

BOLETIM MENSAL SOBRE OS SUBSÍDIOS DA UNIÃO

CONTA DE DESENVOLVIMENTO ENERGÉTICO:
SUBSÍDIOS PÚBLICOS OU CRUZADOS?



EDIÇÃO 7

abril/2019

MINISTRO DA ECONOMIA

Paulo Roberto Nunes Guedes

SECRETÁRIO ESPECIAL DE FAZENDA

Waldery Rodrigues Júnior

SECRETÁRIO DE AVALIAÇÃO, PLANEJAMENTO, ENERGIA E LOTERIA

Alexandre Manoel Angelo da Silva

SUBSECRETÁRIO DE AVALIAÇÃO DE SUBSÍDIO DA UNIÃO

Nelson Leitão Paes

COORDENADOR-GERAL DE AVALIAÇÃO DE BENEFÍCIO FINANCEIRO OU CREDITÍCIO

Carlos Renato de Melo Castro

EQUIPE

Seiji Kumon Fetter

Leonardo Carvalho de Mello

Giovani Silva Machado

Luciano de Castro Pereira

Filipe Tomaz Figueiredo Duarte

Boletim mensal sobre os Subsídios da União (benefícios creditícios, financeiros e tributários) que reúne, mensalmente, informações sobre diferentes políticas públicas financiadas por esses subsídios.

Informações: Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria

Tel: (61) 3412-2358/2360

Home Page: <http://www.fazenda.gov.br/orgaos/sefel>

Ministério da Economia

Esplanada dos Ministérios, bloco P, 3º andar, sala 309.

70048-902 - Brasília-DF

É permitida a reprodução total ou parcial do conteúdo deste boletim desde que mencionada a fonte.

Boletim da Conta de Desenvolvimento Energético (CDE)

1 Introdução

Este Boletim apresenta informações à sociedade sobre as políticas públicas que compõem o Orçamento de Subsídios da União¹, que devem conter apenas os subsídios públicos ou os subsídios concedidos pelo governo federal. Além de sua relevância para a transparência e o controle social dos subsídios governamentais, esta iniciativa contribui para o monitoramento e avaliação das políticas financiadas por esses subsídios, no âmbito do Comitê de Monitoramento e Avaliação dos Subsídios da União (CMAS)².

Nesta sétima edição, buscamos esclarecer a diferença entre os subsídios públicos e privados, estes também conhecidos como subsídios cruzados. Estes interferem diretamente na alocação eficiente dos bens e serviços em uma sociedade, enquanto aqueles também impactam o orçamento público, seja por meio de renúncias de receitas ou por despesas. Nesse sentido, trazemos à tona a Conta de Desenvolvimento Energético (CDE) que contém tanto subsídio público quanto privado. É um ótimo exemplo para entender a diferença entre esses dois tipos de subsídios.

Além desta introdução, este boletim contém mais quatro seções. Na seção 2, apresenta-se a diferença entre os subsídios públicos e privados; em seguida, na terceira seção, descreve-se sucintamente a CDE. Na seção 4, analisa-se a CDE sob o aspecto orçamentário, tanto pelo lado da receita quanto pela despesa, assim como seu desenvolvimento recente. Finalmente, na seção 5, são feitas as considerações finais.

2 Subsídios públicos e privados ou cruzados

O termo subsídio é amplamente utilizado na teoria econômica como um antônimo de imposto (WTO, 2006), ou seja, trata-se de uma transferência governamental para entidades ou pessoas do setor privado. De maneira geral, pode-se considerar subsídio público como um mecanismo de política pública que visa reduzir o preço ao consumidor ou o custo do produtor (MYERS e KENT, 1998). Há, também, uma forma de intervenção pública sobre os preços do consumidor ou custos do produtor que não envolve transferências de valores públicos, conhecida na literatura como subsídio cruzado ou privado. Segundo Steenblik (2010), trata-se de transferência de mercado realizada ao discriminar preços entre os consumidores dentro do escopo de uma mesma empresa ou agência.

A respeito, Posner *apud* Viscusi (2015), a partir da ótica regulatória, considera que o subsídio cruzado tem como uma de suas funções assistir o governo em seu papel de promover a redistribuição dos recursos. Opera, portanto, como ferramenta de redistribuição do bem-estar de um grupo de consumidores em benefício de outro grupo.

¹ Disponível em <https://fazenda.gov.br/centrais-de-conteudos/publicacoes/orcamento-de-subsidios-da-uniao>

² Instituído por meio do Decreto nº 9.588 de 27 de novembro de 2018.

Assim, um subsídio pode ser operacionalizado via financiamento com recursos públicos (arcados pelo contribuinte) ou privados (pelo consumidor). Em particular, as transferências que afetam os recursos do Governo Federal são aqueles benefícios conhecidos como subsídios da União. Em contraste, quando um subconjunto de consumidores paga preços mais elevados para beneficiar outro grupo de consumidores, configura-se um subsídio cruzado, no âmbito do setor privado.

