

## **Contribuição à Consulta Pública MME nº 45/2018**

Objeto: *“Plano de Redução Estrutural das Despesas da Conta de Desenvolvimento Energético – CDE”*.

Rio de Janeiro, 23 de maio de 2018.

---

## SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	3
2. PROPOSTAS DE RACIONALIZAÇÃO DAS DESPESAS DA CDE.....	3
3. SUBSÍDIOS ÀS FONTES INCENTIVADAS.....	4
4. CARVÃO MINERAL.....	5
5. DESCONTO NAS TARIFAS DE ENERGIA ELÉTRICA PARA CONSUMIDORES RURAIS.....	5
6. DESCONTO NAS TARIFAS DE ENERGIA ELÉTRICA PARA CONSUMIDORES RURAIS AQUICULTORES E IRRIGANTES.....	6
7. DESCONTO NA TARIFA SOCIAL DE ENERGIA ELÉTRICA.....	6
8. PROGRAMA LUZ PARA TODOS.....	7

## 1. INTRODUÇÃO

A Consulta Pública nº 45/2018, aberta pelo Ministério de Minas e Energia, busca atender a uma determinação legal disposta no art. 13, § 2º-A, da Lei nº 10.438, de 26 de abril de 2002, alterado pela Lei 13.360, de 17 de novembro de 2017, o qual estabelece que o poder concedente deverá “apresentar, conforme regulamento, até 31 de dezembro de 2017, plano de redução estrutural das despesas da CDE, devendo conter, no mínimo: I - proposta de rito orçamentário anual; II - limite de despesas anuais; III - critérios para priorização e redução das despesas; IV - instrumentos aplicáveis para que as despesas não superem o limite de cada exercício”. Nesse sentido, após trabalho realizado pelo Grupo de Trabalho criado pelo MME, foi disponibilizado o “Relatório Preliminar do Plano de Redução Estrutural das Despesas da Conta de Desenvolvimento Energético (CDE)”, que apresenta propostas para análise nesta Consulta Pública.

Em linhas gerais, a proposta apresentada nesta Consulta Pública busca refrear o crescimento acelerado dos gastos com a CDE verificado nos últimos anos, por meio de um redesenho de suas atribuições com o objetivo de melhorar a eficiência na alocação de seus recursos. Nesse sentido, a APINE compartilha da opinião externada por este Ministério nesta Consulta Pública de que os benefícios e subsídios atrelados a políticas públicas na área de energia sejam alocados de forma eficiente e aferidos de maneira transparente pela sociedade. Para que este objetivo seja alcançado, é inerente a correta identificação das externalidades nos processos de estabelecimento das políticas públicas e do planejamento da expansão da geração e transmissão.

Com este intuito colaborativo, a APINE apresenta as suas contribuições ao longo deste documento, repartidas em capítulos conforme o tema abordado.

## 2. PROPOSTAS DE RACIONALIZAÇÃO DAS DESPESAS DA CDE

A minuta de relatório disponibilizada nesta Consulta Pública propõe alguns mecanismos para racionalizar as despesas com a CDE, como o estabelecimento de um teto geral para limitar os gastos, o estabelecimento de prioridades e o aprimoramento do desenho dos subsídios. Abaixo apresentamos considerações sobre cada um dessas propostas.

O estabelecimento de um teto global para as despesas com CDE esbarra em uma limitação: uma vez que grande parte dos subsídios arcados pela CDE foi concedida por determinação legal, o Poder Concedente não teria alçada para estabelecer um limite de gastos por meio de Decreto, visto que se trata de dispositivo infralegal. Desta forma, não poderia haver limitação de direitos consagrados em Lei, sob o risco de submissão de ações judiciais pelos agentes que se virem prejudicados por estas medidas.

A minuta do relatório, ao identificar essa limitação, propõe que alternativamente seja estabelecido um teto apenas para os subsídios criados por meio de normas infralegais. No entanto, conforme indicado no próprio relatório, haveria uma falta de isonomia no tratamento dos subsídios, visto que uns estariam limitados e outros não.

