

A REDUÇÃO DOS SUBSÍDIOS NAS TARIFAS DE ENERGIA ELÉTRICA PARA AS ATIVIDADES RURAL E DE SANEAMENTO BÁSICO

Rutelly Marques da Silva¹

1 Introdução

Em 27 de dezembro de 2018, o Poder Executivo publicou o Decreto nº 9.642, estabelecendo uma redução gradual dos descontos nas tarifas de energia elétrica destinados às atividades de saneamento, de serviço público de irrigação e rural², arcados pela Conta de Desenvolvimento Energético (CDE). Determinou, ainda, o fim da concessão de descontos cumulativos, o que impediu que a atividade de irrigação usufruísse, além do subsídio a ela destinado, os descontos aplicados à atividade rural.

A medida foi tomada no âmbito do Plano de Redução Estrutural das Despesas da CDE, previsto no § 2º-A do art. 13 da Lei nº 10.438, de 26 de abril de 2002, e após a Consulta Pública nº 45, de 2018, promovida pelo Ministério de Minas e Energia (MME).

¹ Consultor Legislativo do Senado Federal, Núcleo de Economia, Área de Minas e Energia. O autor agradece os comentários do Consultor Legislativo do Senado Federal Luiz Alberto da Cunha Bustamante.

² O que alcança produtores rurais individuais e cooperativas de produtores rurais, inclusive as cooperativas de eletrificação rural. Em tese, essas cooperativas só podem contar com cooperados que são produtores rurais. Por isso, aplica-se a elas o desconto concedido à atividade rural. Já as cooperativas de eletrificação rural, quando permissionárias ou concessionárias, fornecem energia elétrica para consumidores que não são todos necessariamente produtores rurais e, portanto, essas entidades não fazem jus ao desconto aplicado à atividade rural e sim à subvenção pela baixa densidade de carga de que tratam o inciso XIII do art. 13 da Lei nº 10.438, de 26 de abril de 2002, e os §§ 2º a 7º do art. 3º da Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996.

Em 2019, na Câmara dos Deputados, foi apresentado o Projeto de Decreto Legislativo (PLD) nº 7³, com vistas a sustar os efeitos do Decreto nº 9.642, de 2018. Em sua Justificação, o PLD destaca que “acabar com os subsídios ao setor rural não tem justificativa, uma vez que os agricultores têm garantidos esses descontos justamente em função da atividade diferenciada que exercem na produção de alimentos nos mais distantes rincões deste Brasil”, “o setor agrícola também devolve para a sociedade benefícios esperados como contrapartida pela sociedade”, e “a agricultura familiar precisa ser incentivada sob pena de desaparecer, comprometendo a segurança alimentar no país”. O autor da proposição alega que o Decreto nº 9.642, de 2018, “exorbita do poder regulamentar e dos limites da delegação legislativa”.

Diante desses fatos, o objetivo deste Boletim Legislativo é contribuir para a avaliação do tema, a partir da perspectiva do setor elétrico. Para tanto, a próxima Seção trata da CDE. A Seção 3 apresentará uma avaliação sucinta do Decreto nº 9.642, de 2018. Finalmente, a Seção 4 tem como objeto as conclusões deste texto.

2 Da Conta de Desenvolvimento Energético (CDE)

A CDE, criada pela Lei nº 10.438, de 2002, é um fundo destinado a custear subsídios concedidos a alguns agentes do setor elétrico e não faz parte do orçamento público. Atualmente, após várias alterações na citada Lei, a CDE arca com as seguintes despesas:

- universalização do serviço público de energia elétrica em todo o território nacional;
- subvenção aos consumidores de baixa renda, beneficiários da Tarifa Social de Energia Elétrica (TSEE);
- os dispêndios da Conta de Consumo de Combustíveis (CCC), que, por sua vez, busca equalizar as tarifas de energia elétrica praticadas nos sistemas isolados, ainda não integrados ao Sistema Interligado Nacional (SIN);
- subsídio aos combustíveis de empreendimentos termelétricos a partir da fonte carvão mineral nacional que entraram em operação até 6 de fevereiro de 1998;

³ Posteriormente, outros PDL foram apresentados e anexados ao PLD nº 7, de 2019.

