



Conselho de
Monitoramento e
Avaliação de
Políticas Públicas

Relatório de Recomendações

Conta de Desenvolvimento Energético - CDE

Ciclo 2019

Sumário Executivo

1. A Conta de Desenvolvimento Energético - CDE é um fundo setorial que financia diversas políticas públicas com recursos de subsídios privados, ou cruzados, e subsídios públicos, com uso de recursos do Orçamento Geral da União. O orçamento da CDE para 2020 é de R\$ 21,9 bilhões.
 2. Entre as diferentes políticas presentes na conta destacam-se os **Descontos Tarifários**, a **Conta de Consumo de Combustíveis**, a **Tarifa Social de Energia Elétrica**, o **Programa Luz para Todos**, compra de **Carvão Mineral Nacional**, entre outras despesas. Os beneficiários variam entre consumidores de baixa renda, da classe rural, produtores que utilizam fontes renováveis, distribuidoras de pequeno porte, cooperativas de eletrificação e produtores de carvão mineral. A avaliação conduzida no CMAS abordou mais de 80% da CDE.
 3. A gestão da CDE foi alvo de críticas pelo Tribunal de Contas da União (TCU): o Acórdão 1.215/2019 determinou que não fossem mais admitidos subsídios intersetoriais para geradores e consumidores de energia sem recursos orçamentários do governo, ou seja, os demais consumidores de energia elétrica somente deveriam arcar com subsídios diretamente relacionados à política tarifária do setor elétrico. Feita a ressalva para os casos de benefícios de caráter social ou com foco na universalização dos serviços públicos de energia elétrica, tal determinação ensejaria a eliminação, por exemplo, de descontos tarifários à classe rural, que representou 18,5% dos gastos da CDE em 2018 (R\$ 3,7 bilhões), caso não sejam alocados recursos no OGU para essa finalidade.
 4. Nos últimos anos, devido à crescente pressão sobre as faturas de energia elétrica e à dificuldade em controlar sua expansão, foram feitos esforços para redução nos gastos com a CDE e sua reestruturação. Neste sentido, destaca-se a lei 13.360/2016, que determinou que fosse elaborado plano de redução estrutural da CDE, fato este que originou a criação pelo Ministério de Minas e Energia (MME) de um Grupo de Trabalho (GT/MME) para cumprir tais determinações.
 5. O trabalho de avaliação da CDE pelo CMAS foi conduzido pela Secretaria de Avaliação de Políticas Públicas, Planejamento, Energia e Loteria (SECAP/ME) em conjunto com a Controladoria-Geral da União – CGU.
 6. A Avaliação promovida pelo SECAP buscou responder às seguintes perguntas: (i) se os subsídios da CDE deveriam ser alocados nas quotas aos consumidores ou se deveriam passar pelo OGU (ii) se o marco lógico da política de descontos tarifários ao setor rural está bem definido; (iii) se é economicamente interessante que os subsídios dos descontos ao setor rural não sejam mantidos; (iv) se os descontos específicos a irrigantes e aquicultores se justificam, de um ponto de vista econômico e do desenvolvimento do setor; (v) se as fontes incentivadas já atingiram um nível competitivo de geração de energia; (vi) se, sob a perspectiva econômica, o posicionamento do MME frente aos Descontos Tarifários e aos incentivos ao Carvão Mineral Nacional elencados no Relatório final ao Plano de Redução Estrutural da CDE é oportuno.
 7. Entre os achados, destaca-se uma falta de delineamento do problema social ou econômico subjacente aos descontos ao setor rural, considerando-se que a eletrificação rural já se encontra consolidada. Além disso, a energia elétrica compõe apenas 3% das despesas de um estabelecimento rural médio. Através de um modelo de equilíbrio geral incluindo uma firma produtora de energia, a simulação da eliminação do subsídio à classe rural levou a um aumento do produto. Numa análise específica aos irrigantes, encontrou-se que a sensibilidade do número de estabelecimentos à tarifa de alta tensão é menor do que à tarifa de baixa tensão. A eliminação imediata dos subsídios a essas classes do setor rural poderia reduzir o número de estabelecimentos irrigantes de 4,5% a 13,3%, dependendo do tamanho do consumidor. Portanto, uma redução gradual poderia permitir que os atores envolvidos acomodem as novas tarifas, de modo que a redução da produção não seria, necessariamente, na mesma proporção.
 8. Em relação às fontes incentivadas, 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. No que tange ao setor de saneamento, a literatura levantada indica vasto espaço para melhorias de uso eficiente de energia, que os subsídios poderiam estar sustentando. Por fim, para o Carvão Mineral, levantaram-se informações de que a região suprida por essa fonte é largamente atendida pelo Sistema Interligado Nacional e que a usina termelétrica causa externalidades negativas associadas a poluição significativas.