Uma forma comum de subsídio cruzado, citada por Steenblik (2010), está entre consumidores de energia elétrica e de sistemas de irrigação. No Brasil, por exemplo, a legislação vigente permite que os fazendeiros sejam subsidiados pelos demais consumidores de energia elétrica por meio da CDE, que é custeada por recursos públicos e privados.

O Gráfico 1 apresenta os subsídios da CDE a valores reais de 2018 e utiliza a soma dos valores de Uso de Bem Público (UBP)³, Multas da Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) e Aportes da União como subsídios públicos, sendo que as demais fontes de financiamento foram classificadas como subsídio cruzado. Ou seja, as receitas da CDE foram categorizadas entre subsídios públicos (recursos da União) e cruzados (recursos privados), para evidenciar sua composição ao longo do tempo:

Gráfico 1 – Subsídios públicos e privados ou cruzados da CDE (R\$ bilhões de 2018)



Fonte: ANEEL e SILVA (2015)

Na série histórica, contemplando o orçamento para 2019, os subsídios abarcados pela CDE cresceram 251,5%, em termos reais, desde 2007. Analisando a composição,

³ Valor pago pela exploração de concessão ou autorização de empreendimentos hidrelétricos. É arrecadado mensalmente por empresas de geração que adquiriram concessão ou autorização para construção e operação de geradoras hidrelétricas. Para as Pequenas Centrais Hidrelétricas (PCH) e Centrais Geradoras Hidrelétricas (CGH) o pagamento se dá por todo o período da concessão ou autorização, já para as Usinas Hidrelétricas (UHE) o pagamento se dá pelos cinco primeiros anos da concessão.

observa-se que tais subsídios foram majoritariamente arcados pelos consumidores de energia elétrica, ou seja, são subsídios cruzados. Notadamente, os subsídios públicos contidos na CDE advieram fortemente da MP 579/2012 e por outros fatores setoriais específicos, levando à inclusão de outros programas na conta e à expressiva participação dos subsídios governamentais nos anos de 2013 e 2014. Esses fatores serão abordados na próxima subseção.

3 Descrição geral da CDE: marco legal, políticas e objetivos

A Conta de Desenvolvimento Energético (CDE) é um fundo setorial, criado pela Lei 10.438/2002, com o intuito de prover recursos para o desenvolvimento energético dos estados. Os objetivos da CDE são, entre outros, viabilizar a competitividade de fontes alternativas, estender o serviço de fornecimento de energia elétrica a todos os consumidores no território nacional e prover descontos na conta de energia elétrica para os consumidores residenciais de baixa renda.

A CDE é, de fato, composta por um conjunto de políticas com desenhos e objetivos diversos e que, de alguma forma, relacionam-se por meio do tema “Desenvolvimento Energético”. De forma sucinta, os seguintes subsídios são cobertos pela CDE⁴:

- **Conta de Consumo de Combustíveis (CCC)** – Compensação aos sistemas isolados⁵, ou seja, aqueles não conectados ao Sistema Interligado Nacional⁶ (SIN) e que, por isso, possuem custo mais elevado de geração (em geral, por queima de combustível), de forma a aproximar os custos dos isolados aos do SIN, que são mais baixos (maior parte produzida por hidrelétricas).
- **Carvão Mineral Nacional** – Desconto para compra de carvão mineral nacional por parte das usinas termelétricas para aumentar a competitividade desse tipo de energia nas áreas atendidas pelo SIN.
- **Tarifa Social e Energia Elétrica (TSEE)** - Representa descontos nas tarifas de energia dos consumidores residenciais de baixa renda. O desconto fica entre 10%

⁴ Na publicação oficial do Orçamento de Subsídios da União e no Demonstrativo de Benefícios Financeiros e Creditícios, publicados pelo Ministério da Economia, dos itens de despesa que compõem a CDE, consta apenas um deles: a TSEE. Esta inclusão se deve ao cumprimento da forma estabelecida pelo anexo da Portaria MF nº 379, de 13 de novembro de 2006 apesar de, a rigor, parte desse programa ser custeado por subsídios cruzados. Os documentos podem ser acessados em: <http://www.fazenda.gov.br/assuntos/politica-fiscal/atuacao-sefel>

⁵ Segundo o Operador Nacional do Sistema (ONS), a maioria das localidades com sistemas isolados pertencem à região Norte.

⁶ Formado pelos subsistemas regionais brasileiros de produção e transmissão de energia elétrica.

e 100% na Tarifa de Uso do Sistema de Distribuição (TUSD) e na Tarifa de Energia (TE) ⁷ para o subgrupo Residencial de Baixa Renda (B1)⁸.

