

OFÍCIO Nº 81/2020-AIN/ANEEL

Brasília, 30 de julho de 2020.

Ao Senhor
Nelson Leitão Paes
Secretária de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria
Ministério da Economia
Brasília - DF

Assunto: Conta de Desenvolvimento Energético: submissão de recomendações decorrentes de avaliação do Comitê de Monitoramento e Avaliação de Subsídios da União ao Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas.
Ref. Ofício SEI nº 149211/2020/ME, de 22/6/2020; Processo nº 18101.100643/2020-31.

Senhor Secretário,

1. Em atenção ao Ofício SEI nº 149211/2020/ME, de 22/6/2020, que encaminhou à ANEEL a as recomendações resultantes da Avaliação da Conta de Desenvolvimento Energético, realizada no âmbito do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP), para avaliação e elaboração de subsídios, encaminhamos, em anexo, a Nota Técnica nº 0033/2020-SRD/SGT/ANEEL.
2. Permanecemos à disposição.

Atenciosamente,

(Assinado digitalmente)
LEONARDO MAROTTA GARDINO
Gerente Executivo de Auditoria Interna



Nota Técnica nº 0033/2020-SRD/SGT/ANEEL

Em 21 de julho de 2020.

Processo: 48500.001941/2019-74.

Assunto: Conta de Desenvolvimento Energético - CDE: submissão de recomendações decorrentes de avaliação do Comitê de Monitoramento e Avaliação de Subsídios da União (CMAS) ao Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP).

I – DO OBJETIVO

1. Efetuar análise das recomendações decorrentes de avaliação do Comitê de Monitoramento e Avaliação de Subsídios da União (CMAS) ao Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP).

II - DOS FATOS

2. Em 22.06.2020, por meio do Ofício SEI nº 149211/2020/ME, a Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria (SECAP) do Ministério da Economia encaminhou à apreciação e manifestação da ANEEL as recomendações resultantes da Avaliação da Conta de Desenvolvimento Energético - CDE, realizada no âmbito do Processo nº 18101.100643/2020-31.

3. A SECAP solicitou à ANEEL a apresentação de Nota Técnica acerca das recomendações e, onde couber, do Relatório de Avaliação, para que tal manifestação seja utilizada como subsídio para decisão do CMAP.

III - DA ANÁLISE

III.1. Recomendação 1

4. A Recomendação 1 aprovada pelo CMAS teve por fundamento a seguinte análise:



A Nota Técnica é um documento emitido pelas Unidades Organizacionais e destina-se a subsidiar as decisões da Agência.

48554.001565/2020-00

DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE.

Consulte a autenticidade deste documento em <http://sicnet2.aneel.gov.br/sicnetweb/v.aspx>, informando o código de verificação A04FB0020056767D

Pág. 2 da Nota Técnica nº 0033/2020 – SRD/SGT/ANEEL, de 21/07/2020.

PERGUNTA	ACHADOS	CONCLUSÕES
Os descontos adicionais aos irrigantes e aquicultores se justificam economicamente?	A eliminação dos descontos tarifários aos consumidores da classe rural irrigante tem o potencial de reduzir o número de irrigantes entre 4,5% e 13,3%, dependendo do tamanho do consumidor, o que não implica necessariamente na redução da produção na mesma proporção.	<ul style="list-style-type: none"> • A possibilidade de reduzir em até 13,3% o número de produtores nessa atividade, não implica na desestruturação desse meio de produção, mas tem consequências econômicas e sociais. Porém, o mesmo já ocorre com as atividades não-rurais que pagam a mais, para manter os descontos. Além disso, um processo gradual de remoção do subsídio poderia mitigar esse impacto consideravelmente, permitindo que o mercado se ajuste, limitando os efeitos sobre a área irrigada, produção e emprego. • Segundo a ANA, o potencial de expansão da irrigação é grande e os subsídios não parecem ser uma condição necessária para tanto.