- os descontos nas tarifas de uso dos sistemas elétricos de distribuição e nas tarifas de energia elétrica, aplicados às unidades consumidoras classificadas como (a) irrigantes e aquicultores, (b) serviço público de água, esgoto e saneamento, (c) serviço público de irrigação e (d) rural;
- os descontos aplicados nas tarifas de uso dos sistemas elétricos de distribuição e transmissão relacionados à compra de energia elétrica proveniente de empreendimentos hidroelétricos com potência igual ou inferior a 30.000 kW (trinta mil quilowatts) e para aqueles com base em fontes solar, eólica, biomassa e cogeração qualificada⁴;
- subvenção recebida por cooperativas de eletrificação rural, concessionárias ou permissionárias, para compensar a reduzida densidade de carga de seu mercado⁵.

Dos subsídios custeados pela CDE, vale ressaltar que os percentuais de desconto concedidos às atividades rural, de saneamento e de serviço público de irrigação foram estabelecidos por meio de ato do Poder Executivo⁶, conforme pode ser verificado no Relatório Preliminar do Plano de Redução Estrutural das Despesas da Conta de Desenvolvimento Energético (CDE), do Ministério de Minas Energia⁷.

Segundo a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), na Nota Técnica nº 278/2018-SGT/SRG/SFF/ANEEL⁸, os subsídios da CDE deverão atingir

⁴ O subsídio é concedido ao gerador e ao comprador da energia elétrica.

⁵ Pela Lei nº 10.438, de 2002, a CDE pode prover recursos para outras finalidades. Entretanto, algumas dessas requerem aporte de recursos extraordinárias, como do Orçamento Geral da União (OGU). Outras não têm recebido ou nunca receberam aportes da CDE. Assim, por simplificação, optou-se por listar apenas aquelas finalidades que são custeadas pela CDE e pelas fontes ordinárias, a seguir mencionadas.

⁶ Decreto nº 7.891, de 23 de janeiro de 2013, Portaria nº 45, de 20 de março de 1992, do Ministério de Infraestrutura, Resolução Normativa nº 414, de 9 de setembro de 2010.

⁷ Disponível em http://www.mme.gov.br/web/guest/consultas-publicas;jsessionid=3A317B37C6E633CB0E5EF5B1603485F5.srv155?p_auth=KxuPALYW&p_p_id=consultapublicaexterna_WAR_consultapublicaportlet&p_p_lifecycle=1&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-1&p_p_col_count=1&consultapublicaexterna_WAR_consultapublicaportlet_consultaIdNormal=45&consultapublicaexterna_WAR_consultapublicaportlet_javax.portlet.action=downloadArquivo, acesso em 8 de fevereiro de 2019.

⁸ Disponível em http://www.aneel.gov.br/audiencias-publicas?p_p_id=audienciaspublicasvisualizacao_WAR_AudienciasConsultasPortletportlet&p_p_lifecycle=2&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_cacheability=cacheLevelPage&p_p_col_id=column-2&p_p_col_count=1&audienciaspublicasvisualizacao_WAR_AudienciasConsultasPortletportlet_documentoId=42481&audienciaspublicasvisualizacao_WAR_AudienciasConsultasPortletportlet_tipoFaseReuniao=fase&audienciaspublicasvisualizacao_WAR_AudienciasConsultasPortletportlet_jspPage=%2Fhtml%2Faudiencias-publicas-visualizacao%2Fvisualizar.jsp, acesso em 8 de fevereiro de 2019.

regulado, e o Ambiente de Contração Livre (ACL), ou mercado livre. Resumidamente, no ACR, a Aneel fixa uma tarifa pelo uso da rede (de distribuição, a TUSD, e de transmissão, a TUST) e uma tarifa pela energia elétrica, a TE. Já no ACL, a Aneel fixa apenas a tarifa pelo uso da rede, pois o preço da energia elétrica é negociado livremente entre gerador e consumidor, com ou sem intermédio de uma comercializadora de energia elétrica.

Para fins de definição das tarifas praticadas pelas distribuidoras, a Aneel divide os consumidores em grupos, conforme a tensão de fornecimento¹². O Grupo A se refere aos consumidores de alta tensão, e é subdividido em A1, A2, A3, A3a, A4 e AS, conforme a tensão de fornecimento. No Grupo B, estão os consumidores de baixa tensão, o qual é subdividido em B1 (residencial), B2 (rural), B3 (demais classes) e B4 (iluminação pública). Os consumidores do Grupo A conectados à distribuidora estão sujeitos à tarifa binômia (uma tarifa pelo uso da rede e outra pela energia elétrica consumida) e os consumidores do Grupo B pagam a tarifa monômia (uma única tarifa pelo uso da rede e pela compra da energia elétrica). Destaca-se que o consumidor livre conectado à distribuidora paga a essa empresa apenas a TUSD.