- **Fontes Incentivadas** – Desconto mínimo de 50% na Tarifa de Uso no Sistema de Transmissão (TUST)⁹ e TUSD para pequenos empreendimentos hidrelétricos, com base eólica, solar, biomassa e cogeração qualificada no consumo de energia elétrica.
- **Rurais** – Desconto no fornecimento de energia em áreas rurais. Os descontos variam de 10% a 40% e abrangem os seguintes grupos: consumidores rurais de alta tensão; consumidores residenciais rurais de baixa tensão; cooperativas de eletrificação rural autorizadas e serviço público de irrigação para consumidores residenciais rurais.
- **Rurais irrigantes e aquicultores** – Desconto entre 60% e 90% na TUSD e na TE para irrigantes e aquicultores conectados à alta tensão (Grupo A) e baixa tensão (Grupo B) em horário especial.
- **Serviço público de água, esgoto e saneamento** – Desconto de 15% na TUSD e na TE sobre a tarifa dos distribuidores de energia elétrica para os prestadores de serviços de utilidade pública.
- **Programa Luz para Todos** – Custeio parcial das metas de universalização do serviço público de distribuição de energia elétrica.
- **Distribuidoras de pequeno porte** – Descontos para agentes de distribuição de pequeno porte (<700GWh/ano).

Os recursos da CDE têm como fonte as quotas anuais (CDE-Energia e CDE-Uso) pagas por todos os agentes que comercializam energia com o consumidor final, as multas aplicadas pela ANEEL, os pagamentos anuais a título de Uso de Bem Público (UBP), além de recursos da União, de saldo em conta, de recursos da Reserva Geral de Reversão (RGR) e de outros recursos em disponibilidade. As quotas pagas pelos

⁷ A TUSD é um componente tarifário pago pelos consumidores, remunerando as concessionárias pela prestação do serviço de distribuição (e.g. Eletropaulo, Light, CEB). Já a TUST é outro componente que remunera as concessionárias de transmissão (e.g. Furnas e Chesf), repassada pela distribuidora ao consumidor. A TE, por sua vez, reflete o custo da geração de energia repassada pela distribuidora. Em todos esses componentes estão embutidos encargos e perdas (como furtos de energia e perdas técnicas).

⁸ A ANEEL subdivide o chamado grupo B de consumidores com tensão inferior a 2,3kV em: B1, residencial; B2, rural; B3, demais e B4, iluminação pública.

⁹ Vide NR 7.

consumidores finais¹⁰, cativos¹¹ e livres¹² têm valor anual fixado pela ANEEL e estão embutidas nas tarifas de energia elétrica.

Os objetivos da CDE foram ampliados por algumas mudanças legislativas, dentre as quais cabe destacar aquelas promovidas pela Lei nº 12.783, de 11 de janeiro de 2013, que incorporou a CCC à CDE (ver seção 4.3) e pela Lei nº 13.360, de 17 de novembro de 2016. Esta trouxe inovações importantes para a CDE, como a previsão de que o poder concedente apresentasse, até 2017, um plano de redução estrutural das despesas da CDE e que isentasse do pagamento das quotas anuais da CDE o consumidor beneficiado pela Tarifa Social de Energia Elétrica, a partir de 1º de janeiro de 2017. Outros desenvolvimentos mais recentes serão apresentados em detalhes na próxima seção.

4 Aspectos orçamentários e reflexos nas tarifas

4.1 Receitas

Anualmente, a ANEEL calcula as necessidades suplementares de recursos para fazer frente a despesas orçadas na CDE, denominadas de quotas da CDE - Uso¹³. Estas são determinadas pela diferença entre as despesas orçadas e todas as outras receitas da conta CDE. Como já exposto, essas outras receitas contêm receitas de fonte da União – multas, UBP e os recursos (aportes financeiros) da União – que constituem a fonte pública dos subsídios da CDE, assim como receitas de fontes privadas, a exemplo de recursos da Reserva Geral de Reversão (RGR) e de outras disponibilidades. A ra os anos de 2013 a 2018.

Tabela 1 apresenta os valores de receitas da CDE para os anos de 2013 a 2018.

¹⁰ Pessoa física ou jurídica, responsável por unidade consumidora ou conjunto de unidades consumidoras reunidas por comunhão de fato ou de direito, legalmente representada, localizadas em áreas contíguas, atendidas por meio de um único ponto de entrega e cuja medição seja única.

¹¹ Consumidor ao qual só é permitido comprar energia da distribuidora detentora da concessão ou permissão na área onde se localizam as instalações do acessante, e que, por isso, não participa do mercado livre, sendo atendido sob condições reguladas.

¹² Agente da Câmara de Comercialização de Energia Elétrica (CCEE) da categoria de comercialização que adquire energia elétrica no ambiente de contratação livre para unidades consumidoras que satisfaçam, individualmente, os requisitos dispostos nos arts. 15 e 16 da Lei 9.074/1995.

¹³ O valor das quotas alocado ao Sul e Sudeste/Centro-Oeste é 4,53 vezes o valor alocado ao Norte e Nordeste.