Fonte: Relatório de Recomendações CMAS

5. Transcreve-se a seguir a Recomendação 1 aprovada pelo CMAS no Relatório de Recomendações:

“1 - Recomenda-se a extinção do subsídio para irrigantes em estabelecimentos maiores abastecidos por alta tensão.

a) Sugere-se a inclusão de novo parágrafo na Lei 10.438, de 26 de abril de 2002, com a seguinte redação:

*“O art. 25 passa a conter o seguinte parágrafo:
 § 4º A atividade de irrigação de que trata o caput não será elegível ao desconto especial quando realizada em rede de alta tensão, nos termos especificados pela ANEEL.”*

b) Recomenda-se ao MME e ao Ministério do Desenvolvimento Regional a contratação de estudos para verificar os efeitos dos descontos sobre consumidores de baixa tensão, em especial nos aspectos sociais como emprego e segurança alimentar, para embasar melhor a intensidade e foco de redução desse subsídio, ou mesmo fundamentar seu custeio pelo Orçamento Geral da União.”



A Nota Técnica é um documento emitido pelas Unidades Organizacionais e destina-se a subsidiar as decisões da Agência.

DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE.

Consulte a autenticidade deste documento em <http://sicnet2.aneel.gov.br/sicnetweb/v.aspx>, informando o código de verificação A04FB0020056767D

Pág. 3 da Nota Técnica nº 0033/2020 – SRD/SGT/ANEEL, de 21/07/2020.

6. A Recomendação 1, embora tenha o mérito de reduzir a atual política de subsídios para as atividades de irrigação e de aquicultura, ainda mantém os descontos para os consumidores de baixa tensão, não estando suficientemente fundamentada no relatório apresentado.

7. Esse posicionamento colide com a Recomendação Complementar 4 e com as conclusões do Acórdão 1.215/2019 do Tribunal de Contas da União - TCU. A seguir transcrevem-se alguns apontamentos do referido Acórdão sobre os subsídios para as atividades de irrigação e aquicultura:

“86. Como se vê, os referidos subsídios não envolvem atividades, pessoas ou instituições afetas à temática do setor elétrico. Diferentemente disso, nota-se com efeito, proximidade com segmentos como agricultura, trabalho e emprego, serviço público de irrigação, atividades privadas de irrigação e de aquicultura e abastecimento de água e saneamento.

87. A primeira conclusão importante é a evidenciação de um desalinhamento bastante marcado pelo fato de que o setor que financia a política pública não é o mesmo que dela se beneficia.

88. De acordo com o regime de financiamento do art. 13, §§ 1º e 2º, da Lei 10.438/2002, tais subsídios têm como uma de suas fontes de recursos as quotas anuais que, apesar de pagas por agentes distribuidores de energia, tem seu custo repassado aos consumidores de energia elétrica.

89. Além disso, à exceção das receitas vinculadas no OGU, constatou-se que desde o ano de 2015 não há aportes diretos do Tesouro Nacional à CDE, o que tem tornado a proporcionalidade de recursos arrecadados por meio das quotas anuais muito superior à dos aportes federais. Em 2018, por exemplo, apenas 4,7% do montante da conta refere-se a recursos transitados pelo OGU; o restante refere-se, entre outras disponibilidades, a recursos da Reserva Global de Reversão (RGR) e principalmente das quotas anuais, conforme se verifica na Resolução Homologatória Aneel 2.358/2017.”

8. Adicionalmente, observa-se que para o benefício tarifário das atividades de irrigação e de aquicultura ainda é necessário o atendimento da Política Nacional de Irrigação, de que trata a Lei nº 12.787, de 11 de janeiro de 2013. Os arts. 22 e 23 da Lei nº 12.787/2013 estabelecem:

“Art. 22. A implantação de projeto de irrigação dependerá de licenciamento ambiental, quando exigido em legislação federal, estadual, distrital ou municipal específica.

§ 1º O órgão responsável pela licença a que se refere o caput indicará o prazo máximo necessário para deliberação, a partir das datas de recebimento e avaliação prévia dos estudos e informações requeridos, podendo a licença ambiental ser concedida para etapas do projeto de irrigação, conforme os módulos produtivos operacionais.

[...]