O relatório conclui ser pertinente o estabelecimento de um teto global por meio de Lei, que implica em alterações na legislação vigente, de forma que todos os subsídios fossem subordinados a mesma regra geral. Ocorre que este cenário ainda não se vislumbra como o ideal. Em caso de atingimento do teto, como seriam acomodadas as reduções dos subsídios? Haveria uma redução proporcional de todos os subsídios, ou haveria uma priorização?

Sobre esse tema, chega-se a segunda proposta apresentada neste item, qual seja a priorização de despesas cobertas pela CDE no caso de insuficiência de recursos oriundos dos fundos da CDE, CCC e RGR durante a execução orçamentária. Propõem-se duas abordagens distintas para a priorização das despesas:

- A primeira abordagem prioriza as despesas listadas no art. 14 do Decreto nº 9.022, de 31 de março de 2017, aplicando um corte proporcional nas demais despesas.
- A segunda abordagem determina que corte dos subsídios ocorra exclusivamente sobre aqueles estabelecidos por força de Decreto.

Mais uma vez, o relatório reconhece que as propostas de priorização de despesas poderiam levar a questionamentos judiciais sobre as escolhas realizadas, uma vez que serão decididas por meio de normas infralegais. Conclui, portanto, que a ordem de priorização deveria ser estabelecida por meio de alterações na legislação vigente.

Por fim, o relatório propõe que devem ser postulado o aprimoramento do desenho dos subsídios da CDE, com a devida identificação dos beneficiários e exigência de contrapartidas para sua concessão. Conforme já mencionado anteriormente, grande parte dos benefícios foi estabelecida por Lei. Dessa forma, alterações na legislação vigente devem ser adotadas para permitir alcançar o objetivo descrito nesse relatório.

Face ao exposto, a APINE entende que a reavaliação global das despesas da CDE, nos termos apresentados ao longo deste documento, é o caminho mais vantajoso para a sociedade, devendo ser perseguido por este Ministério. Nesse sentido, propomos que não seja estabelecido teto global ou priorização de gastos para os subsídios arcados pela CDE, visto que esse procedimento inevitavelmente acarreta em distorções na sua alocação e diferenciação de beneficiários.

### 3. SUBSÍDIOS ÀS FONTES INCENTIVADAS

Conforme disposto na Tabela I do relatório em análise nesta Consulta Pública, os subsídios direcionados para as fontes incentivadas buscam “promover a geração elétrica por pequenos empreendimentos hidrelétricos e empreendimentos com bases em fontes solar, eólica, biomassa e cogeração qualificada”. Os próximos capítulos deste documento buscarão detalhar os benefícios proporcionados por estas fontes incentivadas, que por muitas vezes não são corretamente precificados e identificados. Em específico, este capítulo busca avaliar as bases legislativas que garantem a concessão desse desconto.

Ainda na referida Tabela I, é descrito que o desconto para as fontes incentivadas foi estabelecido pela Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996. O texto desta Lei trata de maneira explícita o direito ao subsídio para as fontes incentivadas, conforme descrito abaixo.

*“Art. 26. Cabe ao Poder Concedente, diretamente ou mediante delegação à ANEEL, autorizar:*

*I - o aproveitamento de potencial hidráulico de potência superior a 5.000 kW (cinco mil quilowatts) e igual ou inferior a 30.000 kW (trinta mil quilowatts), destinado a produção independente ou autoprodução, mantidas as características de pequena central hidroelétrica;*

*(...)*

*§ 1º Para o aproveitamento referido no inciso I do caput deste artigo, para os empreendimentos hidroelétricos com potência igual ou inferior a 5.000 kW (cinco mil quilowatts) e para aqueles com base em fontes solar, eólica, biomassa e cogeração qualificada, conforme regulamentação da Aneel, incluindo proveniente de resíduos sólidos urbanos e rurais, cuja potência injetada nos sistemas de transmissão ou distribuição seja menor ou igual a 30.000 kW (trinta mil quilowatts), a Aneel estipulará percentual de redução não inferior a 50% (cinquenta por cento) a ser aplicado às tarifas de uso dos sistemas elétricos de transmissão e de distribuição, incidindo na produção e no consumo da energia:*