Tabela 1 – Receitas orçadas da CDE (R\$ milhões correntes)

Receitas	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Fontes da União	9.311	12.581	712	792	844	886
Uso de Bem Público - UBP	674	558	585	612	668	672
Multas aplicadas pela Aneel	177	218	127	180	176	214
Recursos da União	8.460	11.805	0	0	0	0
Demais Fontes	4.810	5.493	24.535	17.499	15.146	19.168
Saldo em Conta	3.786	0	435	64	714	0
Recursos da RGR	0	2.295	1.974	2.002	1.210	478
Outras disponibilidades	0	1.498	69	108	184	734
Quotas CDE - ENERGIA	0	0	3.137	3.472	3.690	3.796
Quotas CDE - Uso	1.024	1.700	18.920	11.853	9.348	14.160
Total	14.121	18.074	25.246	18.291	15.989	20.053

Fonte: ANEEL

É possível observar que as quotas pagas pelos consumidores de energia (CDE-Uso) foram a principal fonte de recursos na maior parte do período. Em 2018, o valor das quotas foi de R\$ 14,2 bilhões, ou 70,6% do total das receitas da CDE. Esse valor deve ser pago por todos os agentes que atendem consumidores cativos e livres, sendo repassado na fatura de energia elétrica (“conta de luz”) como encargo setorial. Portanto, a maior fonte de recursos da CDE são recursos privados.

A participação da União, por sua vez, chegou a mais de 65% e a quase 70% do total das receitas nos anos de 2013 e 2014, respectivamente, em decorrência do uso do item “Recursos da União”. Para o período posterior, não houve entradas adicionais nesse subitem e as fontes da União se restringiram a Uso de Bem Público (UBP) e Multas aplicadas pela ANEEL, totalizando apenas 4,4% das receitas da CDE em 2018.

Entre os demais recursos, existem as quotas devidas pelas concessionárias de distribuição, orçadas, para 2018, em R\$ 3,8 bilhões (18,9% do total). Essas quotas (CDE-Energia) também são recursos privados e são destinadas à amortização de operações de crédito contratadas na gestão da Conta no Ambiente de Contratação Regulada (Conta-ACR). Tais operações de crédito aconteceram pela dificuldade temporal das distribuidoras de energia em repassar o aumento de custos de energia aos consumidores, em consequência do descasamento temporal entre os reajustes das tarifas e as variações do custo de energia, o que expôs o caixa das distribuidoras e fez com que elas necessitassem dessas operações de crédito.

4.2 Despesas

As receitas orçadas na subseção anterior têm por objetivo o financiamento das políticas custeadas pela CDE. Os valores orçados dessas políticas são apresentados para os anos de 2013 a 2018.

Tabela 2 para os anos de 2013 a 2018.

Tabela 2 – Despesas orçadas da CDE (R\$ milhões correntes)

Despesas	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Descontos Tarifários na Distribuição	4.461	4.092	5.454	6.156	6.051	8.362
CCC - Sistemas Isolados	4.043	4.658	7.223	6.339	5.056	5.849
Tarifa Social (TSEE) - Baixa Renda	2.200	2.099	2.166	2.239	2.498	2.440
Restos a pagar	0	1.627	3.000	0	0	1.061
Universalização (Luz para Todos)	2.027	875	875	973	1.172	941
Carvão Mineral Nacional	1.004	1.123	1.216	1.005	909	850
Descontos Tarifários na Transmissão	0	0	0	0	288	362
Subvenção Cooperativas	0	0	0	0	0	179
CAFT CCEE	0	0	0	0	15	9
Fontes Renováveis e Gás Natural	0	0	0	0	0	0
Qualificação de mão de obra técnica	0	0	0	0	0	0
Reserva Técnica	0	0	0	0	0	0
Indenização de Concessões	0	3.179	4.898	1.242	0	0
Subvenção RTE	386	389	389	310	0	0
Verba MME	0	31	24	27	0	0
Total	14.121	18.074	25.246	18.291	15.989	20.053

Fonte: ANEEL

Em 2018, o principal item de despesa da CDE foi o de descontos tarifários na distribuição, estimado em R\$ 8,4 bilhões (41,7% do total de despesas). A concessão desses descontos tem origem em benefícios a consumidores e geradores de fontes incentivadas, consumidores rurais que utilizam irrigação e aquicultura, outros consumidores rurais e consumidores no serviço público de água, esgoto e saneamento.

O segundo principal item das despesas são os sistemas isolados, pagos pela CCC, orçados em R\$ 5,9 bilhões (29,2% do total das despesas de 2018). Os dois itens de maior participação no orçamento da CDE também foram aqueles com maior variação nominal entre 2013 e 2018, acumulando crescimento nominal de 87,4% para os descontos tarifários na distribuição e 44,7% para as despesas da CCC. Ambas variações foram superiores à variação média do IPCA no período, que foi de 35,2%.