Art. 23. A utilização de recurso hídrico por projeto de irrigação dependerá de prévia outorga do direito de uso de recursos hídricos, concedida por órgão federal, estadual ou distrital, conforme o caso.

[...]”

A Nota Técnica é um documento emitido pelas Unidades Organizacionais e destina-se a subsidiar as decisões da Agência.

DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE.

Consulte a autenticidade deste documento em <http://sicnet2.aneel.gov.br/sicnetweb/v.aspx>, informando o código de verificação A04FB0020056767D



Pág. 4 da Nota Técnica nº 0033/2020 – SRD/SGT/ANEEL, de 21/07/2020.

9. O licenciamento ambiental, conforme disposição expressa do art. 10 da Lei nº 6.938/81 deve ser prévio, ou seja, deve ser anterior à construção, instalação, ampliação ou funcionamento do empreendimento. Nesse sentido, o art. 13, §3º da Lei Complementar nº 140/2011 estabelece que o *“decurso dos prazos de licenciamento, sem a emissão da licença ambiental, não implica emissão tácita nem autoriza a prática de ato que dela dependa ou decorra”*, sujeitando o licenciamento à ação do órgão que detenha competência para atuar supletivamente.

10. Sobre esse aspecto, da regularidade das outorgas, o TCU, também no Acórdão 1.215/2019-TCU-Plenário, proferido no bojo do TC nº 032.981/2017-1, realizou uma análise da situação das outorgas no Distrito Federal, por meio do cruzamento das bases de dados da CEB, da ANA e da Adasa. Dentre os apontamentos realizados pelo TCU no referido Acórdão, destaca-se:

“325. O cenário é de risco elevado de desconformidade. Afinal, pela lógica legal e normativa, nenhum subsídio da CDE poderia ser concedido sem a competente outorga de direito de uso de recursos hídricos.

[...]

*341. Também **propõe-se** informar à Agência Nacional de Águas (ANA), à Agência Reguladora de Águas, Energia e Saneamento Básico do Distrito Federal (Adasa) e ao Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF) do risco elevado de que estejam sendo executadas atividades de irrigação e de aquicultura no Distrito Federal desprovidas da competente outorga do direito de uso de recursos hídricos, nos termos identificados neste achado.”*

11. Assim, avalia-se que a manutenção do subsídio para as atividades de irrigação e de aquicultura, ainda que apenas para as unidades consumidoras atendidas em baixa tensão, implicaria na necessidade de uma fiscalização efetiva do cumprimento dos requisitos previstos na Lei nº 12.787/2013 e na legislação estadual e municipal, o que não ocorre. Assim, sem o cumprimento dos requisitos legais, conforme apontado pelo TCU, o subsídio pode acabar servindo de incentivo ao exercício de uma atividade potencialmente irregular.

12. A Recomendação 1 também é contrária a conclusão do Grupo de Trabalho (GT/MME), que foi de *“eliminar, gradualmente, ao longo de cinco anos, o subsídio custeado por meio da CDE”*.

13. Outra questão que pode ser apontada para essa recomendação é que o texto proposto para alteração do art. 25 da Lei nº 10.438/2002 possui uma imprecisão na expressão *“quando realizada em rede de alta tensão”*. De acordo com o entendimento predominante no Setor Elétrico, é possível a segmentação das redes de distribuição em três grandes níveis¹:

- a) alta tensão: superior a 69 kV e inferior a 230 kV;
- b) média tensão: superior a 1 kV e inferior a 69 kV; e
- c) baixa tensão (igual ou inferior a 1 kV)

Fonte: <https://www.aneel.gov.br/regulacao-dos-servicos-de-distribuicao>

A Nota Técnica é um documento emitido pelas Unidades Organizacionais e destina-se a subsidiar as decisões da Agência.

DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE.

Consulte a autenticidade deste documento em <http://sicnet2.aneel.gov.br/sicnetweb/v.aspx>, informando o código de verificação A04FB0020056767D



Pág. 5 da Nota Técnica nº 0033/2020 – SRD/SGT/ANEEL, de 21/07/2020.

