufruir do pernicioso Sistema de Compensação de Energia Elétrica.

(1) Artigo publicado no O Estado de São Paulo. Disponível em:

<https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/geracao-distribuida-com-subsidios-espinal-da-morte/>.

Acesso em 10 de março de 2021.