*(...)*

*§ 1º-A Para empreendimentos com base em fontes solar, eólica, biomassa e, conforme regulamentação da Aneel, cogeração qualificada, a Aneel estipulará percentual de redução não inferior a 50% (cinquenta por cento) a ser aplicado às tarifas de uso dos sistemas elétricos de transmissão e de distribuição, incidindo na produção e no consumo da energia proveniente de tais empreendimentos, comercializada ou destinada à autoprodução, pelos aproveitamentos, desde que a potência injetada nos sistemas de transmissão ou distribuição seja maior que 30.000 kW (trinta mil quilowatts) e menor ou igual a 300.000 kW (trezentos mil quilowatts) e atendam a quaisquer dos seguintes critérios:*

*I – resultem de leilão de compra de energia realizado a partir de 1o de janeiro de 2016; ou*

*II – venham a ser autorizados a partir de 1o de janeiro de 2016.” (grifo nosso)*

Resta claro, portanto, que o direito ao desconto sobre o uso dos sistemas de transporte de energia quando realizado por fontes incentivadas foi assegurado por Lei. Ainda que a intenção de limitar e racionalizar a alocação dos subsídios arcados pela CDE seja nobre, verifica-se que apenas uma ação legislativa poderia alterar sua destinação e sua forma de alocação, quando analisados sob a ótica das fontes incentivadas.

Nesse sentido, cabe retomar as discussões já iniciadas na Consulta Pública MME nº 33/2017, conforme disposto na Nota Técnica nº 5/2017/AEREG/SE, que discutiu profundamente a alocação de benefícios para as fontes incentivadas e apresentou propostas concretas para a sua substituição. Em específico, o capítulo “Subsídio as Fontes Incentivadas” apresenta uma proposta de substituição do desconto na TUST e na TUSD para novas outorgas pelo pagamento de um prêmio de incentivo proporcional a produção de energia de cada fonte. O pagamento do prêmio seria válido até o ano de 2030, o que coaduna com o objetivo de proporcionar um período de transição até que as demais proposições do novo marco regulatório, de fundamental relevância para garantir a competitividade dessas fontes, estejam regulamentadas. A eliminação do incentivo para novas outorgas renováveis deve vir somente após a consolidação da implementação da valoração dos atributos e externalidades das fontes, sob pena de desestimular o desenvolvimento dos projetos em curso. Já para as outorgas existentes, deve-se manter as regras já estabelecidas em Lei que permitiram as decisões de investimento, o que atende ao conceito de estabilidade regulatória para os investimentos já realizados ou em fase final de maturação.

#### **4. CARVÃO MINERAL**

Os recursos da CDE destinados para o carvão mineral sofreram ao longo dos últimos anos ajustes principalmente por meio da Lei 13.360/2016, Decreto 9.022/2017 e Resolução Normativa ANEEL nº 801/2017. Se por um lado essa nova regulamentação restringiu o acesso aos recursos da CDE levando a desativação das Unidades de Charqueadas e das Fase A e B da Usina Presidente Médici, por outro lado alinhou as regras aos princípios preconizados pelo MME de que os subsídios precisam ser transparentes, focalizados e eficientes.

Por entendermos que as regras impostas para o setor de carvão mineral já atingem os objetivos preconizados na proposta do MME, acreditamos que não se é necessária a adequação das regras já vigentes, em linha com a proposta deste MME.

#### **5. DESCONTO NAS TARIFAS DE ENERGIA ELÉTRICA PARA CONSUMIDORES RURAIS**

Em relação aos subsídios concedidos aos consumidores rurais é possível verificar um grande escopo para aprimoramentos regulatórios e de fiscalização, que visem melhorar a isonomia e a eficiência da alocação dos subsídios entre os agentes, tornando-se um vetor de estímulo para a agropecuária de pequeno porte. Dessa forma, é importante salientar a postura passiva do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) que em resposta ao Ministério de Minas e Energia (MME) informou não possuir conhecimento e subsídios para propor uma contribuição ao assunto. O adequado posicionamento do MAPA é essencial para o MME possa prosseguir no seu objetivo de aprimoramento na alocação dos subsídios para este setor.