A Aneel estabelece ainda várias modalidades tarifárias¹³, descritas no inciso L do art. 2º da Resolução nº 414, de 9 de setembro de 2010:

- a. convencional monômia: aplicada às unidades consumidoras do Grupo B, caracterizada por tarifas de consumo de energia elétrica, independentemente das horas de utilização do dia;
- b. horária branca: aplicada às unidades consumidoras do Grupo B, exceto para o subgrupo B4 e para as subclasses Baixa Renda do subgrupo B1, caracterizada por tarifas diferenciadas de consumo de energia elétrica, de acordo com as horas de utilização do dia;
- c. convencional binômia: aplicada às unidades consumidoras do Grupo A, caracterizada por tarifas de consumo de energia elétrica e demanda de potência, independentemente das horas de utilização do dia;
- d. horária verde: aplicada às unidades consumidoras do Grupo A, caracterizada por tarifas diferenciadas de consumo de energia elétrica,

¹² Consumidores conectados diretamente à rede de transmissão pagam a TUST às transmissoras e o preço da energia elétrica para o seu fornecedor (comercializador ou gerador).

¹³ Conjunto de tarifas aplicáveis às componentes de consumo de energia elétrica e demanda de potência ativas.

de acordo com as horas de utilização do dia, assim como de uma única tarifa de demanda de potência;

- e. horária azul: aplicada às unidades consumidoras do Grupo A, caracterizada por tarifas diferenciadas de consumo de energia elétrica e de demanda de potência, de acordo com as horas de utilização do dia (ponta, fora de ponta, período úmido, período seco); nessa modalidade, há a tarifa azul¹⁴ e a tarifa verde¹⁵

Feitos os esclarecimentos acima, as Tabelas 1 a 4 apresentam os descontos tarifários aplicados às atividades de irrigação e aquicultura, saneamento e rural.

Tabela 1 – Descontos tarifários aplicados aos consumidores irrigantes atendidos em alta tensão (Grupo A)

REGIÃO DO PAÍS	PERCENTUAL DE DESCONTO APLICADO À TARIFA			TARIFA PARA APLICAÇÃO DOS DESCONTOS	-NORMA LEGAL
	TUSD R\$/kW	TUSD R\$/MWh	TE R\$/MWh		
Nordeste e demais municípios da área de atuação da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste – SUDENE, conforme o art. 2º do Anexo I do Decreto no 6.219, de 2007	0%	90%	90%	TUSD e TE das Modalidades Azul, Verde e Convencional	- Art. 25 da Lei nº 10.438, de 26 de abril de 2002. - Decreto nº 7.891, de 23 de janeiro de 2013. - Portaria nº 45, de 20 de março de 1992, do Ministério de Infraestrutura. - Resolução Normativa nº 414, de 9 de setembro de 2010.
Norte, Centro-Oeste e demais Municípios do Estado de Minas Gerais		80%	80%		
Demais Regiões		70%	70%		

Fonte: Relatório Preliminar do Plano de Redução Estrutural das Despesas da Conta de Desenvolvimento Energético (CDE), do Ministério de Minas Energia¹⁶.

¹⁴ Tarifa diferenciada de consumo de energia elétrica, de acordo com as horas de utilização do dia e os períodos do ano, assim como de tarifas diferenciadas de demanda de potência, de acordo com as horas de utilização do dia.

¹⁵ Tarifa diferenciada de consumo de energia elétrica, de acordo com as horas de utilização do dia e os períodos do ano, assim como de uma única tarifa de demanda de potência.

¹⁶ Disponível em http://www.mme.gov.br/web/guest/consultas-publicas;jsessionid=3A317B37C6E633CBOE5EF5B1603485F5.srv155?p_auth=KxuPALYW&p_p_id=consultapublicaexterna_WAR_consultapublicaportlet&p_p_lifecycle=1&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-1&p_p_col_count=1&consultapublicaexterna_WAR_consultapublicaportlet_consultaIdNormal=45&consultapublicaexterna_WAR_consultapublicaportlet_javax.portlet.action=downloadArquivo, acesso em 8 de fevereiro de 2019.

