

CONSULTA PÚBLICA MME

159/2024

PROCEDIMENTOS PARA REQUISIÇÃO DE ENQUADRAMENTO DE
PROJETOS DE MINIGERAÇÃO DISTRIBUÍDA COMO REIDI



Sumário

1. Sumário Executivo	3
2. Contribuições Grupo CPFL Energia	4
2.1. <i>Impactos da Proposta de Portaria no SEB e da Dispensa de AIR</i>	<i>4</i>
2.2. <i>Da Proposta de Portaria</i>	<i>5</i>
3. Considerações Finais	11

1. Sumário Executivo

A proposta da presente consulta pública dispõe sobre os procedimentos para requisição de enquadramento de projetos de Minigeração Distribuída (“MiniGD”) no Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento da Infraestrutura (“REIDI”), nos termos do parágrafo único do art. 28 da Lei nº 14.300, de 6 de janeiro de 2022 (“Lei 14.300/2022”).

O REIDI é um incentivo fiscal que consiste na suspensão da exigência das Contribuições para o Programa de Integração Social (“PIS”), e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (“COFINS”), sobre as aquisições de máquinas, aparelhos e equipamentos novos, prestação de serviços e materiais de construção destinadas à utilização ou incorporação em obras de infraestrutura no período de cinco anos, contados da data da habilitação de Pessoa Jurídica (“PJ”), titular do projeto, requerida à Receita Federal. Logo, a aprovação desses projetos de investimentos em infraestrutura reduz custo, ajudando no financiamento para sua implementação.

Resgata-se que o Ministério de Minas e Energia (“MME”) definiu as condições e procedimentos para enquadramento de projetos de infraestrutura do setor de energia elétrica por meio da Portaria MME nº 318/GM/2018 (“Portaria MME 318/2018”), que caracterizou um problema regulatório quando a Lei 14.300/2022 permitiu a inclusão da MiniGD no rol dos projetos de infraestrutura de geração de energia elétrica elegíveis ao REIDI, por meio do parágrafo único do art. 28 da Lei 14.300/2022. Dessa forma, há necessidade de regulamentação imposta, o que a presente consulta pública pretende cumprir.

Neste contexto, apresentam-se na sequência as principais contribuições do Grupo CPFL Energia nesta consulta pública, que trata dos procedimentos para requisição de enquadramento de projetos de MiniGD no REIDI. Maiores detalhamentos e justificativas para as propostas poderão ser encontrados nos capítulos a seguir, onde são pontuadas as proposições textuais de defesa para as recomendações.

- I. **Exclusão da participação das concessionárias de distribuição do processo de convalidação e enquadramento de projetos de minigeração distribuída no REIDI**, visto não haver cobertura legal ou contratual para a atividade que, ademais, é desnecessária e contraproducente, gerando novos custos, morosidade e ineficiência.
- II. Dado a ausência de AIR, **considerar os impactos da proposta de portaria para o Setor Elétrico Brasileiro (“SEB”)**, especialmente sobre (i) o equilíbrio econômico das concessões de distribuição; (ii) a criação de subsídios cruzados; e (iii) os impactos sobre a regulação por incentivo e emprego de metodologias de *benchmarking* e *yardstick competition* para o reconhecimento de custos operacionais e definição de tarifas.
- III. **Ajuste de redação na minuta de portaria proposta para que os interessados encaminhem os pedidos de enquadramento mediante Formulário de Informação diretamente à Agência**

Nacional de Energia Elétrica (“ANEEL”), incluindo entre os documentos necessários: **(i)** declaração formal de regularidade de seu pedido, frente as licenças e autorizações necessárias, e de compatibilidade com o CUSD; e **(ii)** cópia do CUSD assinado.

