



MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA

NOTA TÉCNICA Nº 20/2024/SAER/SE

PROCESSO Nº 48340.002679/2024-22

INTERESSADO: MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO

1. ASSUNTO

1.1. Manifestação sobre Relatório de Avaliação de Subsídio à Termoeletricidade no âmbito do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP).

2. REFERÊNCIAS

[1] [Ofício 2378/2024/MPO](#) (SEI/MME nº 0908751), datado de 6 de junho de 2024, assinado em 7 de junho de 2024 com convite à manifestação sobre relatório de avaliação e recomendações, nos termos do §1º do art. 4º da Resolução CMAP nº [3](#), de 19 de março de 2021.

[2] [CMAP](#) - Relatório de Avaliação - Subsídio à Termoeletricidade - Ciclo 2023 (SEI/MME nº 0908761) do Comitê de Monitoramento e Avaliação de Subsídios da União - Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas. Encaminhado por meio do Ofício [1].

[3] [EPE](#) - página da Empresa de Pesquisa Energética www.epe.gov.br. [a] clicar no menu superior para "Publicações" e no menu lateral para "Anuário Estatístico de Energia Elétrica". Ver tabela 2.4 do Relatório online do Anuário valores de acompanhamento histórico das emissões de CO2e por fonte e por ano do [Anuário Estatístico de Energia Elétrica](#); [b] baixar em "Arquivos" o relatório mais atual; [c] clicar para "Áreas de atuação" no menu superior e para "Meio Ambiente" no menu suspenso, clicar para "Benefícios Ambientais" e "1º Workshop", acessar Material Técnico de Apoio "[Outlook Lei Nº 14.120/2021](#)".

3. ANÁLISE

3.1. Esta Nota Técnica tem por objetivo registrar manifestação do MME acerca do Relatório CMAP [2], nos termos do Ofício [1], e considerando o inciso IV do art. 5º da Resolução CMAP nº [3](#), de 19 de março de 2021.

3.2. O Relatório CMAP [2] possui a seguinte estrutura:

1- Descrição geral

2- Diagnóstico do Problema

2.1- Breve descrição do Setor Elétrico Brasileiro (SEB)

2.2- Racionamento de eletricidade de 2001

2.3- Lei nº 10.312, de 2001: alíquota zero para PIS/Cofins

2.4- Sobreposição de políticas

2.5- Alinhamento com metas nacionais e compromissos internacionais

3- Desenho

- 3.1- Componentes do Modelo Lógico
 - 3.2- Teoria do programa
 - 3.3- Indicadores
 - 3.4- Análise crítica do Desenho da política
 - 4- Implementação
 - 5- Governança
 - 5.1- Governança relacionada à gestão da crise de energia de 2001
 - 5.2- Governança da política instituída pela Lei nº 10.312/01
 - 6- Resultados
 - 6.1- Indicadores
 - 7- Estimativas do Subsídio Tributário
 - 8- Análise da economicidade, eficiência ou custo-benefício
 - 8.1- Impactos no Preço de eletricidade
 - 8.2- Impactos na produção de eletricidade
 - 8.3- Valor da produção de energia
 - 8.4- Emissão de Gases de Efeito Estufa (GEE)
 - 8.5- Considerações Finais quanto à economicidade, eficiência e custo-benefício
 - 9- Proposta de aprimoramento
- Referências bibliográficas
- Apêndice A - Levantamento de Documentos Governamentais
 - Apêndice B - Níveis mensais de intercâmbio de energia nos Submercados
 - Apêndice C - Oficinas de diagnóstico do problema
 - Apêndice D - Entrevistas com agentes-chave do setor elétrico
 - Apêndice E - Metodologia para a construção das bases de dados
 - Apêndice F - Resoluções da CGE das usinas PPT