Tabela 2 – Descontos tarifários aplicados aos consumidores irrigantes atendidos em baixa tensão (Grupo B)¹⁷

REGIÃO DO PAÍS	PERCENTUAL DE DESCONTO APLICADO À TARIFA			TARIFA PARA APLICAÇÃO DOS DESCONTOS	NORMA LEGAL
	TUSD R\$/kW	TUSD R\$/MWh	TE R\$/MWh		
Nordeste e demais municípios da área de atuação da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste – SUDENE, conforme o art. 2º do Anexo I do Decreto no 6.219, de 2007	0%	73%	73%	TUSD e TE do Subgrupo B2	- Art. 25 da Lei nº 10.438, de 26 de abril de 2002. - Decreto nº 7.891, de 23 de janeiro de 2013. - Portaria nº 45, de 20 de março de 1992, do Ministério de Infraestrutura. - Resolução Normativa nº 414, de 9 de setembro de 2010.
Norte, Centro-Oeste e demais Municípios do Estado de Minas Gerais		67%	67%		
Demais Regiões		60%	60%		

Fonte: Relatório Preliminar do Plano de Redução Estrutural das Despesas da Conta de Desenvolvimento Energético (CDE), do Ministério de Minas Energia.

Tabela 3 – Descontos tarifários aplicados à atividade de água, esgoto e saneamento

TIPO DE CONSUMIDOR	PERCENTUAL DE DESCONTO APLICADO À TARIFA			TARIFA PARA APLICAÇÃO DOS DESCONTOS	NORMA LEGAL
	TUSD R\$/kW	TUSD R\$/MWh	TE R\$/MWh		
Grupo A- subclasse serviço público de água esgoto e saneamento	15%	15%	15%	TUSD e TE das Modalidades Azul, Verde e Convencional	<u>Decreto nº 7.891, de 23 de janeiro de 2013.</u>
Grupo B- subclasse serviço público de água esgoto e saneamento		15%	15%	TUSD e TE sobre as tarifas aplicadas ao subgrupo B3 - demais classes	

Fonte: Relatório Preliminar do Plano de Redução Estrutural das Despesas da Conta de Desenvolvimento Energético (CDE), do Ministério de Minas Energia.

¹⁷ O Decreto nº 9.642, de 2018, não eliminou ou reduziu os subsídios aos irrigantes dispostos nas Tabelas 1 e 2; reduziu, sim, o subsídio destinado ao serviço público de irrigação; todavia, ao eliminar a cumulatividade no recebimento de subsídios, na prática, o valor do benefício destinado aos irrigantes será menor. Com a eliminação da cumulatividade, os consumidores irrigantes receberão apenas o desconto concedido à atividade de irrigação, dispostos nas Tabelas 1 e 2. Ou seja, o Decreto nº 9.642, de 2018, ao reduzir gradualmente o desconto tarifário aplicado à atividade rural, exposto na Tabela 4, aumentou o custo da energia elétrica dos irrigantes.

Tabela 4 – Descontos tarifários aplicados à atividade rural¹⁸

TIPO DE CONSUMIDOR	PERCENTUAL DE DESCONTO APLICADO À TARIFA			TARIFA PARA APLICAÇÃO DOS DESCONTOS	NORMA LEGAL
	TUSD R\$/kW	TUSD R\$/MWh	TE R\$/MWh		
Grupo A - Rural	10%	10%	10%	TUSD e TE das Modalidades Azul, Verde e Convencional	<u>Decreto nº 7.891, de 23 de janeiro de 2013.</u>
Grupo B2- Rural		30% ¹⁸	30%	TUSD e TE do B1, residencial	<u>Decreto nº 62.724, de 1968.</u>

Fonte: Relatório Preliminar do Plano de Redução Estrutural das Despesas da Conta de Desenvolvimento Energético (CDE), do Ministério de Minas Energia.

Verifica-se, das Tabelas 1 a 4, que os descontos dependem da tensão do fornecimento de energia elétrica (alta tensão, Grupo A; e baixa tensão, Grupo B) e, no caso da irrigação, da região em que estão localizados os consumidores. Destaca-se, ainda, que o desconto conferido à atividade de irrigação era aplicado, até a edição do Decreto nº 9.642, de 2018, após o desconto destinado à atividade rural, ou seja, os irrigantes e aquicultores recebiam um subsídio cumulativo.

Segundo o Relatório Preliminar do Plano de Redução Estrutural das Despesas da CDE, do MME, em 2016, os consumidores rurais não irrigantes receberam da CDE, em média, R\$ 47,88 mensais (um desconto de R\$ 143,31/MWh). Já as empresas de saneamento, receberam cerca de R\$ 642,64 mensais por ponto de conexão¹⁹ (desconto de R\$ 54,11/MWh). Finalmente, os irrigantes e aquicultores receberam por mês R\$ 407,99 (desconto de R\$ 227,01/MWh), referente ao desconto concedido à atividade de irrigação e aquicultura, adicionado do valor de R\$ 47,88, referente à atividade rural, ou seja, R\$ 455,87.

