



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF

Análise da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 605, de 23 de janeiro de 2013

Nota Técnica de Adequação Orçamentária e Financeira nº 9/ 2013

Assunto: Subsídios para a apreciação da Medida Provisória nº 605, de 23 de janeiro de 2013, quanto à adequação orçamentária e financeira.

I – INTRODUÇÃO

Nos termos do art. 62 da Constituição Federal, o Presidente da República submeteu à deliberação do Congresso Nacional a Medida Provisória (MP) nº 605, de 23 de janeiro de 2013, que *“altera a Lei nº 10.438, de 26 de abril de 2002, na parte em que cria a Conta de Desenvolvimento Energético e estabelece seus objetivos”*.

A presente Nota Técnica atende à determinação do art. 19 da Resolução n.º 1, de 2002, do Congresso Nacional, que estabelece:

“Art. 19 O órgão de consultoria e assessoramento orçamentário da Casa a que pertencer o Relator de Medida Provisória encaminhará aos Relatores e à Comissão, no prazo de 5 (cinco) dias de sua publicação, nota técnica com subsídios acerca da adequação financeira e orçamentária de Medida Provisória”.

II – SÍNTESE E ASPECTOS RELEVANTES

A Exposição de Motivos nº EMI nº 00002/2013 MME MF, de 17 de janeiro de 2013, de autoria dos Ministros de Minas e Energia e da Fazenda, que acompanha a Mensagem Presidencial, afirma que a modificação proposta na Lei nº 10.438, de 26 de abril de 2002, busca utilizar recursos da Conta de Desenvolvimento Energético – CDE para *“compensar os efeitos de não adesões de concessionários de geração de energia elétrica às prorrogações”* a que se refere esta MP.

A Lei nº 12.783, de 11 de janeiro de 2013 promoveu modificações substanciais na Lei nº 10.438/2002 quanto à Conta de Desenvolvimento Energético. A Medida Provisória em exame complementa as alterações propostas pela Lei nº 12.783/2013, lei que trata essencialmente das concessões na área de energia elétrica, redução de encargos e de tarifas.

A MP nº 605/2013 procura utilizar a CDE para suprir a não adesão de determinadas concessionárias aos termos propostos na Lei nº 12.783/2013, a qual,



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF

de acordo com Exposição de Motivos encaminhada, não obriga o concessionário a aceitar essas novas condições. Assim informa a Exposição de Motivos:

“4. Um dos instrumentos impactantes na redução tarifária foi a renovação das concessões de geração, de que trata o art. 1º da Lei no 12.783, de 11 de janeiro de 2013, disponibilizando cotas de garantia física dos empreendimentos a serem distribuídas entre os concessionários de distribuição a preços reduzidos, uma vez que as tarifas iniciais estabelecidas para tais usinas, completamente amortizadas, cobrem os custos de operação e manutenção.

5. Ocorre que as **condições apresentadas pela Medida Provisória para a prorrogação dessas concessões não foram impostas aos concessionários**, ao contrário, foi-lhes facultada a adesão nos termos propostos. Assim, **alguns concessionários de geração exerceram a opção de não prorrogar suas concessões**, causando redução nas cotas a serem disponibilizadas para alocação entre os concessionários de distribuição, o que, conseqüentemente, poderia resultar na obtenção de uma redução inferior a vinte por cento na tarifa de energia ao consumidor final no ano de 2013, ou seja, não atendendo inteiramente ao que foi proposto pelo Governo, quando da adoção da Lei no 12.783, de 2013.

6. Nesse contexto, visando garantir o equilíbrio da redução tarifária estabelecido pela Lei no 12.783, de 2013, estamos sugerindo nova Medida Provisória **propondo a alteração do art. 13 da Lei no 10.438, de 26 de abril de 2002, atribuindo novo uso para os recursos da Conta de Desenvolvimento Energético - CDE, com o objetivo de compensar os efeitos de não adesões de concessionários de geração de energia elétrica às prorrogações de que trata a mencionada Medida Provisória**. Com isto, os recursos de que trata o art. 18 da Lei no 12.783, de 2013, poderão também ser utilizados diretamente para a obtenção da redução em questão.” (grifos nossos)

Visando alcançar a redução prevista pelo Governo Federal na tarifa paga pelo consumidor final, coube ao Poder Executivo editar a presente MP para possibilitar o uso dos recursos da CDE objetivando, em outras palavras, subsidiar as redução da tarifa até que os níveis pretendidos sejam alcançados.

