



PARECER SEI Nº 38/2018/COGEN/SUEST/SEFEL-MF

Assunto: Consulta Pública nº 45/2018, do Ministério de Minas e Energia, que visa divulgar o Relatório Preliminar do Grupo de Trabalho instituído pela Portaria MME nº 484, de 4 de outubro de 2016, para elaborar o plano de redução estrutural das despesas da Conta de Desenvolvimento Energético -CDE.

Acesso: Público.
Processo SEI nº 18101.100474/2018-15

1. Introdução

1. A Secretaria de Acompanhamento Fiscal, Energia e Loteria do Ministério da Fazenda (Sefel/MF) apresenta, por meio deste parecer, considerações sobre a Consulta Pública nº 45/2018, do MME, com a intenção de contribuir para o aprimoramento do arcabouço regulatório do setor de energia elétrica, nos termos de suas atribuições, definidas no art. 42-A, do Decreto nº 9.266, de 15 de janeiro de 2018.

2. A Consulta Pública visa divulgar o Relatório Preliminar do Grupo de Trabalho instituído pela Portaria MME nº 484, de 4 de outubro de 2016, para elaborar o plano de redução estrutural das despesas da Conta de Desenvolvimento Energético -CDE.

2. Metodologia Proposta e Melhores Práticas Regulatórias

3. A identificação do problema, a justificativa para a alteração que se pretende implementar e a menção aos normativos legais que fundamentam a proposta foram objeto dos documentos que embasam a consulta pública em comento.

2.1. Efeitos da Regulação sobre a Sociedade

4. A consulta pública foi aberta para divulgação do o Relatório Preliminar do plano de redução estrutural das despesas da CDE. Acredita-se que o plano é benéfico para os consumidores de energia elétrica pois está em linha com o princípio da modicidade tarifária. A medida procura deixar mais justa a aplicação dos subsídios, questionando a efetividade das políticas públicas e os reais benefícios das mesmas para os consumidores de energia elétrica.

3. Do Relatório Preliminar

5. Inicialmente foi apresentado um histórico da conta desde a sua criação através da Lei nº 10.438

de 2002 demonstrando as mudanças sofridas até hoje. Ficou exposto que a conta foi modificada tanto a respeito de fonte de recursos e finalidades, quanto ao número e natureza de subsídios imputados a ela, estando hoje com a despesa muito maior do que quando foi criada e subindo.

6. A partir dessa premissa o relatório apresentou um quadro resumo das despesas da conta, especificando os objetivos, a metodologia de cálculo e a base legal de cada subsídio, diagnosticando em detalhe os entraves de cada despesa da conta que permitem o crescimento dos gastos sem controle, sem acompanhamento de efetividade e sem contrapartidas.

7. Diante disso, foram sugeridas propostas de racionalização da conta, tratando cada despesa separadamente (CCC, Universalização, TSEE, Fontes Incentivadas, etc.) e apresentando medidas a serem adotadas para otimização dos recursos.

8. Em linhas gerais as medidas são: teto para as despesas, tempo limitado de participação no benefício, apresentação de contrapartidas e de eficiência energética e comprovação de necessidade do benefício.

9. O relatório salienta enfaticamente a dificuldade de implementação da proposta, visto que a maioria dos subsídios da CDE são regulamentados em Lei e para efetividade das propostas mudanças no âmbito legal precisariam ser feitas.

4. Da análise

10. Primeiramente, expõe-se que não há dúvidas a respeito da pertinência da medida e, em geral, esta Secretaria concorda com as propostas do relatório. Foi executado um excelente mapeamento da situação pelo Grupo de Trabalho, bem como recomendadas alterações apropriadas para que a redução estrutural das despesas da CDE seja efetiva.

11. No que diz respeito ao teto para as despesas, concorda-se com o afirmado sobre a necessidade de alteração legal estabelecendo um teto global para a despesa da CDE, de maneira a obrigar a adequação das despesas instituídas por Lei ao comando do teto. Entende-se que essa é uma condição imprescindível para que as despesas sejam reduzidas e tal alteração precisa ser feita através de uma medida tempestiva.

12. Esta Secretaria avalia como suficiente a fórmula proposta no relatório para o crescimento das despesas, na qual o reajuste é feito considerando a expectativa de crescimento do mercado de energia elétrica. Além disso, dado que o estabelecimento do teto depende de alteração legal, seria adequado o MME incluir as propostas no bojo das discussões legislativas sobre a reforma do setor elétrico, dada a pertinência temática.