A título de comparação, os consumidores de baixa renda alcançados pela Tarifa Social de Energia Elétrica (TSEE) receberam no ano de 2016, em média, um

¹⁸ O Decreto nº 9.642, de 2018, não reduziu o subsídio destinado às cooperativas de eletrificação rural que são concessionárias ou permissionárias para compensar a baixa densidade de carga, de que tratam o inciso XIII do art. 13 da Lei nº 10.438, de 26 de abril de 2002, e os §§ 2º a 7º do art. 3º da Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996; a redução alcançou apenas as cooperativas de eletrificação rural que atendem exclusivamente produtores rurais.

¹⁹ Conjunto de equipamentos que se destina a estabelecer a conexão na fronteira entre as instalações da acessada (a distribuidora, no caso) e do acessante (o consumidor), comumente caracterizado por módulo de manobra necessário à conexão das instalações de propriedade do acessante.

benefício mensal de R\$ 20,48, que corresponde a um desconto de R\$ 170,27/MWh na tarifa de energia elétrica.

Ressalte-se que os descontos tarifários concedidos a uma determinada classe de consumidores são pagos pelos demais.

3 Do Decreto nº 9.642, de 2018

Inicialmente, cabe repetir que os descontos concedidos às atividades rural, de saneamento e de serviço público de irrigação foram concedidos por ato do Poder Executivo. Nesse contexto, a utilização de um PDL para sustar o Decreto nº 9.642, de 2018, pode ser questionado em relação à sua constitucionalidade. Se o Poder Executivo exorbitou do seu poder regulamentar ao editar o referido Decreto, ele também o fez no momento em que concedeu os descontos tarifários. Ou seja, poderia ser alegado que o PDL, ao rejeitar o Decreto nº 9.642, de 2018, estaria retornando um subsídio que o Poder Executivo não poderia ter instituído.

Na verdade, de acordo com o estudo “A Constituição Federal e os Subsídios Cruzados nas Tarifas de Energia Elétrica”²⁰, os subsídios tarifários do setor elétrico contradizem princípios constitucionais relacionados: (a) à atuação do Estado em prol do combate desigualdades econômicas e sociais²¹ e de garantir um serviço público adequado²²; (b) à tributação, uma vez que, na prática, as cotas de CDE equivalem a um tributo sem que, contudo, siga as mesmas diretrizes²³; (c) ao orçamento público, sendo uma forma de burla às regras orçamentárias, que exigem, por exemplo, metas e instrumentos de avaliação²⁴.

Como demonstrado nos estudos “A Constituição Federal e os Subsídios Cruzados nas Tarifas de Energia Elétrica” e “Impactos dos Subsídios Custeados pela

²⁰ SILVA, R. M. **A Constituição Federal e os Subsídios Cruzados nas Tarifas de Energia Elétrica**. In: SILVA, R. S. **30 anos da Constituição: evolução, desafios e perspectivas para o futuro**. Brasília: Senado Federal, 2018, Volume III, pp. 190-234.

²¹ Já que, por exemplo, beneficia consumidores de maior poder aquisitivo, onerando aqueles de menor poder aquisitivo.

²² Uma vez que distorce o preço da energia elétrica, prejudicando a eficiência na prestação do serviço.

²³ Por exemplo, as cotas de CDE não observam a capacidade econômica do pagante e nem são progressivas.

²⁴ Em geral, os subsídios da CDE não passam por avaliação de resultados; sequer estão associados a uma ação do Plano Plurianual (PPA).

Conta de Desenvolvimento Energético”²⁵, a utilização da tarifa de energia elétrica para subsidiar determinados agentes ou atividade, principalmente aqueles sem qualquer relação com o setor elétrico, produz as seguintes distorções:

- econômicas, pois prejudicam o bom funcionamento do setor elétrico e a competitividade da economia brasileira como um todo;
- distributivas, uma vez que consumidores de menor poder aquisitivo pagam energia elétrica mais cara para que agentes de grande porte tenham energia elétrica mais barata; e
- ambientais, já que há subsídio até mesmo para irrigantes que captam água em rios que passam por dificuldades hídricas²⁶.

Os estudos mencionados acima, assim como o Relatório Preliminar do Plano de Redução Estrutural das Despesas da CDE, do MME, mostram, ainda, que, salvo raras exceções, os subsídios custeados pela CDE não possuem (a) objetivos claros e definidos, (b) metas e (c) instrumentos de monitoramento e avaliação²⁷. Também não possuem critérios de acesso que privilegiem os aspectos sociais, econômicos e ambientais. Tampouco há contrapartidas, pelo menos explícitas e vinculativas. Os descontos tarifários concedidos às atividades rural, de saneamento e do serviço público de irrigação, alcançadas pelo Decreto nº 9.642, de 2018, não possuem essas desejáveis características.