- IV. **Considerar a possibilidade de cobranças de taxas e emolumentos dos interessados para que a ANEEL possa se valer de empresas credenciadas no processo de aprovação dos pedido.**

2. Contribuições Grupo CPFL Energia

Em 2 de fevereiro de 2024, a consultante instaurou a consulta pública pelo MME para análise que regulamenta o parágrafo único do art. 28 da Lei nº 14.300/2022, que trata do enquadramento de projetos de minigeração distribuída no REIDI. Para tanto, fez-se necessário análises referente à: (i) aos impactos da proposta de portaria no SEB e da dispensa de AIR; e (ii) proposta de portaria.

2.1. Impactos da Proposta de Portaria no SEB e da Dispensa de AIR

O MME propôs a dispensa da realização de AIR baseado no inciso II do art. 4º do Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020 (“Decreto 10.411/2020”), e no inciso II do art. 17 da Portaria MME nº 30/GM/MME, de 22 de outubro de 2021 (“Portaria MME 030/2021”), que tratam da dispensa da AIR:

DECRETO Nº 10.411, DE 30 DE JUNHO DE 2020

“(…)

Art. 4º A AIR poderá ser dispensada, desde que haja decisão fundamentada do órgão ou da entidade competente, nas hipóteses de:

(…)

*II - ato normativo destinado a disciplinar direitos ou obrigações definidos em norma hierarquicamente superior **que não permita, técnica ou juridicamente, diferentes alternativas regulatórias;***

(…)”

De acordo com a Nota Técnica nº 633/2023/DPOG/SNTEP (“NT MME 633/2023”) disponibilizada no âmbito desta consulta pública, o parágrafo único do art. 28 da Lei nº 14.300/2022 determina que os projetos de MiniGD devem ser considerados como projetos de infraestrutura de geração de energia elétrica para fins de enquadramento no REIDI, o que não deixa margem para alternativas regulatórias:

“4.7.10. A análise de viabilidade e enquadramento dos projetos de minigeração distribuída no REIDI, conforme o normativo proposto, se baseia em uma diretriz legal específica, sem margem para diferentes alternativas regulatórias, visto que sua elaboração está intrinsecamente vinculada aos requisitos legais estabelecidos na legislação citada. Dessa forma, não há espaço técnico ou jurídico para se contemplar variações ou diferentes abordagens regulatórias, sendo a regulamentação uma mera decorrência direta e necessária da lei.” (grifo nosso)

De fato, a portaria ora proposta pretende regulamentar norma superior, qual seja, o parágrafo único do art. 28 da Lei 14.300/2022, que define que os projetos de MiniGD são elegíveis à serem considerados projetos de infraestrutura de geração de energia para fins de enquadramento no art. 2º da Lei nº 11.488, de 15 de junho de 2017 (“Lei 11.488/2017”). Ou seja, a possibilidade de enquadramento está imposta, não trazendo margem para outro entendimento.

Entretanto, não consta na referida Lei a definição quanto a entidade ou agente responsável para a análise de enquadramento destes projetos de MiniGD no REIDI, ou mesmo dos requisitos e procedimentos necessários para este ato se concretize. Pelo contrário, dado que existem diversas possibilidades regulatórias, com diferentes alocações de responsabilidades e custos, bem como distintos desempenhos em termos de eficiência, eficácia e efetividade, fica claro a não aplicabilidade da dispensa da análise de AIR.

Face ao exposto, o Grupo CPFL Energia entende não ser aplicável a dispensa de AIR, uma vez que existem diferentes maneiras de regulamentar o disposto em legislação supralegal, que possuem forças e fraqueza em cada uma das opções que mereceriam ser consideradas no processo decisório.

2.2. Da Proposta de Portaria

A proposta apresentada pelo MME diferencia o minigerador distribuído dos demais geradores de energia elétrica, que já possuem procedimentos para análise de enquadramento no REIDI, sob a responsabilidade de avaliação da ANEEL e definidos na Portaria MME 318/2018. Tal fato é confirmado na própria NT MME 633/2023, quando é defendido um procedimento diverso daquele já aplicado aos outros tipos de geradores de energia elétrica para fins de enquadramento no REIDI:

“4.2.12. Além disso, essa forma de geração de energia difere dos projetos atualmente abrangidos pela Portaria MME nº 318/2018 (SEI nº 00836453), seja pela sua disseminação em todo o território nacional, seja pela conexão direta às distribuidoras de energia.