13. Em um modelo em que se estabeleça um teto legal de despesas da CDE por meio de alteração legislativa, entende-se como apropriado utilizar rito orçamentário semelhante ao que se pratica no âmbito do orçamento da União. Nesta lógica, havendo necessidade de contingenciamento, primeiro é efetuado um corte percentual linear nas despesas e posteriormente são avaliadas as prioridades e necessidade de revisão desse percentual contingenciado, nos moldes do Decreto de Programação Orçamentária e Financeira publicado pelo poder executivo todos os anos.

14. Ainda, em relação à avaliação de prioridades dos pagamentos poderia ser constituído um comitê interministerial, em parceria com a ANEEL e a CCEE, avaliando as questões técnicas, sociais e orçamentárias em conjunto, ouvidos todos os afetados e interessados pelos subsídios da CDE, e dando ampla publicidade e transparência de seus atos.

15. Não obstante, salienta-se que a visão do relatório referente ao fato de a avaliação de prioridades da CDE ser implementada no âmbito do poder legislativo pode ser questionada. Na verdade, entende-se que o poder legislativo cumpriria o seu papel ao estabelecer um teto para crescimento das despesas e delegar ao poder executivo o estabelecimento de prioridades e critérios.

16. Além do mais, de modo a beneficiar o consumidor final de energia, bem como contemplar imediatamente o disposto legal referente ao plano de redução estrutural das despesas da CDE, deve ser ponderada a afirmativa do relatório a respeito de uma falta de isonomia no estabelecimento de tetos parciais para subsídios que foram criados ou cujas fórmulas de cálculo foram estabelecidas infralegalmente.

17. Na verdade, o fato que deve preponderar é se o subsídio custeado pela CDE está corretamente alocado, quais distorções provoca, se está compatível com a regulação do setor elétrico, entre outros. O argumento do ferimento à isonomia pode causar uma inércia indesejável às despesas da CDE.
18. Também se argumenta que alguns subsídios, mesmo que concedidos via Lei, permitem flexibilidades normativas que podem ser utilizadas, contribuindo para diminuição das despesas da CDE, como é o caso de percentuais de desconto de fontes incentivadas nos encargos de transmissão.
19. Desse modo, entende-se que o Poder Executivo tem autonomia e legitimidade para recalcular, rever premissas ou até mesmo erradicar subsídios cuja despesa foi atribuída por ele a CDE, por regulamentação infralegal, tendo como base as questões elencadas acima.
20. Imediatamente, entende-se que alguns aprimoramentos já poderiam ser feitos para os subsídios i) Serviço Público de água, saneamento e esgoto; ii) Rurais; e iii) Rurais Irrigantes e Aquicultores. Estes somados, no ano de 2017, representaram despesa da ordem de 4,04 bilhões de reais imputados à conta.
21. É discutível a alocação dessas despesas à CDE, visto que o recurso não é aplicado ao setor elétrico, mas sim nos setores aos quais esses consumidores se encontram ligados, logo poderiam ser tratados através de políticas setoriais, inclusive com recursos orçamentários. Porém, pondera-se o cenário de restrição fiscal da União, sendo muito difícil incluir mais despesas ao mesmo, sendo a redução gradual desses subsídios o caminho mais adequado à atual situação fiscal.
22. A respeito da alocação, observa-se que esses descontos são decorrentes de políticas muito antigas, iniciados através das Portarias 42 e 45 de 1992 do Ministério de Infraestrutura e foram carregados para a CDE mesmo não contribuindo para a regularidade, a continuidade a segurança, a atualidade, e a generalidade na prestação dos serviços de energia elétrica, que são premissas básicas do regime regulatório e tarifário do setor elétrico.
23. Quando não relacionado com a temática do setor elétrico, o encargo da CDE cobrado nas faturas do serviço de distribuição de energia elétrica constitui, em essência, apenas uma forma de concretizar políticas de governo para outros setores. Desta maneira, para racionalizar e diminuir distorções na alocação dos subsídios concedidos pelo governo, entende-se que o mérito e destinação desses subsídios sejam rediscutidos, e que se caminhe para focalizar o pagamento desses subsídios para -segmentos em que haja necessidade de atendimento social ao beneficiário.
24. Nesse sentido, cita-se o subsídio para rural irrigante e aquicultor. Sugere-se a revisão das premissas do benefício com a implementação de uma contrapartida social para sua adesão. Mesmo levando em consideração que as despesas com energia elétrica nas atividades rurais que demandam irrigação e na aquicultura são muito grandes, a atividade rural no Brasil é uma atividade consolidada e competitiva, não havendo justificativa para o subsídio irrestrito, sem dependência das características do empreendimento agrícola.
25. Especificamente sobre o subsídio para Serviço Público de água, saneamento e esgoto, conforme foi exposto no relatório, um serviço público regulado por tarifas está sendo penalizado em prol de outro serviço público também regulado por tarifas. Assim, reitera-se a necessidade de avançar na revogação desse benefício gradualmente, na medida em que o custo da política possa ser absorvido pelos consumidores de água ou por outras fontes, no âmbito da competência regulatória desse serviço.
26. Isto posto, sugere-se a revisão dos percentuais de descontos para alta e baixa tensão de maneira a contribuir para redução estrutural da CDE, além da revisão da natureza do subsídio no Decreto 7.891 de 2013, tornando o mesmo inerente a características sociais, podendo então ser exigida como contrapartida a Declaração de Aptidão ao Programa Nacional de Agricultura Familiar (DAP).
27. Sem prejuízo do disposto acima, considera-se urgente que se impeça a sobreposição dos subsídios para rurais e rurais irrigantes e aquicultores. Sugere-se a exigência de contrapartida para consumidores de baixa tensão, que hoje conseguem acumular esses benefícios. Tendo em vista que na regulação vigente o benefício para rurais irrigante e aquicultores é mais vantajoso, entende-se que para cadastro no subsídio rural irrigante e aquicultor o consumidor deve abrir mão do benefício rural.
28. Além disso, sobre as fontes incentivadas, apesar do relatório contar com as mudanças que serão feitas através do PL da Reforma do Setor Elétrico, a legislação garante o desconto mínimo de 50%, sendo o