Por outro lado, dentre os itens que apresentaram redução no período, destacam-se: Universalização (redução nominal de 53,6% de 2013 a 2018) e Carvão Mineral Nacional (redução de 15,3%). Isso é consequência, no caso do primeiro programa, da proximidade cada vez maior em atingir sua meta, o que tem levado à redução dos investimentos. Já no caso do Carvão Mineral, com previsão do fim desse subsídio em 2027¹⁴, ocorrem os reflexos de resolução da Aneel¹⁵, que passou a exigir mais eficiência das termelétricas a carvão, além da possibilidade de comercialização do excedente gerado a partir da modernização das usinas.

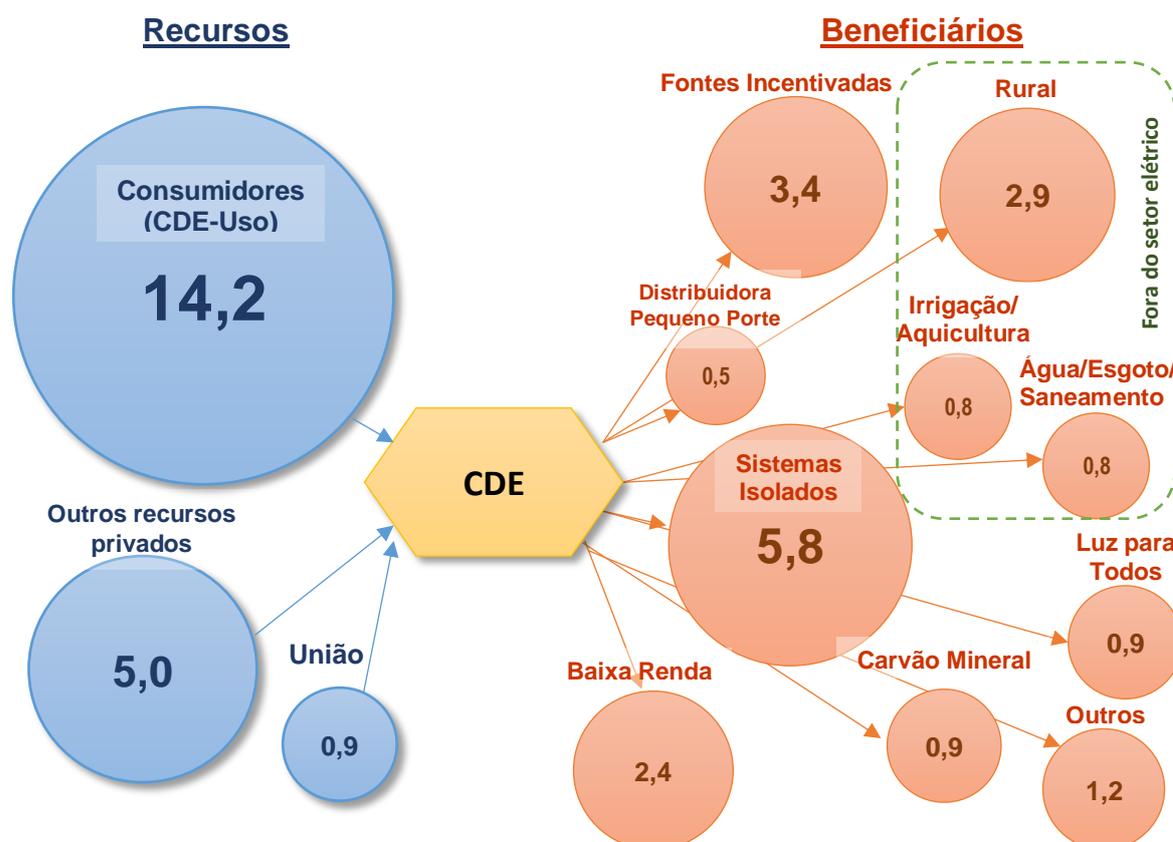
¹⁴ A Lei 10.438/2002 Art. 13 §7º, com redação dada pela Lei 12.783/2013, prevê custeio dessa despesa pela CDE até 2027.

¹⁵ REN 500/2012 alterada pela 801/2017

As demais despesas permaneceram relativamente estáveis no período, cabendo destacar, por sua materialidade, a Tarifa Social de Energia Elétrica, que foi orçada em R\$ 2,4 bilhões para 2018 (12,2% das despesas).

A Figura 1 salienta a fonte (pública ou privada) dos recursos da CDE e sua destinação em 2018, com maior detalhamento sobre os beneficiários desses subsídios. Observa-se que os sistemas isolados são os maiores beneficiários, via CCC, seguidos pelos geradores e consumidores de fontes incentivadas (pequenos empreendimentos hidrelétricos, base eólica, solar, etc.), abrangendo 46% dos subsídios.

Figura 1 – Recursos e beneficiários da CDE em 2018 (R\$ bilhões correntes)



Nota: “Outros recursos privados” englobam demais fontes privadas de recursos, como encargos sobre distribuidoras, saldo em conta, recursos da RGR e outras disponibilidades excetuando fontes da União e a CDE-Uso. “Outros beneficiários” são a composição de despesas menores excetuando as explicitadas.