4.2.13. Assim, o procedimento proposto (seção 4.5) de enquadramento de projetos de minigeração distribuída no REIDI, apresenta características distintas da Portaria nº 318/2018. Isso visa atender às especificidades da geração distribuída e cumprir o disposto no parágrafo único do art. 28 da Lei nº 14.300, de 6 de janeiro de 2022.” (grifo nosso)

Conforme disposto na nota técnica, a inovação se justifica pela disseminação da MiniGD em todo território nacional, bem como pela conexão dos empreendimentos diretamente na rede da distribuidora de energia. Assim, a edição de nova portaria atenderia às especificidades da MiniGD.

Nesse sentido, a **proposta apresentada em consulta pública inova daquela vigente para outros geradores de energia elétrica, impondo a responsabilidade de verificação das informações contidas nos pleitos de REIDI de projetos de miniGD à distribuidora de energia elétrica, na qual se encontra conectada a unidade consumidora no processo de solicitação de enquadramento. Tal proposição, impõe às concessionárias de distribuição custos administrativos, riscos regulatórios e riscos jurídicos estranhos à atividade de distribuição de energia elétrica, além de não previstos nos contratos de concessão.**

A minuta de portaria define que a requisição do enquadramento se dará por meio da apresentação de um Formulário de Informações do projeto de infraestrutura de energia, bem como estimativas dos investimentos, enquanto o art. 4º dispõe a respeito das novas responsabilidades que seriam impostas às distribuidoras de energia, quais sejam:

- a. Atestar que a completude do Formulário de Informações preenchido pelo interessado para provação e de sua minigeração para enquadramento no REIDI;
- b. Atestar que as informações apresentadas nos pedidos correspondem àquelas estabelecidas nos Contratos de Uso do Sistema de Distribuição (“CUSD”);
- c. Atestar a apresentação das licenças e autorizações de responsabilidade do titular do projeto de minigeração distribuída; e
- d. Armazenar a íntegra e os documentos recebidos pelo prazo mínimo de 60 meses, a fim que de sejam passíveis de eventuais consultas.

Para novas responsabilidades são definidos prazos regulatórios, de forma que as distribuidoras atestem as informações e encaminhem os dados à ANEEL, e posteriormente a Agência proceda a uma análise similar àquela constante da Portaria MME 318/2018. Na sequência, também da forma como já ocorre para os outros geradores, a ANEEL encaminha seu parecer para que o MME proceda à formalização do enquadramento por meio da publicação de portaria específica.

Em primeiro lugar, **cabe refletir se a participação das concessionárias de distribuição de energia no processo de requisição de enquadramento do MiniGD no REIDI é necessária e agrega valor ao processo. Vencida a reflexão anterior, faz-se relevante ainda ponderar quanto a pertinência de impor os custos da operacionalização desta atividade não prevista nos contratos de concessão aos demais consumidores (subsídio cruzado), em benefício de um grupo específico de empreendedores interessados no enquadramento de seus projetos no REIDI.**

Ademais, parece estranho incluir um novo agente no processo com responsabilidades de avaliação de pedidos de geradores de energia elétrica referente a uma atividade já praticada pela agência, que ocorre sem a interferência das distribuidoras. Assim, utilizar o mesmo procedimento daquele já aplicado

aos geradores de energia elétrica, conforme disposto na Portaria MME 318/GM/2018, aos minigeradores se mostra a alternativa regulatória mais adequada, ao contrário do defendido pelo MME. Inclusive, a própria minuta de portaria estabelece que o formulário de ateste será padronizado pela própria ANEEL.