desconto superior a esse percentual para alguns casos, conforme estabelecido na Resolução Normativa nº 77 de 2004 da ANEEL.

29. Sugere-se que esses percentuais sejam revistos pelo regulador, tendo em vista que as fontes incentivadas já são competitivas. Tomando-se como exemplo o Leilão ANEEL 1/2018, o deságio médio foi de 59,07% e a energia eólica negociada a R\$ 67,60, preço mais baixo que algumas UHEs em regime de cotas.

30. Nos demais pontos esta Secretaria avalia que a proposta do relatório apresenta medidas que garantirão uma distribuição mais adequada dos benefícios, extinção programadas de subsídios cujo mérito é questionável e a implementação de políticas mais modernas, como a valoração de benefícios ambientais através de mecanismos de mercado.

31. Reforça-se a necessidade indiscutível de estabelecimento de um teto global para a CDE, além de um dispositivo que condicione a alteração de despesas específicas por Lei, já que com o teto, o aumento de uma despesa trará impacto para as demais já alocadas na conta.

32. Além disso, a existência do teto fará com que todos os passivos e litígios do setor deixem de recair sobre os consumidores. Esta é uma consideração importante quando se observa o que aconteceu historicamente com as despesas da conta, que acaba absorvendo despesas decorrentes de controvérsias entre agentes do setor, que muitas vezes poderiam ser equacionadas de outro modo, sem onerar os consumidores de energia elétrica.

Considerações Finais

33. O presente parecer avaliou as questões de cunho regulatório no âmbito das competências atribuídas à Sefel no art. 42-A, Anexo I do Decreto nº 9.266/2018. Ante o exposto, de maneira sintética, a SEFEL faz as seguintes recomendações:

- i) proponha-se alteração legislativa com teto global de despesas da CDE o quanto antes, aproveitando a agenda do governo no que diz respeito ao setor elétrico;
- ii) uma vez estabelecido o teto, a priorização das despesas seja feita pelo Poder Executivo;
- iii) que seja revista a alocação e a magnitude dos subsídios ao Serviço Público de Água, Saneamento e Esgoto, Rurais e Rurais Irrigantes e Aquicultores, focalizando os pagamentos em que haja apelo social.

À consideração superior.

FERNANDA GOMES PEREIRA

Coordenadora

GUSTAVO GONÇALVES MANFRIM

Coordenador-Geral de Energia, Petróleo e Gás

De acordo.

PEDRO CALHMAN DE MIRANDA

Subsecretário de Energia e Estudos Quantitativos



Documento assinado eletronicamente por **Fernanda Gomes Pereira, Coordenador(a)**, em 24/05/2018, às 19:52, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Gustavo Gonçalves Manfrim, Coordenador(a)-Geral de Energia, Petróleo e Gás**, em 24/05/2018, às 20:29, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Pedro Calhman de Miranda, Subsecretário(a) de Energia e Estudos Quantitativos Substituto(a)**, em 24/05/2018, às 20:30, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.fazenda.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **0699284** e o código CRC **D0860A13**.

Referência: Processo nº 18101.100474/2018-15

SEI nº 0699284