Segundo regulamentação vigente (Decreto nº 62.724, de 1968, e a Resolução Normativa nº 414, de 2010), o acesso ao desconto da tarifa rural abrange todo e qualquer produtor rural, independentemente do tamanho do seu porte e a destinação da sua produção. Essa isonomia plena entre os agentes gera distorções de mercado, tanto entre produtores de pequeno e grande porte, como entre o segmento agropecuário e o segmento industrial. Portanto, é necessário que seja criado algum mecanismo que possibilite a melhor alocação desses recursos entre esses agentes.

Nesse sentido se propõe o aperfeiçoamento nos critérios de acesso e manutenção ao subsídio, como, por exemplo, a ausência de registro de irregularidades na unidade consumidora no período recente e, principalmente, o enfoque em produtores rurais que realmente necessitem desse subsídio. Nesse sentido, apoiamos a proposta do MME de que apenas os agricultores com a Declaração de Aptidão ao Programa Nacional de Agricultura Familiar (DAP) sejam beneficiários, sendo o critério de saída alcançado justamente quando o produtor rural atingir um patamar que não necessitasse mais da DAP.

Outro ponto que consideramos de suma importância seria a eliminação da cumulatividade desse subsídio com o desconto também fornecido para irrigantes com unidades do grupo B. Subsídios acumulados e cruzados devem ser sempre evitados para não gerar alocação ineficiente de recursos e sinais econômicos equivocados.

## **6. DESCONTO NAS TARIFAS DE ENERGIA ELÉTRICA PARA CONSUMIDORES RURAIS AQUICULTORES E IRRIGANTES**

O MME solicitou igualmente ao Ministério da Integração Nacional contribuições sobre o aperfeiçoamento do subsídio aos consumidores rurais aquicultores e irrigantes, diferente da postura do MAPA, o Ministério de Integração Nacional fez uma análise com ponderações a proposta de aprimoramento.

Pode-se afirmar que são muito semelhantes os pontos sensíveis e passíveis de melhora observados na concessão dos subsídios aos consumidores rurais e aos consumidores rurais aquicultores e irrigantes.

No quesito da necessidade de melhor definição dos beneficiários, a APINE mantém a posição supracitada em relação aos consumidores rurais da necessidade de melhor definição dos agentes selecionados para receber esse subsídio. Acreditamos que a Declaração de Aptidão ao Programa Nacional de Agricultura Familiar (DAP) seja no momento o melhor quesito a ser preenchido para a concessão do benefício.

Dessa forma temos uma opinião divergente a do Ministério de Integração que se mostrou contrário à seleção por considerar que o subsídio não tem natureza social, mas que na realidade é inerente à atividade, uma vez que já foram incorporados ao planejamento de custos da mesma. Entretanto o Ministério de Integração reconhece o impacto da CDE e sugere uma redução gradual no percentual dos descontos nos próximos anos, sugerindo um prazo de 5 anos. Apesar de compreender os novos desafios que esse segmento terá com a eliminação do subsídio para alguns beneficiários, a APINE mantém a posição da necessidade de revisão dos agentes selecionados para receber a parcela devida da CDE, pois acredita que a atual configuração traz distorções relevantes ao mercado.

Em relação aos critérios para o acesso ao subsídio, reforçamos nosso apoio à proposta do MME sobre a necessidade de ausência de irregularidade no período recente e também concordamos com a exigência de cadastros de irrigantes perante a Agência Nacional de Águas (ANA) e sua respectiva licenças. Além disso, conforme proposto pelo MME, consideramos a exigência da outorga dos direitos de uso da água e demais licenças pertinentes de supra importância para harmonizar a legislação vigente.

Finalmente, reiteramos nossa opinião mencionada no item anterior no que concerne a necessidade de não cumulatividade entre os subsídios, em específico o desconto para a atividade rural e para as unidades consumidoras conectadas na baixa tensão. Como explicitado, essa cumulatividade gera distorções negativas no mercado e ineficiência na alocação de recursos.

## **7. DESCONTO NA TARIFA SOCIAL DE ENERGIA ELÉTRICA**

No nosso entendimento a proposta do MME em condicionar a concessão do benefício aos beneficiários do Programa Bolsa Família tem todo um respaldo técnico e econômico. Como exposto no relatório, esse é o maior programa existente no país na promoção do combate à pobreza e da desigualdade social e é resultado da unificação de todas as ações de transferência de renda no âmbito do Governo Federal. Dessa forma acreditamos que esses sejam os beneficiários que realmente necessitariam de receber o subsídio.