Do ponto de vista do Poder Público, a declaração da distribuidora de que os dados informados correspondem àqueles estabelecidos no CUSD tem o mesmo valor jurídico e regulatório de uma declaração expressa e formal do próprio interessado, não afastando, portanto, a obrigação da ANEEL ou do MME de confirmação dos fatos e de aferição da documentação. Logo, **esta obrigação tanto eleva o ônus financeiro das distribuidoras (que será repassado aos demais consumidores), quanto o ônus processual de análise dos pedidos de enquadramento no REIDI, em termos de prazo e custo sem agregar valor à análise dos pedidos de enquadramento.**

Igualmente, o ateste da distribuidora, sem análise crítica, de licenças e autorizações não tem valor prático, podendo também ser substituído por uma “declaração expressa do próprio interessado”, ao passo que a avaliação da regularidade dos documentos seria uma atividade típica de fiscalização (poder de polícia), que não poderia ser delegada à distribuidora e não afastaria as obrigações da ANEEL, gerando apenas desperdício e retrabalho. **Pelo exposto, a participação das distribuidoras no processo é desnecessária e contraproducente, gerando mais custos, morosidade e ineficiência.**

Ademais, cabe destacar que o argumento da disseminação pelo território nacional não merece prosperar, tendo em vista que a expansão da geração de energia elétrica no Brasil já ocorre de forma diversa, como pode ser visto no mapa apresentado na **Figura 1**.



Figura 1 – Fonte: ANEEL¹

¹ Fonte: Aneel. Disponível em:

<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjojNjc4OGYyYjQyYWM2ZC00YjllLWJlYmEtYzdkNTQ1MTc1NjM2liwidCI6IjQwZDZmOWI4LWVjYTctNDZhMi05MmQ0LWVhNGU5YzAxNzBIMSIsImMiOiR9>

Ainda nesse contexto, conforme apresentado na **Figura 2**, verifica-se que para o caso específico de MMGD, os dados da ANEEL mostram uma maior concentração destes projetos no sudeste e no sul do país, esta concentração concatenada a imposição de responsabilidade às distribuidoras acabaria por penalizar algumas concessões, que terão de lidar com um número maior de solicitações para enquadramento ao REIDI, o que pode, conseqüentemente, levar à perda de eficiência na prestação do serviço.

REGIAO	QTD GD	UCs REC CRÉDITOS	POT INSTALADA (kW)
Centro Oeste	322.226	405.262	4.195.300,87
Nordeste	496.309	738.464	5.289.196,23
Norte	152.891	192.603	1.808.068,23
Sudeste	813.762	1.306.593	8.912.463,26
Sul	568.450	766.738	6.469.655,82
Total	2.353.638	3.409.660	26.674.684,41

Figura 2 – Fonte: ANEEL²

Este ponto é relevante devido a aplicação das metodologias de *benchmarking* e *yardstick competition* na regulação por incentivo aplicada às concessionárias de distribuição, especialmente na definição dos custos operacionais regulatórios e do Fator X de compartilhamento de ganhos de produtividade, que fará com que as distribuidoras sejam penalizadas duplamente: (i) pela imposição de custos operacionais e (ii) pela penalização tarifária decorrente da regulação tarifária que perceberá os novos custos como perda de produtividade.

Tais custos não são desprezíveis, conforme reconhecido pela própria Portaria MME 318/2018:

“4.1.10. É perceptível um notável crescimento e uma tendência constante de recordes anuais de enquadramentos de projetos oriundos do ACL e ACR, principalmente nos últimos anos. Essa expansão substancial de processos *demandou uma alocação considerável de recursos para análise por parte da ANEEL e do MME.*

(...)

