

CONTRIBUIÇÕES REFERENTES À CONSULTA PÚBLICA Nº 045/2018**NOME DA INSTITUIÇÃO: ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE GRANDES
CONSUMIDORES INDUSTRIAIS DE ENERGIA E DE CONSUMIDORES
LIVRES
ABRACE****MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA – MME**

Consulta Pública nº 045/2018

A ABRACE - Associação Brasileira de Grandes Consumidores Industriais de Energia e Consumidores Livres congratula o Ministério de Minas e Energia por debater a proposta de plano para redução estrutural das despesas da CDE em Consulta Pública, oferecendo a todos os agentes transparência e possibilidade de participação.

Peso da CDE no custo da energia brasileira

A atual configuração da CDE transfere aos consumidores de energia elétrica a responsabilidade por diversos subsídios do setor elétrico. Só em 2018, dos cerca de R\$ 18 bilhões de despesas orçadas da CDE, R\$ 17 bilhões se destinam a custear subsídios.

Para o consumidor de energia elétrica, isto significa uma participação importante da CDE no custo final da energia: por exemplo, para um grande consumidor de energia elétrica atendido em alta tensão no Sudeste, a CDE representa 10% do custo total da energia sem impostos, já para um consumidor de baixa tensão, este percentual é de 7%.

Para 2019, existe o risco de o orçamento ser ainda maior, não apenas pelo crescimento do rol de beneficiários e do aumento das tarifas de energia elétrica, que são referência para o valor de diversos subsídios, mas também

porque estão sendo discutidas no Congresso medidas que impõe custos adicionais à CDE. De fato, se forem aprovadas as mudanças conforme consta no Relatório da MP 814 aprovado pela comissão mista, o impacto imediato para a CDE é estimado em cerca de R\$ 4 bilhões anuais – esta estimativa não inclui o custo adicional para outros encargos nem o custo adicional para os anos seguintes, que serão ainda maiores.

No curto prazo, o custo imposto pela CDE penaliza todos os consumidores de energia elétrica. Para o setor produtivo, o custo da energia elétrica representa perda de competitividade dos produtos brasileiros perante produtos estrangeiros, com efeitos nocivos sobre o emprego e a renda. Para as famílias, além do custo direto do aumento das tarifas de energia elétrica, há também o efeito indireto de aumento dos preços dos produtos e serviços nacionais e menor oferta de emprego no setor produtivo.

A longo prazo, a ausência de limites para o crescimento das despesas da CDE tem um efeito danoso à eficiência das decisões de investimentos do setor, pois há desalinhamento entre os incentivos para escolhas individuais e as ações que seriam adequadas para minimizar custos para todos os consumidores.

Isto acontece porque o mercado de energia elétrica tradicionalmente se caracteriza pela necessidade de investimentos fixos vultosos e baixo custo de atendimento a unidades consumidoras adicionais – em mercados com esta característica, via de regra, a solução mais eficiente, que minimiza custos, seria atender todos os consumidores usando a mesma infraestrutura de distribuição e transmissão.

No entanto, com a existência de encargos, além dos custos associados à geração, transmissão e distribuição de energia elétrica, são repassados aos consumidores custos externos dedicados a custear despesas que nada têm a ver com a energia consumida. Neste cenário, para alguns consumidores, o custo total de consumir energia fornecida pela rede pode superar o custo de investir em geração própria, tornando esta a melhor opção do ponto de vista individual. Este incentivo será tanto mais forte quanto maiores forem os custos estranhos à prestação do serviço repassados aos consumidores.

Ocorre que a redução do conjunto de consumidores que rateiam a infraestrutura de energia elétrica leva a um aumento do custo para os consumidores que ficam – este processo se retroalimenta, com custos cada vez maiores para a sociedade.

Desde 2013, não existe um limite para o crescimento das despesas da CDE nem para participação deste item no custo da energia elétrica, o que torna urgente a revisão das despesas da CDE, necessidade que inclusive foi reconhecida pela legislação na redação dada pela Lei 13.360/2016 ao art. 13,

§2º-A da Lei 10.438/2002, que determina a elaboração de um plano estrutural de redução de despesas da CDE, em discussão nesta consulta pública.

Embora o desenvolvimento de um plano para redução das despesas da CDE seja meritório e desejável, para que sejam alcançados os resultados pretendidos para limitar a CDE, é necessário que além da elaboração do plano, também seja definido um cronograma das ações que serão tomadas para colocar em prática as ações resultantes desta discussão.