3.3. O Relatório [2], conforme item 1 de sua estrutura (pág 12), "tem como objeto o subsídio à termoeletricidade, conforme definido no Demonstrativo de Gastos Tributários [...]. Tal subsídio refere-se tanto ao criado através da Lei nº 10.312/2001 [...] quanto ao definido na Lei 10.865/04 [...]. Essa avaliação [...] tem como objetivo principal [...] subsidiar o desenvolvimento de análise crítica da Política, buscando possibilidades para seu aperfeiçoamento junto aos setores envolvidos." (cortes e grifos nossos)

3.4. Registramos a necessidade de ponderar, no Relatório [2], no contexto do Brasil comparativamente aos demais países, as questões relativas a emissões de CO₂e com o benefício das termelétricas para o sistema elétrico, no sentido de prover geração controlável, confiável e firme.

3.5. É necessário evitar narrativa hostil à geração de energia por fontes termelétricas, pois estas cumpriram no passado e até a atualidade cumprem papel relevante para a segurança do suprimento de energia elétrica do país. Além do que o Brasil possui indicadores renovabilidade da matriz elétrica e energética e de emissões de CO₂ muito melhores que os demais países [3c]. Procedendo desta forma se valorizam os aspectos de planejamento do sistema elétrico, os investimentos privados na expansão da geração no Brasil, e os processos rigorosos de licenciamento ambiental, que antecedem a construção dos empreendimentos de geração termelétrica.

3.6. Por fim, registre-se os esforços já realizados no sentido de transição energética justa, de que trata a Lei nº [14.299](#), de 5 de janeiro de 2022, e o Programa para uso Sustentável do Carvão Mineral Nacional, de que trata a Portaria MME [540/2021](#).

3.7. O programa prioritário das termelétricas (PPT) cumpriu relevante papel de reverter o cenário de queda no ritmo de investimentos em expansão do sistema que levaram ao racionamento de 2001/02 do qual o Relatório [2] trata na seção 2.2 e

Apêndice C. Esta queda nos investimentos se deveu, em alguma medida, ao "vazio legislativo" citado pelo relator do PLS [179/1990](#) (p. 14) que resultou na Lei das Concessões, Lei nº 8.987, de 1995, entre a publicação desta Lei, que trouxe mais segurança jurídica aos investimentos privados, e a promulgação da Constituição, em 1988, que extinguiu o Imposto Único de Energia Elétrica que, em complemento com as tarifas de energia elétrica, financiava a manutenção e expansão da geração e transmissão, no antigo modelo setorial majoritariamente estatal que vigorava até então.

4. MANIFESTAÇÕES SOBRE PROPOSTAS DE APRIMORAMENTOS

4.1. Entendemos necessário diferenciar Política de Termoeletricidade, PPT, e a isenção de Pis/Cofins das leis objeto do Relatório [2].

4.2. Política de Temeletricidade é parte das competências do MME e envolvem aspectos associados aos empreendimentos e aos recursos energéticos do país, de que trata a Lei nº 9.478, de 6 de agosto de de 1997, dentre outras atribuições da pasta de Minas e Energia definidas no ordenamento jurídico. O PPT é um programa de governo específico, instituído no âmbito do MME, que definia prerrogativas e condições específicas, conforme Decreto nº 3.371, de 24 de fevereiro de 2000 e outros regulamentos. As isenções de Pis/Cofins objeto do Relatório [2] são renúncias fiscais específica que, conforme o próprio Relatório [2], em seu Capítulo 7 (pág 59), "o valor da renúncia em combustíveis para a geração de eletricidade é pouco relevante", somando cerca de R\$ 20 milhões/ano a partir de 2021.