14. Embora a parte “b” da Recomendação 1 mencione a expressão “baixa tensão”, a proposta de redação de alteração do art. 25 da Lei nº 10.438/2002 exclui apenas as unidades consumidoras atendidas em alta tensão, ou seja, seriam mantidas no subsídio as atendidas em baixa e média tensão.

15. Outra questão já manifestada pela ANEEL ao CMAS é a existência da tarifa branca para os consumidores de baixa tensão, que no horário fora de ponta, o que inclui o atual horário especial de irrigação, já possuem valores menores de tarifa. Assim, ao invés de se manter um subsídio tarifário específico para esse grupo de consumidores, o melhor seria acabar com o subsídio, de modo a incentivar tais consumidores a aderirem a modalidade tarifária branca, que já aplicada aos demais consumidores.

16. Do exposto, em relação a Recomendação 1 do Relatório de Recomendações CMAS, o **posicionamento técnico seria pela rejeição**, por ser contrária a avaliação feita pelo TCU e pelo Grupo de Trabalho (GT/MME), e por representar a manutenção de um subsídio de um setor a outro.

17. Ademais, existem diversos fundos específicos para financiar a produção agrícola no País e promover a inovação tecnológica no setor rural. Nesse sentido, a manutenção do subsídio para as atividades de irrigação e de aquicultura pode incentivar e perpetuar o desperdício e a ineficiência do uso da água e da energia, na medida em que sinaliza artificialmente ao produtor rural que o custo do insumo é mais barato do que na verdade é, além de imputar custos aos demais setores da sociedade.

18. Sobre a parte “b” da Recomendação 1, de “*contratação de estudos para verificar os efeitos dos descontos sobre consumidores de baixa tensão, em especial nos aspectos sociais como emprego e segurança alimentar*”, não temos considerações.

III.2. Recomendação 2

19. A Recomendação 2 aprovada pelo CMAS teve por fundamento a seguinte análise:

PERGUNTA	ACHADOS	CONCLUSÕES
As fontes incentivadas seriam competitivas mesmo sem o subsídio que recebem?	Os preços de leilões de energia nova e de reserva indicam que as fontes eólica, solar, pequenas hidrelétricas e biomassa já chegaram aos mesmos patamares do que as hidrelétricas grandes ou de gás natural.	<ul style="list-style-type: none"> • Como as fontes incentivadas são renováveis, geram externalidades positivas ao meio ambiente • Porém, não deveria ser a geração e o consumo dessas fontes que se deveria incentivar, e sim no seu investimento, que já é fomentado por outros programas (como Proinfra).

Fonte: Relatório de Recomendações CMAS

20. Transcreve-se a seguir a Recomendação 2 aprovada pelo CMAS no Relatório de Recomendações:



A Nota Técnica é um documento emitido pelas Unidades Organizacionais e destina-se a subsidiar as decisões da Agência.

DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE.

Consulte a autenticidade deste documento em <http://sicnet2.aneel.gov.br/sicnetweb/v.aspx>, informando o código de verificação A04FB0020056767D

Pág. 6 da Nota Técnica nº 0033/2020 – SRD/SGT/ANEEL, de 21/07/2020.

“II - Recomenda-se o endosso às recomendações apresentadas pelo GT/MME, no Relatório Final do Plano de Redução Estrutural das Despesas da Conta de Desenvolvimento Energético (CDE), de 02 de outubro de 2018 (SEI/MME 0211939), no tocante às fontes incentivadas, quais sejam:

- *alterações legislativas para extinção imediata do subsídio para as próximas outorgas;*
- *que vencidas as atuais outorgas, eventual renovação não deve contar com subsídios;*
- *de imediato, que a ANEEL avalie adotar patamar mínimo aos percentuais de subsídios para todas as fontes outorgadas até a extinção do subsídio e;*
- *respeitados os contratos de compra e venda de energia vigentes, alteração legislativa para a extinção dos descontos concedidos nas tarifas aplicadas aos consumidores de fontes incentivadas.*

21. Sobre a Recomendação 2, considerando estar alinhada com as conclusões do Grupo de Trabalho (GT/MME), avalia-se de modo favorável à sua aceitação.