Na definição deste cronograma, é útil que se defina o objetivo final delineado para a CDE bem como as etapas intermediárias que devem ser cumpridas para alcançar este objetivo.

A Abrace apoia, como objetivo final, a supressão de subsídios custeados pela CDE. Como ilustrado pela recente aprovação do relatório da MP 814, o modelo atual de destinação de recursos do fundo setorial para subsídios representa um risco constante de aumentos imprevisíveis de custo para os consumidores brasileiros. Dada a natureza de política pública dos subsídios presentes na CDE, caso se julgue oportuno mantê-los, estes devem ser transferidos para o Orçamento Geral da União (OGU), que permite um debate mais amplo a respeito das prioridades da sociedade brasileira para a alocação de recursos. Durante a transição para este novo modelo, devem ser adotadas medidas para aprimorar o desenho dos subsídios, bem como um teto para as despesas da CDE, de forma a limitar o impacto para os consumidores.

Partindo da data definida pela Portaria nº 149/2018 do Ministério de Minas e Energia para conclusão do relatório final em discussão, e tendo em vista o rito anual de elaboração do orçamento da CDE para o ano seguinte, a Abrace propõe estruturar o cronograma da seguinte forma: (i) aprimoramentos que dependem exclusivamente de alterações infralegais – publicação dos devidos ajustes até outubro de 2018, para que seja possível considerar as novas regras no orçamento de 2019; (ii) aprimoramentos que dependem de alterações legais – elaboração e envio do projeto de lei ao Congresso até dezembro de 2018, para que as discussões possam ter início de forma mais breve possível. Além dos aprimoramentos ao desenho dos subsídios e do teto global para a CDE, este projeto deve definir o prazo para transferência da responsabilidade pelos subsídios para o OGU e dispor sobre a regra de transição, vedando o repasse deste custo às cotas de CDE após o período de transição.

Teto para as despesas da CDE e redução estrutural das despesas.

Em conformidade com as orientações da Lei 13.360/2016, o relatório apresentado nesta consulta pública traz alternativas para o limite máximo de despesas da CDE: (i) teto geral para todas as despesas da CDE, que não

poderiam ultrapassar os gastos do ano anterior, corrigidos pela expectativa de crescimento do mercado de energia elétrica e pela expectativa de reajuste médio das distribuidoras; ou (ii) teto apenas para os gastos associados a subsídios previstos em decreto, limitados de forma semelhante ao descrito no item anterior, sem limite para os subsídios definidos em lei.

O relatório aponta que a alternativa (i) só pode ser adotada por lei, que pode determinar que os todos os subsídios estão sujeitos a este limite e podem ser reduzidos conforme decreto, já que, segundo o relatório, não é possível limitar em norma infralegal um subsídio estabelecido em lei.

Nota-se que as duas propostas apresentadas para o teto evitam o crescimento das despesas em comparação com o ano anterior, mas não criam uma regra que garanta a redução destes custos. Para a Abrace, o caminho mais coerente dentro de um plano para redução estrutural das despesas da CDE é estabelecer um limite progressivamente menor, com regra de transição para retirar subsídios da CDE. Por isso, propomos o seguinte aprimoramento para a proposta da Consulta Pública:

$$CDE_{t+1} = [CDE_t * (1 + \pi_{t+1}) * (1 + g_{t+1})] * \frac{10-n}{10}$$

onde CDE_{t+1} é o limite da CDE no ano seguinte, CDE_t são os gastos na CDE no ano corrente, π_{t+1} é a expectativa do percentual de reajuste médio a ser percebido pelas distribuidoras no ano seguinte, g_{t+1} representa a expectativa de taxa média de crescimento do mercado consumidor de energia elétrica do Brasil entre o ano t e o ano t+1 e n representa o número de anos desde o início de aplicação da regra de limite para a CDE.