9. A Avaliação concluiu que existem evidências empíricas de que, sob o prisma econômico, muitos dos benefícios induzem uma alocação distorcida dos recursos, gerando perdas para o bem-estar, bem como auxiliam agentes com capacidade de se manter competitivos, mesmo que os subsídios não existissem. Desta forma, a avaliação resultou em posicionamento em linha com as propostas apresentadas no Relatório Final do Plano de Redução Estrutural das Despesas da CDE pelo GT/MME, endossando, de forma geral, as iniciativas já em curso no sentido da extinção desses subsídios, na forma do Decreto 9.642, de 27 de dezembro de 2018.
 10. Ainda como parte da avaliação da CDE, a CGU realizou o trabalho de diagnóstico da Tarifa Social de Energia Elétrica – TSEE, enfatizando a análise da implementação da política pública, e com objetivo de verificar se os critérios de elegibilidade estão sendo atendidos, se o desenho da política está bem focalizado e quais os possíveis impactos de novos desenhos sobre o desembolso da CDE.
 11. A CGU concluiu, com base nos trabalhos realizados sobre a TSEE, que os controles atuais são capazes de aferir razoável confiabilidade para o atendimento dos critérios de elegibilidade da política. Verificou ainda que as propostas atuais para alteração da TSEE, PL's 260/2017 e 469/2018, bem como a proposta da ANEEL apresentada no âmbito de sua Agenda de Desoneração Tarifária, permitem uma maior focalização em consumidores de baixa renda com menor consumo de energia elétrica o que resulta em eficiência distributiva. Entretanto, caso aprovados, os PL's 260/2017 e 469/2018 poderão acarretar em aumento do valor total de subsídio (R\$ 1,32 bilhões e R\$ 1,65 bilhões respectivamente) a ser destinado à TSEE. Por outro lado, a proposta da ANEEL pode resultar em redução do subsídio de cerca de R\$ 606,5 milhões, reduzindo, contudo, a quantidade de beneficiários da atualmente atendidos pela TSEE em torno de 30%.
 12. Como resultado dos trabalhos de Avaliação da CDE foram apresentadas recomendações especialmente ao MME, no sentido reavaliar a manutenção de determinados subsídios atualmente custeados pela CDE, bem como implementar um modelo de governança que possibilite o acompanhamento das políticas subsidiadas pela CDE, de modo a proporcionar ainda o monitoramento e a avaliação dos impactos decorrentes de alterações na Conta.
-

Recomendações

NÚMERO	PERGUNTA	ACHADOS	CONCLUSÕES	RECOMENDAÇÕES
1	Os descontos adicionais aos irrigantes e aquicultores se justificam economicamente?	<ul style="list-style-type: none">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.	<ul style="list-style-type: none">Recomenda-se a extinção gradual do subsídio para irrigantes em estabelecimentos maiores abastecidos por alta tensão. Sugere-se a inclusão de novo parágrafo na Lei 10.438, de 26 de abril de 2002, com a seguinte redação:<ul style="list-style-type: none">“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.’”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 OGU.
2	As fontes incentivadas seriam competitivas mesmo sem o subsídio que recebem?	<ul style="list-style-type: none">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 ambientePorém, 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).	<ul style="list-style-type: none">Recomenda-se o endosso às recomendações apresentadas pelo GT/MME no tocante às fontes incentivadas.Recomenda-se à Secretaria Executiva do MME uma atualização do estado da implementação dessas recomendações.

NÚMERO	PERGUNTA	ACHADOS	CONCLUSÕES	RECOMENDAÇÕES
3	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 ineficiência na aplicação desses recursos. 	<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 	<ul style="list-style-type: none"> Recomenda-se ao MME, em conjunto com ANEEL, MAPA, MDR e 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.