O art. 13 da Lei nº 10.438/2002, já com as alterações da MP nº 605/2013 e da Lei nº 12.783/2013, estabelece que:

“Art. 13. Fica criada a Conta de Desenvolvimento Energético - CDE visando ao desenvolvimento energético dos Estados, além dos seguintes objetivos: *(Redação dada pela Lei nº 12.783, de 2013)*

I - promover a universalização do serviço de energia elétrica em todo o território nacional; *(Redação dada pela Lei nº 12.783, de 2013)*

a) (revogada); *(Incluído pela Lei nº 12.783, de 2013)*

b) (revogada); *(Incluído pela Lei nº 12.783, de 2013)*

II - garantir recursos para atendimento da subvenção econômica destinada à modicidade da tarifa de fornecimento de energia elétrica



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF

aos consumidores finais integrantes da Subclasse Residencial Baixa Renda; *(Redação dada pela Lei nº 12.783, de 2013)*

III - prover recursos para os dispêndios da Conta de Consumo de Combustíveis - CCC; *(Redação dada pela Lei nº 12.783, de 2013)*

IV - prover recursos e permitir a amortização de operações financeiras vinculados à indenização por ocasião da reversão das concessões ou para atender à finalidade de modicidade tarifária; *(Redação dada pela Lei nº 12.783, de 2013)*

V - promover a competitividade da energia produzida a partir da fonte carvão mineral nacional nas áreas atendidas pelos sistemas interligados, destinando-se à cobertura do custo de combustível de empreendimentos termelétricos em operação até 6 de fevereiro de 1998, e de usinas enquadradas no § 2º do art. 11 da Lei no 9.648, de 27 de maio de 1998; e *(Redação dada pela Lei nº 12.783, de 2013)*

VI - promover a competitividade da energia produzida a partir de fontes eólica, termossolar, fotovoltaica, pequenas centrais hidrelétricas, biomassa, outras fontes renováveis e gás natural. *(Redação dada pela Lei nº 12.783, de 2013)*

VII - prover recursos para compensar descontos aplicados nas tarifas de uso dos sistemas elétricos de distribuição e nas tarifas de energia elétrica, conforme regulamentação do Poder Executivo; e *(Incluído pela Medida Provisória nº 605, de 2013)*

VIII - prover recursos para compensar o efeito da não adesão à prorrogação de concessões de geração de energia elétrica, conforme regulamentação do Poder Executivo, assegurando o equilíbrio da redução das tarifas das concessionárias de distribuição, consoante disposto no § 2º do art. 1º da Lei no 12.783, de 11 de janeiro de 2013. *(Incluído pela Medida Provisória nº 605, de 2013)*

§ 1º Os recursos da CDE serão provenientes das quotas anuais pagas por todos os agentes que comercializem energia com consumidor final, mediante encargo tarifário incluído nas tarifas de uso dos sistemas de transmissão ou de distribuição, dos pagamentos anuais realizados a título de uso de bem público, das multas aplicadas pela Aneel a concessionárias, permissionárias e autorizadas, e dos créditos da União de que tratam os arts. 17 e 18 da Medida Provisória nº 579, de 11 de setembro de 2012. *(Redação dada pela Lei nº 12.783, de 2013)*

§ 2º O montante a ser arrecadado em quotas anuais da CDE calculadas pela Aneel corresponderá à diferença entre as necessidades de recursos e a arrecadação proporcionada pelas demais fontes de que trata o § 1º. *(Redação dada pela Lei nº 12.783, de 2013)*

§ 3º As quotas anuais da CDE deverão ser proporcionais às estipuladas em 2012 aos agentes que comercializem energia elétrica



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF

com o consumidor final. *(Redação dada pela Lei nº 12.783, de 2013)*

§ 4º O repasse da CDE a que se refere o inciso V do caput observará o limite de até 100% (cem por cento) do valor do combustível ao seu correspondente produtor, incluído o valor do combustível secundário necessário para assegurar a operação da usina, mantida a obrigatoriedade de compra mínima de combustível estipulada nos contratos vigentes na data de publicação desta Lei, a partir de 1º de janeiro de 2004, destinado às usinas termelétricas a carvão mineral nacional, desde que estas participem da otimização dos sistemas elétricos interligados, compensando-se os valores a serem recebidos a título da sistemática de rateio de ônus e vantagens para as usinas termelétricas de que tratam os §§ 1º e 2º do art. 11 da Lei nº 9.648, de 1998, podendo a Aneel ajustar o percentual do reembolso ao gerador, segundo critérios que considerem sua rentabilidade competitiva e preservem o atual nível de produção da indústria produtora do combustível. *(Redação dada pela Lei nº 12.783, de 2013)*

§ 5º A CDE será regulamentada pelo Poder Executivo e movimentada pela Eletrobras. *(Redação dada pela Lei nº 12.783, de 2013)*

§ 6º Os recursos da CDE poderão ser transferidos à Reserva Global de Reversão - RGR e à Conta de Consumo de Combustíveis - CCC, para atender às finalidades dos incisos III e IV do caput. *(Redação dada pela Lei nº 12.783, de 2013)*