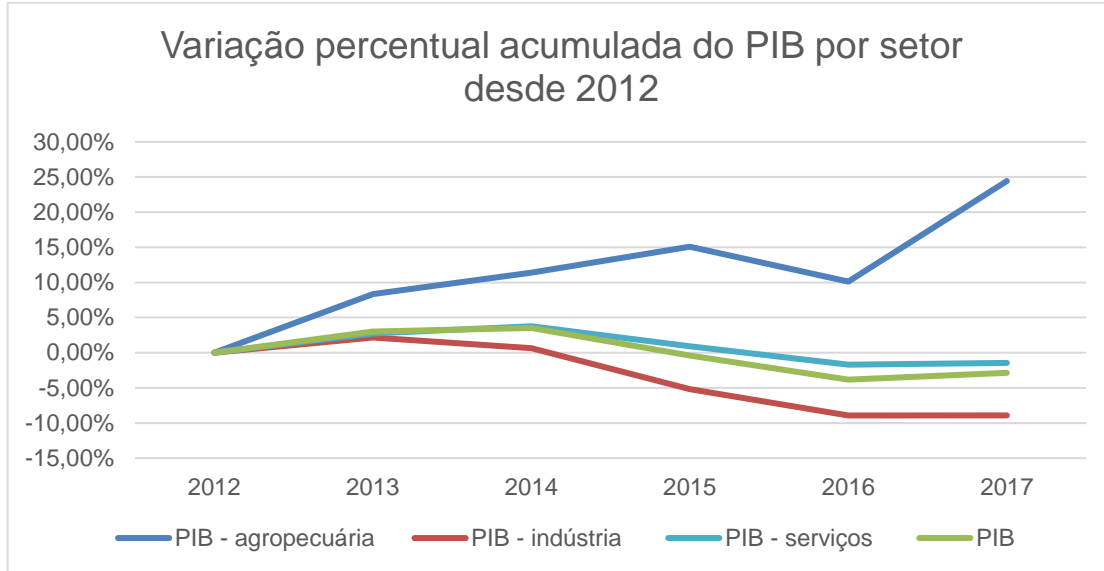
O aprimoramento proposto visa a garantir que em um prazo de 10 anos, o limite de gastos da CDE será zero. O prazo de dez anos é suficientemente extenso para que os subsídios hoje custeados pela CDE possam ser amplamente rediscutidos e para que se defina se algum deles deve ser transferido para o OGU.

Para ilustrar a necessidade de revisão dos subsídios presentes na CDE, para citar apenas um exemplo, examinamos o caso dos subsídios concedidos à atividade rural – entre subsídios para unidades consumidoras que exercem atividades rurais, subsídios para irrigação e aquicultura e subsídios para cooperativas de eletrificação rural, o orçamento de 2018 prevê R\$ 3,7 bilhões.

Assim como os demais subsídios da CDE, este custo onera diretamente todos os consumidores de energia elétrica, inclusive outros ramos de atividade econômica.

A partir da análise dos dados do crescimento do PIB desde 2012, vê-se que este subsídio é um contrassenso, uma vez que a atividade agropecuária é a

que apresenta maior crescimento acumulado, enquanto os ramos de serviços e industrial, penalizados pelo custo da CDE, apresentaram queda acumulada, como pode ser visto no gráfico abaixo:



Por fim, até que se aprove a lei necessária para estabelecer um limite para todos os gastos da CDE, propomos a adoção do teto apenas para os subsídios que são previstos por decreto, de acordo com a fórmula a seguir:

$$CDE_{t+1} = CDE_{t+1}^{LEI} + [CDE_{t+1}^{DEC} * (1 + \pi_{t+1}) * (1 + g_{t+1})] * \frac{10 - n}{10}$$

onde CDE_{t+1}^{LEI} representa os subsídios cuja fórmula de cálculo consta em lei e CDE_{t+1}^{DEC} é formado pelos subsídios com valor ou percentual definido por decreto.

Importante reiterar que a proposta acima, na visão da Abrace, deve ser uma etapa intermediária, necessária no período de eliminação dos subsídios presentes na CDE, já que o objetivo, como dito, deve ser a transferência do custo dos subsídios meritórios para o OGU e eliminação dos demais.

Desenho dos subsídios

O relatório apresenta um conjunto de diagnósticos sobre as falhas encontradas no desenho dos subsídios da CDE e propõe soluções para adequar cada subsídio. As seções seguintes apresentam as contribuições da Abrace para o aprimoramento de cada ponto:

CCC:

A CCC tem o objetivo de evitar que consumidores atendidos em áreas de sistemas isolados percebam um custo de energia muito superior ao dos consumidores atendidos no Sistema Interligado Nacional – desse modo, o

subsídio é desenhado para que os consumidores dos sistemas isolados paguem, em suas tarifas, um custo de energia que simula a média de custo no SIN e a diferença seja coberta pela CCC.