As medidas adotadas pelo Decreto nº 9.642, de 2018, refletem o “Relatório Final do Plano de Redução Estrutural das Despesas da Conta de Desenvolvimento

²⁵ SILVA, R. M. Impactos dos Subsídios Custeados pela Conta de Desenvolvimento Energético. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/ Senado, Fevereiro/2015 (Texto para Discussão nº 167). Disponível em: www.senado.leg.br/estudos. Acesso em 10 fev. 2015.

²⁶ É fato que o órgão regulador de recursos hídricos é responsável por conceder a outorga para captação de um determinado volume de água. Entretanto, o ponto a ser avaliado é se o Estado deveria subsidiar a energia elétrica consumida na captação. Quanto mais subsídio, menor é o incentivo para o consumidor rever a quantidade de água a ser captada e utilizar tecnologias que reduzam o consumo de água.

²⁷ Isso pode ser exemplificado com um relato do Relatório Preliminar do Plano de Redução Estrutural das Despesas da CDE, do MME. Esse documento menciona que foi enviado o “Ofício nº 880/2017/GM-MME para o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), solicitando contribuições sobre os seguintes pontos: I – exigência de contrapartidas dos beneficiários; II – melhor focalização dos beneficiários; III – utilização de parâmetros diferenciados por região para as exigências e para a delimitação dos beneficiários; IV – condições e prazos para definição e implementação das medidas propostas; e V - sugestões para racionalizar e conferir mais efetividade ao subsídio, de forma a reduzir as despesas da CDE”. Em resposta à solicitação do Ministério de Minas e Energia, o MAPA enviou o Ofício nº 5/2018/SE-MAPA, informando que não possuía conhecimento e subsídios para prestar as informações pedidas.

Energético (CDE)”²⁸, do Ministério de Minas e Energia, apresentado em conclusão à Consulta Pública nº 45, de 2018. Também estão em consonância com a constatação de vários estudos²⁹ de que as tarifas de energia elétrica brasileiras são elevadas, comprometendo a competitividade da nossa economia, principalmente da indústria, e onerando o orçamento das famílias.

É oportuno ressaltar que o Ministro Aroldo Cedraz, do Tribunal de Contas da União (TCU), relator de um processo que analisa os subsídios da CDE, em sessão realizada em 21 de fevereiro de 2019, asseverou que: a maior parte dos subsídios presentes nas tarifas de energia elétrica está desalinhada com as leis que regem o setor e com a Constituição, extrapolando o nosso ordenamento jurídico; os descontos concedidos para a atividade rural, para a irrigação e aquicultura e para as empresas que prestam serviços de água, esgoto e saneamento não têm relação com a política energética³⁰ e que somente podem ser financiados com recursos públicos do Orçamento Geral da União (OGU); o repasse desses subsídios para as tarifas permitiu a criação de

²⁸ Disponível em http://www.mme.gov.br/web/guest/consultas-publicas;jsessionid=4415CAED4171465A0ED40A80E86D2C1E.srv155?p_auth=PvSPbPDI&p_p_id=consultapublicaexterna_WAR_consultapublicaportlet&p_p_lifecycle=1&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-1&p_p_col_count=1&consultapublicaexterna_WAR_consultapublicaportlet_arquivoId=583&consultapublicaexterna_WAR_consultapublicaportlet_javax.portlet.action=downloadArquivoAnexo, acesso em 12 de fevereiro de 2019.

²⁹ Por exemplo, podem ser mencionados os seguintes estudos:

a) “Estudo sobre a Carga Tributária & Encargos do setor elétrico brasileiro”, disponível em http://acendebrasil.com.br/media/estudos/20181205_TributoEncargos_SectorEletrico_AcendePrice_AnosBase2016e2017_Rev_4.pdf, acesso em 13 de fevereiro de 2019;

b) “Competitividade das Tarifas de Energia Elétrica no Mercado Regulado para Indústria Catarinense”, disponível em <http://fiesc.com.br/sites/default/files/inline-files/Competitividade%20das%20Tarifas%20de%20Energia%20El%C3%A9trica%20para%20Industria%20Catarinense.pdf>, acesso em 13 de fevereiro de 2019;

c) “Quanto custa a energia elétrica para a indústria no Brasil?”, disponível em <http://www.firjan.com.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=2C908A8F4EBC426A014EC144C72E2A51>, acesso em 13 de fevereiro de 2019.