4.3. Registre-se ainda o envio, em 30 de novembro de 2023, com recibo do protocolo do MGI de número 308803.3246420/2023, dos seguintes documentos:

Ofício nº 289/2023/SE-MME, de 30 de novembro de 2023 (SEI/MME nº [0834953](#));

Nota Informativa nº 35/2023/SAER/SE, de 29 de novembro de 2023 (SEI/MME nº [0832942](#)); e o

Ofício nº 1100/2023-SCE/ANEEL, de 21 de novembro de 2023 (SEI/MME 0831186), original disponível em <http://sicnet2.aneel.gov.br/sicnetweb/v.aspx>, código de verificação C02FB9BF00771D59

4.4. Tais documentos serviram de base no Relatório [2] para confecção do Quadro 5 do Apêndice E (pág. 91). Note-se que a maior parte do enquadramento no PPT se deu pela Casa Civil no âmbito da GCE, que houve enquadramentos posteriores por parte do MME e que a lista completa dos enquadramentos foi prontamente disponibilizada por parte do órgão regulador e fiscalizador do setor.

4.5. A manifestação do MME se concentrará na parte final da estrutura do relatório, o Capítulo 9 (págs 72 e 73), em que são registradas três propostas:

"Proposta 1: Designar a unidade responsável para gerenciar base de dados e divulgar com o maior nível de desagregação possível o gasto tributário por beneficiário e usina termelétrica.

Órgãos envolvidos: Ministério de Minas e Energia e Receita Federal do Brasil.

Achado que justifica a proposta: Ausência de transparência e sistematização das informações referentes ao histórico das usinas beneficiadas pela lei, como a lista das usinas beneficiadas, a data de entrada de operação e desativação (quando aplicável), o valor do benefício fiscal concedido para cada usina, a quantidade de capacidade instalada e a quantidade de geração elétrica. (capítulos 4- Implementação e 5- Governança).

Não foi possível identificar controles em relação ao rol de usinas que fazem parte

do PPT, à quantidade individualizada de benefício recebido e ao tempo restante dos contratos de concessão (p. 41).

Não há instrumentos normativos e procedimentos para controles de inclusão ou exclusão de beneficiários e para eventual comunicação com os órgãos interessados (p. 42).

Não foram identificados controles visando a verificar se os vendedores de gás natural e carvão mineral fazem jus à redução de alíquota do PIS/Pasep e Cofins instituída pela Lei nº 10.312/2001. (p. 47).

Não foi possível verificar a existência de estrutura responsável pelo acompanhamento dos efeitos da implementação da política na tarifa e pela avaliação de resultados, nem tão pouco existem mecanismos de supervisão da execução da política. (p. 42).

"Não foi identificada uma estrutura clara de liderança e de comunicação com as partes interessadas. O MME não se identifica como o principal responsável pela gestão da Política de Termoeletricidade, em que pese esta política beneficiar setor sob sua jurisdição e buscar resolver um problema público relacionado à sua área de atuação (p. 47).

Benefícios esperados: Disponibilização de informações gerenciais para tomada de decisões estratégicas." (grifos nossos)

Sugestão 1: incluir, na parte final dos "Achado que justifica a proposta", posicionamento da Receita Federal do Brasil sobre gerenciamento e divulgação de gasto tributário.

Justificativa: paralelismo de tratamento entre os órgãos envolvidos.

Sugestão 2: substituir, na parte final dos "Achado que justifica a proposta" o trecho "**pela gestão da Política de Termoeletricidade**" pelo trecho "**pelo gerenciamento de informações tributárias**".

Justificativa: de fato não é competência do MME gerenciar informações tributárias, independentemente de se tratar, ou não, de empresa que atue na área de competência do MME. Porém não há qualquer óbice de que o MME, ou órgãos vinculados, espelhem eventuais informações públicas disponíveis sobre benefícios tributários, tal como se faz divulgação detalhada de custos de encargos setoriais como o Subsidiômetro da Aneel, por exemplo.

Proposta 2: Adotar medidas para o **encerramento do subsídio tributário à termoeletricidade**.

Órgãos envolvidos: Ministério de Minas e Energia e Ministério da Fazenda.

Achado que justifica a proposta: Possibilidade de concessão do benefício fiscal da Lei nº 10.312/2001 por tempo indeterminado, dado que o Decreto nº 3.371/2000 não estabelece o término do PPT nem o prazo máximo para que um empreendimento permaneça enquadrado no programa (p.40).