Em relação a melhor forma de conceder esse benefício, acreditamos que este deve ser definido como um percentual fixo a ser deduzido da tarifa paga pelo consumidor (por exemplo, desconto de 90% sobre o valor a ser pago). Acreditamos que tal procedimento gera os melhores resultados, pois estimula um comportamento racional do beneficiário que, ao aumentar seu consumo de energia perceberá um aumento proporcional no pagamento, ainda que substancialmente reduzido pelo desconto proporcionado. Desta forma o sinal econômico do consumo de

energia fica evidente, diferente quando se propõe uma gratuidade que não enseja um comportamento racional dos agentes.

Outro ponto que já mencionamos e também consideramos essencial para esses beneficiários é a necessidade de ausência de irregularidades no período recente para a concessão do benefício. Isso se torna ainda mais importante em grandes centros urbanos, onde os níveis de perdas não técnicas são elevadíssimos.

## **8. PROGRAMA LUZ PARA TODOS**

Apesar de ter o término previsto para 2018, o Programa Luz para Todos tem sido sistematicamente prorrogado há alguns anos. Dessa forma, caso haja mais uma prorrogação, sugerimos uma revisão no escopo do programa e sua forma de atuação.

Conforme pode se verificar na Tabela 1 abaixo, obtida a partir de dados da Eletrobrás<sup>1</sup>, no final de 2016 o número de consumidores ainda pendentes de atendimento (Consumidor a atender – contratos em andamento) era na ordem de 6% dos consumidores totais já atendidos. Esse baixo valor remanescente de consumidores a serem atendidos, que possivelmente já encontra-se ainda mais reduzido dado esse período de cerca de um ano e meio desde a última apuração divulgada, evidencia o papel que o programa praticamente já atingiu universalização do acesso e uso da energia elétrica.

---

<sup>1</sup> Disponível em: <http://eletrobras.com/pt/Paginas/Luz-para-Todos.aspx> Consultado em: 17 de maio de 2018

**Tabela 1 – Consumidores atendidos**

Estado	Consumidores atendidos (total)	Consumidores atendidos (contratos encerrados)	Consumidores atendidos (contratos em andamento)	Consumidores a atender (contratos em andamento)
AC	36.840	31.822	5.018	8.596
AL	94.191	89.037	5.154	5.325
AM	100.468	90.103	10.365	17.350
AP	4.834	2.048	2.786	15.069
BA	512.552	466.920	45.632	25.009
CE	138.293	127.063	11.230	3.424
ES	55.041	55.041	-	-
GO	39.807	26.558	13.249	5.319
MA	334.149	333.117	1.032	7.710
MG	266.135	266.135	-	-
MS	41.971	36.338	5.633	608
MT	121.122	118.966	2.156	3.575
PA	299.184	260.046	39.138	37.240
PB	55.357	55.357	-	-
PE	102.157	102.157	-	-
PI	121.108	99.416	21.692	25.118
PR	72.804	72.804	-	-
RJ	21.926	20.644	1.282	513
RN	53.353	53.353	-	-
RO	54.299	52.278	2.021	4.389
RR	11.319	2.573	8.746	942
RS	84.612	84.612	-	-
SC	27.877	27.877	-	-
SE	53.094	53.094	-	-
SP	81.646	80.390	1.256	2.203
TO	69.071	66.178	2.893	5.082
<b>Brasil</b>	<b>2.853.210</b>	<b>2.673.927</b>	<b>179.283</b>	<b>167.472</b>

Fonte: Eletrobras (31/12/2016)

Fonte: Eletrobrás (2016)

Entretanto, considerando que ainda há um volume residual a ser provido, sugerimos que outras alternativas técnicas ou tecnologias sejam estudadas para o suprimento desses consumidores, de forma alternativa a expansão via rede, como a instalação de painéis fotovoltaicos diretamente nas residências atendidas. Desde que o programa foi criado, em 2003, houve desenvolvimento tecnológico expressivo que acarretou uma considerável redução no custo de implantação de novas tecnologias, o que poderia viabilizar uma redução de custos significativa para consumidores localizados distantes das redes de energia já existentes.