No caso de Minas Gerais, é oportuno destacar que as tarifas elevadas de energia elétrica justificaram a criação de um subsídio para a indústria mineira, materializado na Lei nº 13.182, de 3 de novembro de 2015, que criou o Fundo de Energia do Sudeste e do Centro-Oeste (FESC), e que sofre questionamentos no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC).

³⁰ O Relatório Preliminar do Plano de Redução Estrutural das Despesas da CDE, do MME, corrobora a afirmação de que o subsídio à atividade de irrigação e aquicultura não tem relação com o setor elétrico. Segundo o documento, o então Ministério da Integração, em resposta ao Ofício nº 879/2017/GM-MME, alegou que: “a natureza do subsídio não é social, mas inerente à atividade”, que os descontos tarifários “já foram incorporados ao planejamento de custos da atividade”, que “o apoio à atividade da agricultura irrigada tem por objetivo alcançar benefícios que ultrapassam a mera diminuição dos custos de produção”, e que “a irrigação aumenta a produtividade da agricultura, gera empregos, produz alimentos de melhor qualidade, diminui a pressão para abertura de novas áreas de cultura, evitando desmatamento, entre muitos outros benefícios”.

orçamento paralelo, sem as amarras que regem as finanças públicas, esvaziando a competência constitucional do Congresso para avaliar, decidir e, inclusive, reavaliar, a cada ano, quaisquer políticas de incentivos setoriais que mereçam então ser mantidas ou não, priorizadas ou não, ou mesmo excluídas.

De fato, o Decreto nº 9.642, de 2018, contribui para: *(i)* tornar o setor elétrico mais eficiente ao reduzir os subsídios embutidos nas tarifas de energia elétrica, *(ii)* aumentar a transparência na formação do preço da energia elétrica e *(iii)* reduzir distorções distributivas, materializadas no fato de consumidores de menor poder aquisitivo custearem parcialmente a energia elétrica consumida por agentes de médio e grande porte.

Há uma distorção quando os consumidores de energia elétrica pagam uma tarifa maior para terem uma tarifa menor no saneamento ou produtos alimentícios mais baratos. No limite, os subsídios tarifários com essa finalidade sinalizam, por exemplo, para o consumidor ter menos aparelhos que utilizem energia elétrica para aumentar o consumo de alimentos ou de água (justamente a água que tem se tornado um bem cada vez mais escasso) ou para o consumidor irrigante utilizar produtos e técnicas que reduzam o consumo de energia elétrica³¹. Ressalta-se que, em relação à atividade rural, não há qualquer garantia de que haverá, como compensação, alimentos mais baratos em virtude da energia mais cara paga pelo consumidor. Recorda-se, da Seção 2, que esses subsídios não têm meta, não estão sujeitos a critérios de acesso e não possuem contrapartidas. De igual modo, não há qualquer exigência para que o subsídio à atividade de saneamento se converta em mais investimentos, inclusive nas regiões mais pobres atendidas pelas empresas. Tampouco esses subsídios são focalizados em beneficiários vulneráveis social e economicamente.

Com algumas exceções, os resultados dos subsídios da CDE são: elevação no custo da indústria e do comércio (porque esse setor paga mais caro pela energia elétrica para subsidiar, por exemplo, a atividade agrícola); e transferência de renda de consumidores de menor poder aquisitivo, como as famílias, para, por exemplo, consumidores de médio e grande porte. Pode ser argumentando, inclusive, que, para

³¹ Na economia, o preço é uma variável que guia as decisões dos agentes. Quando o Estado interfere na atividade econômica com vistas a reduzir o preço de um determinado bem ou serviço, significa que está estimulando consumidores a aumentarem a quantidade demandada desse bem ou serviço. Ou seja, se o Estado concede um subsídio para o consumo de um bem escasso, sinaliza para o consumidor que a escassez do bem ou serviço foi reduzida, que houve aumento da oferta desse bem ou serviço, quando, na verdade, isso não está ocorrendo.

tornar um setor mais competitivo (no caso, o rural), o Estado reduz a competitividade de outros (a indústria e o comércio).

Vale, nesse contexto, destacar que a elevação das tarifas de energia elétrica, provocada, dentre outros motivos, pelo aumento nos subsídios custeados pela CDE, tem estimulado que consumidores optem pela geração própria de energia elétrica. Isso vale para grandes e pequenos consumidores. No caso desses últimos, a migração para a autoprodução ocorre, principalmente, pela instalação de painéis fotovoltaicos em telhados. O problema dessa migração é que a conta dos subsídios fica para aqueles que não podem (por questões de espaço físico) ou que não tem condições econômicas de optarem pela autoprodução. Em ambos os casos, os consumidores mais vulneráveis são prejudicados.