Fonte: ANEEL.

Outros beneficiários diretamente relacionados ao setor elétrico são as distribuidoras de pequeno porte, carvão mineral, e os programas com conotação social, como o Luz para todos e consumidores de baixa renda (Tarifa Social de Energia Elétrica), totalizando aproximadamente 24% dos benefícios. Os 30% restantes são direcionados a beneficiários rurais, da irrigação e aquicultura e para consumidores do setor de água, esgoto e saneamento. Esse montante de despesas (quase um terço dos subsídios) que beneficiou agentes fora do setor elétrico foi arcado, majoritariamente, pelos consumidores de energia e distribuidoras, cujos recursos privados representaram 96% das disponibilidades da CDE em 2018.

4.3 Efeitos da MP 579/2012 nos subsídios da União

Nesta seção, são apresentados os efeitos da MP 579/2012 sobre a dinâmica de subsídios da CDE. Esta narrativa é importante para o entendimento da grande variação de volume dos subsídios públicos contidos na CDE e, principalmente, dos motivos para a substancial oscilação entre subsídio público e cruzado.

Como apresentado, a Conta de Desenvolvimento Energético (CDE) foi criada visando, originalmente, o desenvolvimento energético dos estados, a competitividade da energia produzida a partir de fontes eólica, pequenas centrais hidrelétricas, biomassa, gás natural e carvão mineral nacional nas áreas atendidas pelos sistemas interligados e a universalização do serviço de energia elétrica em todo o território nacional.

Os objetivos da CDE foram ampliados por mudanças legislativas, dentre as quais cabe destacar a promovida pela Medida Provisória nº 579, de 11 de setembro de 2012, convertida na Lei nº 12.783, de 11 de janeiro de 2013, que alterou as aplicações e as fontes de custeio da CDE, incorporou a ela a CCC, centralizou os descontos rurais nas tarifas de distribuição e possibilitou a utilização de recursos da RGR.

Além disso, a União passou a ter direito ao crédito que a Eletrobras possuía com a Itaipu Binacional e passou a destiná-lo à CDE. Tal lei permitiu também que a CDE fizesse operações de crédito para manter a modicidade tarifária ou eventualmente cobrir necessidades de financiamento de concessionários de energia elétrica.

Segundo a Exposição de Motivos Interministerial nº 37 (MME/MF/AGU), o objetivo da MP nº 579/2012 era “viabilizar a redução do custo de energia elétrica para o consumidor brasileiro, assim, não apenas promover a modicidade tarifária e a garantia de suprimento de energia elétrica, como também tornar o setor produtivo ainda mais competitivo, contribuindo para o aumento do nível de emprego e renda no Brasil”.

Entretanto, alguns fatores importantes para a boa formulação de uma política pública não foram observados, ocorrendo situações de ausência de indicadores quantitativos para realizar o acompanhamento da implementação e a avaliação sobre a obtenção ou não dos resultados esperados, assim como a indefinição do período de vigência da proposta, a partir do qual a política poderia ser avaliada quanto aos resultados esperados.

Além disso, a incerteza gerada pela mudança abrupta de marco regulatório sem discussão prévia com os principais atores levou a consequências graves, que, após algum tempo, inverteram o efeito pretendido das medidas tomadas.

Mayon, Parodi e Polito (2018) apresentam uma narrativa detalhada da sequência de eventos antecedentes à MP 579/2012, sendo os mais relevantes: um grande bloco proveniente do leilão de 2004 que ficou descontratado e a ausência de um leilão a curto prazo que suprisse essa perda.

Esse conjunto de eventos, somados à crise hídrica ocorrida no período, geraram perdas aos contribuintes, por meio dos recursos alocados pelo Tesouro Nacional na CDE com o objetivo de cobrir parte do déficit setorial e manter a redução tarifária prometida; aos consumidores de energia, que tiveram encargos aumentados para cobrir parte desse déficit; às geradoras de energia (em especial, a Eletrobras), que tiveram uma perda de receita anual de R\$ 10 bi com as novas bases determinadas pela MP 579 e,

consequentemente, perda de valor de mercado, e às distribuidoras. Estas ficaram expostas involuntariamente e arcaram com elevado custo de energia, que não podia ser repassado aos consumidores tempestivamente e, com isso, tiveram dificuldades de caixa, sendo obrigadas a se endividar, levando, posteriormente, ao repasse desses custos aos consumidores.

Esse quadro generalizado de perdas, somado à maior restrição fiscal que ficou mais evidente a partir de 2015, levou a União a deixar de fazer novos aportes discricionários à CDE, repassando apenas os valores de multas da ANEEL e UBP.