III.3. Recomendação 3

22. A Recomendação 3 aprovada pelo CMAS teve por fundamento a seguinte análise:

PERGUNTA	ACHADOS	CONCLUSÕES
A governança sobre o conjunto dos benefícios pagos pela CDE está bem definida?	<ul style="list-style-type: none"> • Fragmentação da instituição dos subsídios custeados pela CDE • Risco elevado de falta de transparência (não passa pelo OGU) • Falta de previsibilidade de despesas • Inexistência de estudos de impacto sobre descontos concedidos que possibilitem a tomada de decisão quanto à manutenção ou extinção dos subsídios • Ausência de metas e resultados a serem alcançados • Indefinição quanto aos responsáveis pela gestão das políticas subsidiadas pela CDE. • Inexistência de um sistema de monitoramento e avaliação do conjunto de subsídios fornecidos ao setor rural resulta em sobreposição de políticas públicas para o setor bem como 	<ul style="list-style-type: none"> • Necessidade de estabelecimento de institucionalidade sobre a gestão dos benefícios financiados pela CDE • A ausência de estudos de impacto pode levar à tomada de decisões equivocadas quanto à distribuição dos recursos da CDE • A inexistência de metas e avaliação de resultados sobre a distribuição de recursos da CDE contribui para a alocação inadequada e ineficiente, penalizando os consumidores de energia elétrica

A Nota Técnica é um documento emitido pelas Unidades Organizacionais e destina-se a subsidiar as decisões da Agência.



Pág. 7 da Nota Técnica nº 0033/2020 – SRD/SGT/ANEEL, de 21/07/2020.

PERGUNTA	ACHADOS	CONCLUSÕES
	ineficiência na aplicação desses recursos.	

Fonte: Relatório de Recomendações CMAS

23. Transcreve-se a seguir a Recomendação 3 aprovada pelo CMAS no Relatório de Recomendações:

“III - Recomenda-se ao MME, em conjunto com a ANEEL, o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), o Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR) e o ME, liderar a estruturação de um modelo de governança que possibilite o completo acompanhamento de todas as políticas subsidiadas pela CDE, considerando inclusive o caráter transversal das políticas, e que permita o monitoramento e a avaliação dos impactos decorrentes de alterações na CDE tanto sob a ótica das fontes dos recursos quanto de sua aplicação.”

24. Sobre essa recomendação, por abordar temas afetos ao MME, MAPA e MDR, não temos considerações a serem feitas.

IV - DO FUNDAMENTO LEGAL

25. A presente Nota Técnica encontra amparo nos seguintes dispositivos legais: Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996, Lei nº 10.438, de 26 de abril de 2002, Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011, Lei nº 12.787, de 11 de janeiro de 2013.

V - DA CONCLUSÃO

26. A tabela a seguir resume a análise às recomendações decorrentes da avaliação do Comitê de Monitoramento e Avaliação de Subsídios da União ao Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas:

#	Recomendação CMAS	Análise
1	<p>I - Recomenda-se a extinção gradual do subsídio para irrigantes em estabelecimentos maiores abastecidos por alta tensão.</p> <p>a) Sugere-se a inclusão de novo parágrafo na Lei 10.438, de 26 de abril de 2002, com a seguinte redação:</p> <p>“O art. 25 passa a conter o seguinte parágrafo: ‘§ 4º A atividade de irrigação de que trata o caput não será elegível ao desconto especial quando realizada em rede de alta tensão, nos termos especificados pela ANEEL.’”</p>	<p>Não Favorável</p> <p>É contrária a avaliação feita pelo TCU e pelo Grupo de Trabalho (GT/MME), e por representar a manutenção de um subsídio de um setor a outro.</p> <p>Ademais, existem diversos fundos específicos para financiar a produção agrícola no País e promover a inovação tecnológica no setor rural. Nesse sentido, a manutenção do subsídio para as atividades de irrigação e de aquicultura pode incentivar e perpetuar o desperdício e a ineficiência do uso da água e da energia, na</p>

A Nota Técnica é um documento emitido pelas Unidades Organizacionais e destina-se a subsidiar as decisões da Agência.