§ 7º Os dispêndios para a finalidade de que trata o inciso V do caput serão custeados pela CDE até 2027. *(Redação dada pela Lei nº 12.783, de 2013)*

§ 8º (Revogado). *(Redação dada pela Lei nº 12.783, de 2013)*

§ 9º (Revogado). *(Redação dada pela Lei nº 12.783, de 2013)*

§ 10. A nenhuma das fontes eólica, termossolar, fotovoltaica, pequenas centrais hidrelétricas, biomassa, gás natural e carvão mineral nacional poderão ser destinados anualmente recursos cujo valor total ultrapasse 30% (trinta por cento) do recolhimento anual da CDE, condicionando-se o enquadramento de projetos e contratos à prévia verificação, na Eletrobras, de disponibilidade de recursos. *(Incluído pela Lei nº 12.783, de 2013)*

§ 11. Os recursos da CDE poderão ser destinados a programas de desenvolvimento e qualificação de mão de obra técnica, no segmento de instalação de equipamentos de energia fotovoltaica. *(Incluído pela Lei nº 12.783, de 2013)*

Verifica-se, assim, que o Governo Federal acrescentou aplicações adicionais aos recursos que formam a Conta de Desenvolvimento Energético devido à imprevista não adesão de algumas concessionárias de energia elétrica.



III – COMPATIBILIDADE E ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA

O §1º do art. 5º da Resolução nº 1, de 2002-CN, que “*Dispõe sobre a apreciação, pelo Congresso Nacional, das Medidas Provisórias a que se refere o art. 62 da Constituição Federal, e dá outras providências*”, refere-se da seguinte forma ao exame da adequação orçamentária e financeira:

“Art. 5º

§1º O exame de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira das Medidas Provisórias abrange a análise da repercussão sobre a receita ou a despesa pública da União e da implicação quanto ao atendimento das normas orçamentárias e financeiras vigentes, em especial a conformidade com a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a lei do plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária da União.”

Observa-se que as normas desta Medida Provisória, que complementam as regras já previstas na Lei nº 12.483, de 2013, fazem parte de um conjunto que objetiva colocar em prática uma ação governamental para a redução das tarifas de energia elétrica.

Está claro que a destinação dos recursos da CDE está sendo modificada para “*garantir o equilíbrio da redução tarifária estabelecido pela Lei nº 12.783, de 2013*”, tal como informa a Exposição de Motivos, mas se distancia de seus objetivos básicos, dentre eles, a subvenção econômica a consumidores de baixa renda, reembolsos, promoção de competitividade e indenizações.

Sobre a adequação e compatibilidade orçamentárias, assim estabelece a Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar nº 101/2000:

“Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subseqüentes;

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:

I - adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício;

II - compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes,



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF

objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.”

Já a Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2013, em seu art. 90, estabelece o que segue:

“Art.90. As proposições legislativas, conforme art. 59 da Constituição, que, direta ou indiretamente, importem ou autorizem diminuição de receita ou aumento de despesa da União, deverão estar acompanhadas de estimativas desses efeitos no exercício em que entrar em vigor e nos dois subseqüentes, detalhando a memória de cálculo respectiva e correspondente compensação, para efeito de adequação orçamentária e financeira e compatibilidade com as disposições constitucionais e legais que regem a matéria.”

Além de a Exposição de Motivos encaminhada junto à MP não fazer qualquer comentário quanto à compatibilidade ou adequação orçamentária e financeira, a criação dessas despesas novas e inesperadas não se fazem acompanhadas de qualquer tipo de declaração, ou de demonstrativos ou de estimativas.

Na mesma linha a compensação exigida pela lei não é indicada. Compreende-se que o Executivo objetivou ampliar as ações destinatárias dos recursos da Conta CDE deslocando parte dos recursos para a compensação prevista nesta Medida Provisória sem, no entanto, informar as consequências disso para a Conta.

Examinando-se, assim, apenas a questão da compatibilidade ou adequação orçamentária e financeira, sem se procurar entrar no mérito das regras novas e suas repercussões, tem-se que as alterações pretendidas são incompatíveis com a Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2013 bem como não atende às determinações da LRF, art. 16.

Quanto às condições preliminares de relevância e urgência, verifica-se que o Poder Executivo apenas afirma serem essas alterações necessárias para que sejam colocadas em práticas as ações governamentais pretendidas e que são sejam estas frustradas pela não adesão de algumas concessionárias.

Esses são os subsídios sobre a adequação financeira e orçamentária da Medida Provisória nº 605, de 2013.

Brasília, 7 de fevereiro de 2013.

CARLOS ANTÔNIO M. R. LESSA
Consultor de Orçamento e Fiscalização Financeira