Dessa forma, como apresentado pelo Gráfico 1, o expressivo subsídio público em 2013 e 2014, totalizando R\$ 28,5 bilhões (em valores reais de 2018), representa quase o triplo (2,8 vezes) da soma dos recursos públicos empregados nos demais anos (2007 a 2012 e 2015 a 2019). Nos anos subsequentes, o subsídio público voltou a valor próximo de 2012 e a CDE passou a ser financiada por meio da substancial elevação dos subsídios cruzados, pagos pelos consumidores de energia. Isso pode ser constatado pela elevação significativa do item de receita Quotas CDE-Uso entre 2014 e 2015 e pelo reflexo nas tarifas de energia para os consumidores nos anos seguintes¹⁶.

4.4 Desenvolvimentos recentes

Como já exposto, a Lei 13.360/2016¹⁷ determina, entre outras coisas, que seja elaborado plano de redução estrutural das despesas da CDE. Nesse contexto, foi instituído, em outubro de 2016, um Grupo de Trabalho (GT) para elaborar o plano de redução estrutural das despesas da CDE. O GT composto por integrantes do Ministério de Minas e Energia (MME), da ANEEL e da Empresa de Pesquisa Energética (EPE) se reuniu durante 2016 e 2017 para a realização de diagnóstico e análise dos subsídios da CDE.

Em paralelo ao trabalho do GT, foram aprovadas algumas iniciativas legislativas já no ano de 2017. O Decreto 9.022/2017 dispõe sobre a redução, a partir de 1º de janeiro de 2018, do subsídio concedido a termelétricas movidas a carvão mineral ao mínimo estipulado em contrato. Foi publicado também o Decreto 9.047/2017, que visa incentivar a redução do consumo de combustíveis fósseis e da CCC.

Em maio de 2018, o MME instaurou a consulta pública nº 45 para divulgar o relatório preliminar do GT e abrir espaço para sugestões da sociedade; foram recebidas 49 contribuições de diferentes entidades. Em outubro de 2018, o GT apresentou o relatório final e separou os subsídios em dois grupos, os que possuem relação direta com o setor elétrico e os que são de caráter puramente econômico e social, com a recomendação de que estes deveriam ser eliminados gradualmente da CDE.

¹⁶ Vide, por exemplo, as reportagens: <http://g1.globo.com/economia/seu-dinheiro/noticia/2015/02/alta-da-energia-em-2015-pode-superar-50-revelam-decisoes-da-aneel.html> e <https://g1.globo.com/economia/noticia/conta-de-luz-acumula-alta-media-de-315-entre-2014-e-2017-diz-estudo.ghhtml>

¹⁷ Ao alterar o disposto no o art. 13, § 2º-A, da Lei 10.438, de 26 de abril de 2002.

Entre as recomendações gerais, destacam-se: a criação de um teto para o orçamento da CDE, que seria reajustado anualmente pelo Índice Geral de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) e a eliminação da cumulatividade de benefícios recebidos.

O GT também enfatizou a dificuldade em modificar os subsídios que só podem ser alterados por meio de lei, como as Fontes Incentivadas, a CCC e o Luz para Todos. Foram propostas alterações nessas políticas, mas esses encaminhamentos podem ocorrer com maior morosidade, devido à necessidade de alteração legislativa.

Adicionalmente, foi proposto que a TSEE seja restrita às famílias que recebem Bolsa Família, pois dessa forma a política seria mais bem focalizada e as famílias mais pobres não seriam afetadas. A respeito das políticas de subsídio aos setores de Água, Esgoto e Saneamento, Aquicultura e Irrigação e Rurais, argumentou-se que não se enquadrariam no setor elétrico. A proposta do GT foi que a extinção gradual desses benefícios ocorresse em 5 anos e houvesse extinção imediata dos benefícios cumulativos.

Após o encerramento do GT, foi expedido o Decreto Nº 9.642, de 27 de dezembro de 2018, que vedou a aplicação cumulativa de subsídios e determinou a extinção gradativa dos subsídios aplicados nas áreas de saneamento, rurais e de irrigação.

Como reação, o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA)¹⁸ questionou o determinado pelo Decreto 9.642/2018, devido aos custos com energia elétrica que os produtores irrigantes suportam. Foram apresentados argumentos em favor da manutenção do subsídio, pois sem ele grande parte dos produtores não auferiria lucro na produção das culturas irrigadas.

Em março de 2019, áreas do governo federal¹⁹ solicitaram a manutenção dos subsídios a produtores rurais que utilizam energia elétrica de baixa tensão e são beneficiados por políticas de subsídio cumulativas. O principal argumento apresentado foi que o corte abrupto da cumulatividade de descontos traz impacto considerável nos custos de produção de várias culturas irrigadas, em particular nos produtores de menor porte e renda.

Dessa forma, recomendou-se prazo de cinco anos para redução e extinção da cumulatividade de subsídios para o setor rural, a fim de que os produtores rurais possam se adequar à nova realidade de custos. Esse pleito teve como resultado o Decreto 9.744, de 3 de abril de 2019, que anulou o que havia sido alterado pelo Decreto 9.642/2018, quanto à cumulatividade de benefícios.