Durante os anos 2000, as usinas PPT desempenharam um importante papel na expansão da capacidade instalada na matriz térmica brasileira, alcançando uma participação de 68% em 2007. Entretanto, ao longo do tempo, essa proporção foi gradualmente reduzida, influenciada, em especial, pela estabilização da capacidade dessas usinas e pela instalação de novas usinas termelétricas. Como resultado, em 2022, tanto as usinas PPT quanto as de gás natural que não possuem o benefício, compartilharam uma participação semelhante na capacidade instalada térmica do país, de cerca de 30% (p.51, p.52).

Benefícios esperados: Redução de burocracia e ganho fiscalizatório/administrativo pela diminuição de um subsídio; **avanço na agenda ambiental visto a finalização de um subsídio a fontes fósseis de geração de energia**; correção de desigualdade na concorrência em novos leilões de energia onde todas as usinas teriam a mesma carga tributária." (grifos nossos)

Sugestão 3: incluir, na parte do "Benefícios esperados", "**aumento da arrecadação tributária**" como um benefício.

Justificativa: Trata-se de um efeito direto do encerramento de um subsídio tributário.

Sugestão 4: omitir, na parte do "Benefícios esperados", "**avanço na agenda ambiental**" como um benefício.

Justificativa: Considerando que "avanço na agenda ambiental" signifique "redução de emissão de CO2" ou "redução de poluição atmosférica", sugerimos omissão deste, pois o encerramento do subsídio não produzirá redução de emissões de CO2 ou de poluição atmosférica.

"Proposta 3: Acompanhar as emissões de poluentes atmosféricos provenientes de termelétricas à carvão mineral, realizar estudos sobre mecanismos de mitigação e de compensação das emissões inevitáveis de maneira efetiva e sustentável.

Órgãos envolvidos: Ministério de Minas e Energia.

Achado que justifica a proposta: No conjunto de termelétricas beneficiadas pela isenção, as termelétricas a carvão emitem 2,3 vezes mais gases de efeito estufa (GEE) do que as termelétricas a gás natural por KWh gerado. Atualmente, as térmicas a carvão respondem a 61% das emissões de GEE desse conjunto (p. 69).

Considerando todo conjunto de termelétricas que contam com desoneração de PIS/PASEP e Cofins na aquisição de combustível, o ano de maiores emissões de GEE foi 2014, quando 34 milhões tCO₂e foram emitidos (p.70).

Na Contribuição Nacionalmente Determinada (Nationally Determined Contribution - NDC), atualizada em 8 de fevereiro de 2022, o Brasil ratificou seu compromisso de reduzir as emissões de gases de efeito estufa (GEE) em 37% abaixo dos níveis de referência de 2005, em 2025. Além de assumir o compromisso de reduzir as emissões de GEE em 50% abaixo dos níveis de 2005, em 2030 e, em 2050, alcançar a neutralidade climática (p.31)." (grifos nossos)

Sugestão 6: Suprimir esta proposta integralmente.

Justificativa: O acompanhamento e emissões de CO2e já é feito no âmbito da EPE [3a] em Anuário Estatístico e por meio do Balanço Energético Nacional para as fontes de energia elétrica. O MME já é envolvido em grupo de trabalho para propostas relativas à transição energética e já produziu Programa para uso Sustentável do Carvão Mineral Nacional de que tratou a Portaria MME [540/2021](#), o que atenderia plenamente a esta proposta.

5. CONCLUSÃO

5.1. Tendo em vista as sugestões de manifestações acima registradas, encaminhamos esta nota técnica para apreciação superior.



Documento assinado eletronicamente por **Gustavo Goncalves Manfrim, Subsecretário de Assuntos Econômicos e Regulatórios**, em 20/06/2024, às 09:52, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Adriano Jeronimo da Silva, Gerente de Projeto**, em 20/06/2024, às 09:58, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://www.mme.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **0913671** e o código CRC **56BE98B8**.

Referência: Processo nº 48340.002679/2024-22

SEI nº 0913671