Para garantir máxima aderência a este objetivo, é desejável que se adote um montante máximo subsidiado por unidade consumidora. Isto porque o subsídio distorce os sinais de preço que indicam escassez, de modo que o consumidor subsidiado tem incentivo a consumir mais do que a quantidade eficiente. Para mitigar este incentivo, a Abrace propõe que, para unidades consumidoras do grupo B, o montante subsidiado seja limitado à média de consumo nacional verificada para cada classe – o consumo verificado além deste limite deve ser tarifado de forma a refletir o custo real da geração de energia nos sistemas isolados. A proposta se concentra em unidades do grupo B pois, para unidades consumidoras pertencentes ao grupo A definição de um limite máximo a partir de uma referência nacional se torna mais complexa, já as atividades exercidas, em geral, são mais diversas.

Ainda com o objetivo de garantir ao máximo um tratamento equivalente dos consumidores, independentemente de serem atendidos no SIN ou nos sistemas isolados, é necessário submetê-los a regras isonômicas a respeito do limite de perdas regulatórias.

A atual redação da Lei 12.111/2009 estabelece que o limite regulatório de perdas de distribuidoras que não estavam interligadas ao SIN em dezembro de 2009 será definido segundo regra estabelecida pelo art. 4º-A desta lei, tanto para cálculo da CCC quanto para fins de reconhecimento tarifário. Este comando está em desacordo com a regra geral, aplicável às distribuidoras de todo o país, em que o limite de perdas é definido pela Agência Nacional de Energia Elétrica – Aneel a partir da comparação de eficiência de distribuidoras semelhantes no combate às perdas. A exceção criada pelo art. 4º-A majora o custo da CCC e é contrária ao objetivo de conceder tratamento isonômico a consumidores do SIN e dos sistemas isolados, e por isso, deve ser extinta.

Outro ponto de destaque diz respeito à limitação de prazo deste subsídio. De acordo com a legislação atual, a CCC deve ser concedida enquanto a área atendida estiver em sistema isolado. No entanto, com o passar do tempo, é razoável supor que as áreas isoladas serão cada vez menores, e que em algum momento, o custo de atendimento a estas áreas poderá ser absorvido pelas tarifas de distribuidoras locais sem que isto cause grande impacto tarifário e sem necessidade de subsídio da CCC. Assim, propomos que a cada revisão tarifária de distribuidoras, a Aneel avalie o impacto tarifário da incorporação do atendimento das áreas isoladas sem subsídios da CCC, e quando for constatado que estas áreas podem ser atendidas pela distribuidora

sem causar um impacto tarifário demasiado alto para seus consumidores, que essas áreas sejam desconsideradas no cálculo da CCC.

Ainda a respeito do critério de saída, é preciso aprimorar as regras para responsabilizar os agentes que ocasionam atrasos nas obras para interligação de sistemas isolados, impondo custos à CCC por um prazo maior do que o necessário. Não é razoável que os consumidores continuem a ser onerados pela CCC após o prazo estimado para conclusão de obras de interligação ao SIN enquanto o responsável pelo atraso não participa deste custo.

Por fim, a Abrace apoia a proposta apresentada no relatório para considerar, para fins de cálculo do reembolso da CCC, uma alíquota média de ICMS sobre os combustíveis usados na geração termelétrica em vez de considerar a alíquota efetiva dos estados onde estão os sistemas isolados. Esta proposta está em consonância com o objetivo de conceder isonomia entre consumidores do SIN e dos sistemas isolados.

Carvão Mineral:

Ao longo dos anos, os consumidores de energia elétrica foram obrigados a arcar com a compra de carvão que em tese seria usado para a geração de energia elétrica, mas que na prática formou um estoque pois alguns dos beneficiados não foram capazes de consumir o carvão subvencionado.

A Lei 13.360/16 amenizou esta distorção ao determinar que os estoques sejam descontados do valor subsidiado. No entanto, não foram criados mecanismos para correção destes valores de modo a compensar os consumidores pelo desembolso de recursos em exercícios anteriores.

Na regulamentação deste dispositivo legal, a Aneel entendeu que poderia parcelar o desconto estabelecido pela lei, desconsiderando por completo o valor do dinheiro no tempo e beneficiando os agentes que deram causa ao acúmulo de estoques observado.

Para mitigar a distorção observada, é essencial ajustar a redação da lei para deixar claro que o desconto do estoque histórico deve acontecer imediatamente.

Tarifa Social de Energia Elétrica (TSEE)

O relatório apresenta propostas para redefinir os critérios de elegibilidade do desconto e facilitar sua aplicação. Estas propostas, na visão da Abrace, são passos importantes para racionalizar o subsídio enquanto não há a transferência deste custo para o OGU, porém dada a natureza de política pública deste item, propomos aplicar a regra de transição para retirar do consumidor de energia elétrica a responsabilidade por este subsídio.