4.2.11. Diante do crescimento expressivo da minigeração distribuída, é esperado, naturalmente, um aumento significativo no número de pleitos a serem analisados anualmente por este Departamento e Agência Reguladora, em adição aos já analisados referentes aos projetos do ACL e ACR. Isso evidencia um grande desafio administrativo para a implementação dessa política pública.” (grifo nosso)

² Fonte: Aneel. Disponível em:

<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoieY2VmMmUwN2QtYWFiOS00ZDE3LWI3NDMtZDk0NGI4MGU2NTkxliwidCI6IjQwZDZmOWI4LWVjYTctNDZhMi05MmQ0LWVhNGU5YzAxNzBIMSI0MmI0jR9>

É importante destacar que a minuta proposta nesta **consulta pública prevê a instituição de um novo e complexo procedimento nas distribuidoras, o que criaria novos custos sem a previsão de cobertura tarifária extraordinária. Desta forma, a proposta em pauta provocaria pressão nas tarifas, ou seja, seria criado novo subsídio cruzado relacionado à MIMGD, já que todos os consumidores da concessionária, inclusive aqueles que não dispõem de minigeração, teriam que arcar com os custos relacionados ao enquadramento de projetos no REIDI.** Além disso, o processo de requisição de enquadramento no REIDI é de interesse único e exclusivo do empreendedor, de forma que a intermediação pela distribuidora não se justifica.

Cumpra esclarecer, mais uma vez, que as obrigações de recepção de documentos, avaliação, encaminhamento à Aneel, bem como arquivamento de documentos relativos ao enquadramento de projetos de minigeração no REIDI não constam do contrato de concessão das distribuidoras de energia e que sua imposição implica em um desvio de finalidade da prestação do serviço concedido.

Além disso, a definição dessas obrigações para as distribuidoras no processo, como exemplo do atesto de informações prestadas pelo consumidor e a verificação da regularidade de licenças e autorizações, se confunde com a atividade de fiscalização, que é de competência da ANEEL e somente pode ser delegada à agência reguladora ou órgão de regulação estadual, distrital ou municipal que gozar de autonomia assegurada por regime jurídico, compatível com o disposto na Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019 (“Lei 13.848/2019”):

CAPÍTULO VI

DA INTERAÇÃO OPERACIONAL ENTRE AS AGÊNCIAS REGULADORAS FEDERAIS E AS AGÊNCIAS REGULADORAS OU OS ÓRGÃOS DE REGULAÇÃO ESTADUAIS, DISTRITAIS E MUNICIPAIS

“Art. 34. As agências reguladoras de que trata esta Lei poderão promover a articulação de suas atividades com as de agências reguladoras ou órgãos de regulação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, nas respectivas áreas de competência, implementando, a seu critério e mediante acordo de cooperação, a descentralização de suas atividades fiscalizatórias, sancionatórias e arbitrais, exceto quanto a atividades do Sistema Único de Saúde (SUS), que observarão o disposto em legislação própria.

(...)

§ 6º Além do disposto no § 2º deste artigo, a delegação de competências fiscalizatórias, sancionatórias e arbitrais somente poderá ser efetivada em favor de agência reguladora ou órgão de regulação estadual, distrital ou municipal que gozar de autonomia assegurada por regime jurídico compatível com o disposto nesta Lei.”

Semelhantemente, a prestação de atividades estranhas ao contrato de concessão é vedada pelo art. 4º, § 5º, inciso V, da Lei nº 9.074, de 7 de julho de 1995 (“Lei 9.074/1995”):

“Art. 4º**(...)**

§ 5º As concessionárias, as permissionárias e as autorizadas de serviço público de distribuição de energia elétrica que atuem no Sistema Interligado Nacional – SIN não poderão desenvolver atividades:

V - estranhas ao objeto da concessão, permissão ou autorização, exceto nos casos previstos em lei e nos respectivos contratos de concessão.”

Deste modo, a imposição de responsabilidades às distribuidoras no processo de requisição, e consequente aprovação, de projetos de geração para o REIDI seria possível apenas mediante previsão legal específica ou regulamentação das novas atribuições como atividade assessoria e complementar, devendo-se, em ambos os casos, estabelecer receitas adicionais para preservação do equilíbrio econômico e financeiro das concessões.