Portanto, pode-se afirmar que o Decreto nº 9.642, de 2018, contribui para a redução das desigualdades sociais e das ineficiências econômicas presentes no setor elétrico. Ademais, está em consonância com o determinado pelo § 2º-A do art. 13 da Lei nº 10.438, de 2002:

§ 2º-A. 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.

Conforme pode ser constatado na leitura do dispositivo, o § 2º-A do art. 13 da Lei nº 10.438, de 2002³², determinou que o Ministério de Minas Energia, o Poder Concedente, realizasse um plano para reduzir as despesas da CDE. Ou seja, há um comando legal, aprovado pelo próprio Congresso Nacional, que exige ações de redução dos subsídios tarifários.

³² Parte das determinações do § 2º-A do art. 13 da Lei nº 10.438, de 2002, já tinha sido atendida pelo Decreto nº 9.022, de 31 de março de 2017.

4 Conclusões

Ao editar o Decreto nº 9.642, de 2018, determinando a redução de descontos tarifários para as atividades rural, de saneamento e de serviço público de irrigação, o Poder Executivo não extrapolou o seu poder regulamentador simplesmente porque tais subsídios foram concedidos por atos do próprio Poder Executivo. Além disso, o Decreto atende a um mandamento legal, qual seja, o § 2º-A do art. 13 da Lei nº 10.438, de 2002, que determina a redução das despesas da CDE.

A redução dos subsídios implantada pelo Decreto nº 9.642, de 2018, contribui para *(a)* a redução das distorções econômicas e distributivas causadas pelos subsídios custeados pela CDE e *(b)* o bom funcionamento do setor elétrico. Mitigam, dessa forma, as contradições desses subsídios com a Constituição Federal.

O Decreto nº 9.642, de 2018, também está alinhado com: *(a)* as ações do TCU, que tem investigado e questionado os subsídios presentes nas tarifas de energia elétrica, principalmente aqueles que não têm qualquer relação como setor elétrico, como é o caso dos descontos concedidos às atividades de irrigação e aquicultura, rural e de saneamento; *(b)* a isonomia entre setores produtivos, uma vez que é contraditório reduzir a competitividade de uma atividade para elevar a produtividade de outra; e *(c)* a necessidade de reduzir o custo da energia elétrica das famílias brasileiras, mitigando as distorções distributivas que permeiam o setor elétrico.

SENADO FEDERAL

DIRETORIA GERAL

Ilana Trombka – Diretora-Geral

SECRETARIA GERAL DA MESA

Luiz Fernando Bandeira de Mello Filho – Secretário Geral

CONSULTORIA LEGISLATIVA

Danilo Augusto Barbosa de Aguiar – Consultor-Geral

NÚCLEO DE ESTUDOS E PESQUISAS

Rafael Silveira e Silva – Coordenador

João Cândido de Oliveira – Editoração

CONSELHO EDITORIAL

Eduardo Modena Lacerda

Ivan Dutra Faria

Denis Murahovschi

O conteúdo deste trabalho é de responsabilidade dos autores e não representa posicionamento oficial do Senado Federal.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

Como citar este texto:

SILVA, Rutelly Marques da. A Redução dos Subsídios nas Tarifas de Energia Elétrica para as Atividades Rural e de Saneamento Básico. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, março/2019 (**Boletim Legislativo nº 77, de 2019**). Disponível em: www.senado.leg.br/estudos. Acesso em 12 de março de 2019.

Núcleo de Estudos e Pesquisas
da Consultoria Legislativa



Conforme o Ato da Comissão Diretora nº 14, de 2013, compete ao Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa elaborar análises e estudos técnicos, promover a publicação de textos para discussão contendo o resultado dos trabalhos, sem prejuízo de outras formas de divulgação, bem como executar e coordenar debates, seminários e eventos técnico-acadêmicos, de forma que todas essas competências, no âmbito do assessoramento legislativo, contribuam para a formulação, implementação e avaliação da legislação e das políticas públicas discutidas no Congresso Nacional.

Contato:

Senado Federal

Anexo II, Bloco A, Ala Filinto Müller, Gabinete 13-D

CEP: 70165-900 – Brasília – DF

Telefone: +55 61 3303-5879

E-mail: conlegestudos@senado.leg.br

Os boletins Legislativos estão disponíveis em:

www.senado.leg.br/estudos

Núcleo de Estudos
e Pesquisas

Consultoria
Legislativa