Fontes Incentivadas

O principal diagnóstico neste subsídio está na falta de clareza a respeito de seu objetivo.

Embora possa ser argumentado que as fontes incentivadas possuem atributos que não são corretamente remunerados pelo preço de venda da energia, tais como a proximidade ao centro de carga, que posterga a necessidade de investimentos em transmissão, ou mesmo geração de energia limpa, que poderia ser considerado um atributo ambiental, é importante notar que o atual desenho do subsídio, atrelado a descontos no fio, não tem qualquer vinculação com a remuneração destes atributos. Além do subsídio, cabe notar a existência de reserva de mercado para estas fontes, tanto na exclusividade de fornecimento de energia elétrica para consumidores especiais quanto na participação em leilões de energia de reserva.

A proposta da ABRACE para este subsídio está em linha com a proposta apresentada no relatório, qual seja, extinguir o subsídio no modelo atual para novas outorgas e substituí-lo pela remuneração de atributos que atualmente não são corretamente precificados. O valor associado a cada atributo deve ser resultado de leilão e vinculado à geração verificada de cada empreendimento, para garantir que a sociedade, de fato, está recebendo os benefícios dos atributos remunerados. É preciso considerar, ainda, que a lei do novo subsídio deve conter previsão de que novas exigências de elegibilidade podem ser criadas por decreto e que o valor pode ser revisado, de modo a garantir a flexibilidade necessária para que os atributos sejam valorados de acordo com as necessidades do sistema.

Rural

O relatório apresenta um conjunto muito completo de propostas para aperfeiçoamento do subsídio à atividade rural, com os quais a Abrace concorda – especialmente quanto à necessidade de concentrar o benefício em consumidores de acordo com critérios socioeconômicos e aperfeiçoamento dos critérios para comprovar o direito ao desconto. Assim, o único ponto de aperfeiçoamento identificado diz respeito à transferência deste subsídio para o OGU, de acordo com proposta já apresentada em seção anterior.

Irrigação e Aquicultura

O relatório evidencia que o subsídio não tem relação com o setor elétrico, mas sim com a atividade exercida, e que, portanto, deveria ser incorporado ao OGU e retirado da CDE em um prazo de cinco anos. Enquanto não acontece a supressão do subsídio, aponta necessidade de aperfeiçoar os critérios para acesso, para garantir que apenas consumidores que têm autorização para

exercer a atividade de irrigação sejam beneficiados. Diante das propostas apresentadas, a Abrace manifesta seu apoio.

Serviços Públicos de água, esgoto e saneamento

A conclusão do relatório sobre este subsídio é que tanto o serviço de energia elétrica quanto o serviço de saneamento são essenciais à população e portanto, não faz sentido que o consumidor de energia elétrica tenha um serviço mais caro para usufruir de um serviço de saneamento mais barato. Desse modo, o relatório propõe a eliminação gradual deste subsídio. Esta proposta está alinhada com a visão da Abrace e, portanto, conta com o apoio desta associação.

Programa Luz para Todos (PLpT)

O diagnóstico do relatório é que seria desejável impor um teto para os gastos do programa e fazer constar em lei os critérios de acesso ao programa, hoje definidos em decreto e que poderiam ser alvo de contestação, mas que não são necessários aprimoramentos já que o Programa Luz para Todos tinha encerramento previsto para o fim de 2018. Esta recomendação está defasada tendo em vista a publicação do Decreto nº 9.357/2018, que prorrogou o prazo do PLpT para 2022.

A Abrace apoia a definição de um teto para as despesas do programa e chama atenção para a necessidade de mais transparência na definição das metas do programa e na divulgação dos resultados alcançados. Sugere-se que as consultas públicas do Ministério de Minas e Energia que discutem o orçamento do PLpT tenham seu escopo ampliado para apresentar também os resultados do período anterior, tais como número de consumidores atendidos, valor gasto por agente executor e média de custo das ligações, bem como publicação dos resultados das fiscalizações realizadas no uso dos recursos destinados ao PLpT.

Distribuição Suprida

O objetivo deste subsídio é compensar a baixa densidade de carga em pequenas distribuidoras, antigas cooperativas de eletrificação rural. A Abrace propõe que seja avaliada a incorporação destas áreas de distribuição à área da concessionária supridora, o que poderia levar à redução do custo de atendimento dos consumidores destas áreas.