Por outro lado, **se o serviço deve ser pago pelos interessados, o mesmo pode ser realizado por empresas especializadas credenciadas pela ANEEL, não havendo necessidade de inclusão das distribuidoras no referido processo**, especialmente pelo fato de que, como demonstrado acima, a participação das distribuidoras no processo é desnecessária e contraproducente. **Neste caso, sugere-se a cobrança de taxas ou emolumentos para utilização de empresas credenciadas pela ANEEL.**

Por fim, mas não menos importante, apesar de estarem sendo definidas novas obrigações para as distribuidoras de energia, **não foram definidas as penalidades caso alguma delas deixe de ser cumprida, bem como não está sendo considerado o risco de judicialização desses processos, seja por atraso nas avaliações ou até mesmo por processos judiciais negados.** Novamente se verifica um desvio de função da distribuidora não previsto no contrato de concessão, e que pode trazer danos à atividade inerente da concessionária, que é a disponibilização da rede de distribuição de energia com qualidade e segurança.

Um último ponto de reflexão no processo de requisição é o esforço para as mudanças de procedimentos frente a possível reestruturação tributária, e impacto em caso de aprovação do Projeto de Lei nº 3.887/2020 que extingue o regime especial de incentivos para o desenvolvimento de infraestrutura, previsto no art. 47 do referido projeto. Ainda, cabe lembrar que se encontra em discussão no Congresso Nacional a Reforma Tributária, a qual os efeitos práticos do REIDI podem não mais ser alcançados devido a nova configuração dos impostos federais PIS, Cofins e IPI dando origem à Contribuição sobre Bens e Serviços (“CBS”).

Portanto, em caráter de fundamentação da minuta proposta, o Grupo CPFL Energia entende necessário a dispensa das concessionárias de distribuição de energia, e manutenção da ANEEL como

única responsável no processo de requisição do enquadramento de MiniGD no REIDI, de forma que os reais impactos com novas atividades impõe custos administrativos, riscos regulatórios e judiciais estranhos à atividade de distribuição e ao contrato de concessão.

3. Considerações Finais

Tendo em vista o objetivo de presente consulta pública, o Grupo CPFL Energia oferece diferentes percepções em relação ao procedimento proposto para a requisição de enquadramento de projetos de minigeração distribuída no REIDI e, assim, sensibilizar quanto a necessidade de desconsiderar as concessionárias de distribuição de energia elétrica no processo de requisição para o enquadramento no REIDI, mantendo a ANEEL como única responsável neste processo, tal como já é realizado nas análises dos demais geradores.

De fato que a proposta pretende regulamentar norma superior, no entanto, o Grupo CPFL Energia acredita ser pertinente considerar os impactos apresentados da proposta de portaria no Setor Elétrico, especialmente com a remoção das distribuidoras do processo proposto. Isso porque o risco de solução regulamentar gera outros problemas regulatórios, especialmente relacionados com a criação de subsídios cruzados e impacto no emprego de metodologias no reconhecimento de custos operacionais e definição de tarifas.

Ao expandir o entendimento sobre a proposta de portaria, o Grupo CPFL Energia identificou algumas perspectivas a serem consideradas, de forma que o enquadramento dos empreendimentos de minigeração distribuída é de interesse exclusivo dos empreendedores, não guardando relação com a distribuidora de energia. Dessa forma, o texto impõe diversas obrigações às concessionárias de distribuição de energia que não constam nas atividades previstas no contrato de concessão e nem guardam relação com a atividade principal, que é a distribuição de energia elétrica.

Portanto, a análise da minuta indica que a participação das distribuidoras no processo de enquadramento de projetos de MiniGD no REIDI é desnecessária e ineficiente ao incorporar o desenvolvimento de tais atividades gerando custos não cobertos pelas tarifas de energia e, portanto, implicam ineficiências ao deslocar recursos para tais atividades, além de riscos não tratados na proposta apresentada pelo MME, como o de judicialização por atrasos ou negativas de processos.