Pág. 8 da Nota Técnica nº 0033/2020 – SRD/SGT/ANEEL, de 21/07/2020.

	<p>b) Recomenda-se ao MME e ao MDR a contratação de estudos para verificar os efeitos dos descontos sobre consumidores de baixa tensão, em especial nos aspectos sociais como emprego e segurança alimentar, para embasar melhor a intensidade e foco de redução desse subsídio, ou mesmo fundamentar seu custeio pelo Orçamento Geral da União.</p>	<p>medida que sinaliza artificialmente ao produtor rural que o custo do insumo é mais barato do que na verdade é, além de imputar custos aos demais setores da sociedade.</p> <p>Sem manifestação</p>
2	<p>II - Recomenda-se o endosso às recomendações apresentadas pelo GT/MME, no Relatório Final do Plano de Redução Estrutural das Despesas da Conta de Desenvolvimento Energético (CDE), de 02 de outubro de 2018 (SEI/MME 0211939), no tocante às fontes incentivadas, quais sejam:</p> <ul style="list-style-type: none"> • alterações legislativas para extinção imediata do subsídio para as próximas outorgas; • que vencidas as atuais outorgas, eventual renovação não deve contar com subsídios; • de imediato, que a ANEEL avalie adotar patamar mínimo aos percentuais de subsídios para todas as fontes outorgadas até a extinção do subsídio e; • respeitados os contratos de compra e venda de energia vigentes, alteração legislativa para a extinção dos descontos concedidos nas tarifas aplicadas aos consumidores de fontes incentivadas 	<p>Favorável</p> <p>Considerando estar alinhada com as conclusões do Grupo de Trabalho (GT/MME), avalia-se de modo favorável à sua aceitação</p>
3	<p>III - Recomenda-se ao MME, em conjunto com a ANEEL, o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), o Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR) e o ME, liderar a estruturação de um modelo de governança que possibilite o completo acompanhamento de todas as políticas subsidiadas pela CDE, considerando inclusive o caráter transversal das políticas, e que permita o monitoramento e a avaliação dos impactos decorrentes de alterações na CDE tanto sob a ótica</p>	<p>Sem manifestação</p>

A Nota Técnica é um documento emitido pelas Unidades Organizacionais e destina-se a subsidiar as decisões da Agência.

DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE.

Consulte a autenticidade deste documento em <http://sicnet2.aneel.gov.br/sicnetweb/v.aspx>, informando o código de verificação A04FB0020056767D



Pág. 9 da Nota Técnica nº 0033/2020 – SRD/SGT/ANEEL, de 21/07/2020.

	das fontes dos recursos quanto de sua aplicação.	
--	--	--

VI - DA RECOMENDAÇÃO

27. Do exposto, recomenda-se que a presente nota técnica seja encaminhada a SECAP do Ministério da Economia, como manifestação às recomendações resultantes da Avaliação da Conta de Desenvolvimento Energético, realizada no âmbito do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP).

DANIEL JOSÉ JUSTI BEGO
Especialista em Regulação - SRD

(Assinado digitalmente)
HUGO LAMIN
Superintendente Adjunto - SRD

(Assinado digitalmente)
FELIPE AUGUSTO CARDOSO MORAES
Especialista em Regulação - SGT

De acordo:

(Assinado digitalmente)
CARLOS ALBERTO CALIXTO MATTAR
Superintendente de Regulação
dos Serviços de Distribuição

(Assinado digitalmente)
DAVI ANTUNES LIMA
Superintendente de Gestão Tarifária



A Nota Técnica é um documento emitido pelas Unidades Organizacionais e destina-se a subsidiar as decisões da Agência

DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR:

DAVI ANTUNES LIMA, HUGO LAMIN, FELIPE AUGUSTO CARDOSO MORAES, CARLOS ALBERTO CALIXTO MATTAR

Consulte a autenticidade deste documento em <http://sicnet2.aneel.gov.br/sicnetweb/v.aspx>, informando o código de verificação A04FB0020056767D