5 Considerações finais

Este Boletim visou esclarecer a diferença entre subsídios públicos e privados ou cruzados, utilizando como exemplo a CDE. Esta é um importante item que compõe a

¹⁸ Por meio da Nota Técnica nº 3/CGIR/DDRU/SDRU.

¹⁹ Por meio da EMI nº 7/2019 MME/MAPA/ME/MDR.

tarifa de energia elétrica no Brasil, movimentando cerca de R\$ 19 bilhões nos últimos anos.

Adicionalmente, este Boletim destacou a importante oscilação do tamanho da CDE (incorporação de políticas e posteriormente tentativa de redução) a partir de 2013 e grande variação da composição do financiamento entre subsídio público e cruzado. O orçamento anual da CDE, que oscilava em torno de R\$ 5 bilhões (preços de 2018) de 2007 a 2012, cresceu de forma expressiva (280%) no período de 2013 a 2018, quando passou a oscilar em torno dos R\$ 19 bilhões anuais.

Esse aumento se originou principalmente na incorporação de outros subsídios que já existiam de forma difusa em cada área de concessão e na CCC. Somados 2013 e 2014, o subsídio público totalizou R\$ 28,6 bilhões, valor 2,8 vezes superior ao total concedido no total dos outros anos do período em análise, o que mitigou o efeito, no curto prazo, dessas incorporações sobre as tarifas de energia elétrica.

Os dois itens de maior participação nas despesas da CDE atualmente, Descontos tarifários na distribuição e CCC, também foram aqueles com maior variação nominal entre 2013 e 2018, sendo que as variações foram superiores à variação média do IPCA no período. Dentre os itens que apresentaram redução de 2013 a 2018, destacam-se: Universalização (redução nominal de 53,6% de 2013 a 2018) e Carvão Mineral Nacional (redução nominal de 15,3%). Como resultado, o consumidor passou a arcar com custos expressivos na tarifa de energia elétrica em razão, dentre outros fatores, da elevação de despesas com subsídios presentes na CDE.

Uma vez trazido à tona a diferença entre os subsídios públicos e privados, defende-se que, nos documentos oficiais (Demonstrativo de Benefícios Financeiros e Creditícios da União e Orçamento de Subsídios da União, por exemplo), o montante de subsídios públicos da CDE seja composto exclusivamente pela parcela dos subsídios ao setor de energia elétrica custeada pela União. Esta corresponde ao total de receitas de Uso do Bem Público (UBP), de multas aplicadas pela ANEEL e de “transferência de recursos da União” à CDE. Entende-se que o montante relativo às quotas da CDE e demais recursos não devem compor o montante de subsídio público, tendo em vista que é custeado por um grupo de consumidores de energia elétrica, via subsídio cruzado.

Ressalte-se também o debate recente acerca da avaliação das políticas subjacentes à CDE, especialmente em virtude do comando dado pela Lei 13.360/2016 de redução estrutural das despesas da CDE. Neste sentido, evidencia-se a necessidade de aprimoramentos relativos à governança, desenho, efetividade, prazo de vigência, dentre outros nesse importante subsídio, seja em sua parte pública ou privada.

Por fim, cabe frisar que esta SECAP também contribuirá com recomendações de aprimoramento para as políticas da CDE por meio de avaliação que será executada em 2019, além da proposta para que o tema seja incluído na agenda de avaliação do Comitê de Monitoramento e Avaliação dos Subsídios da União (CMAS)²⁰. Este Boletim e a avaliação proposta ao CMAS cumprem o papel de tornar mais transparente para a

²⁰ O CMAS foi instituído pelo Decreto Nº 9.588/2018, é de natureza consultiva, com a finalidade de monitorar e avaliar de forma contínua, as políticas públicas de financiamento por subsídios da União.

sociedade os subsídios públicos presentes na CDE e as necessidades de aprimoramento das políticas, contribuindo para dar maior clareza ao debate.

6 Referências bibliográficas

MAYON, P; PARODI, M.; POLITO, R. Setor Elétrico Brasileiro 2012-2018: Resiliência ou Transição? 1ª Edição, 2018.

MYERS, N; KENT, J. Perverse Subsidies. Canadá, 1998.

SILVA, RUTELLY MARQUES. Impactos dos Subsídios Custeados pela Conta de Desenvolvimento Energético. **Textos para Discussão do Senado**, nº 167, 2015.

SILVA, RUTELLY MARQUES. A Redução dos Subsídios nas Tarifas de Energia Elétrica para as Atividades Rural e de Saneamento Básico. **Boletim Legislativo**, nº 77, 2019.

STEENBLIK. R. A. A Subsidy Primer. Global Subsidies Initiative of the International Institute for Sustainable Development, Genebra, 2010.

VISCUSI, W. K.; HARRINGTON JR, J. E.; VERNON, J. M. Economics of Regulation and Antitrust. Cambridge Massachusetts, Londres, 2015.

WORLD TRADE ORGANIZATION (WTO). World Trade Report 2006: Exploring the Links between Subsidies, Trade and the WTO. Genebra, 2006.