

**ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO SOBRE A CONTA DE
DESENVOLVIMENTO ENERGÉTICO – CDE**

Christiany Salgado Faria

1. INTRODUÇÃO

Este artigo tem como objetivo analisar, sob o prisma da Análise Econômica do Direito, a Conta de Desenvolvimento Energético – CDE.

A CDE é um fundo setorial, de caráter contábil, instituído pelo art. 13 da Lei nº 10.438, de 26 de abril de 2002. A referida Lei é resultante da conversão da Medida Provisória (MPV) nº 14, de 21 de dezembro de 2001, instituída para mitigar os impactos da crise energética de 2001, ano em que ocorreu racionamento de energia elétrica no País. Menciona-se que a criação da CDE não constava do texto original apresentado pelo Poder Executivo, mas foi proposta durante a tramitação da MPV no Congresso Nacional.

No texto original da Lei nº 10.438, de 2002, a CDE se detinha em três objetivos:

- a) promover o desenvolvimento energético dos Estados;
- b) promover a competitividade de fontes renováveis; e
- c) promover a universalização do serviço de energia elétrica em todo o território nacional.

Os recursos necessários para manter a CDE, na ocasião, eram provenientes das multas aplicadas pela Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) aos concessionários, permissionários e autorizados, bem como dos pagamentos anuais referentes ao Uso do Bem Público (UBP).

A partir de 2003, os consumidores finais de energia elétrica também passaram a contribuir com a Conta, por meio de um encargo tarifário cobrado nas tarifas de uso dos sistemas de distribuição (TUSD) e de transmissão de energia elétrica (TUST).

Importa mencionar que essas quotas, pagas pelos consumidores, seriam reajustadas anualmente, a partir de 2002, na proporção do crescimento do mercado de cada agente, até ao limite que não causasse incremento tarifário para o consumidor.

A Lei também estabelecia regra quanto ao repasse de recursos às fontes de geração, que não poderia ser superior a 30% do recolhimento anual da CDE. Por fim, a redação original da Lei nº 10.438, de 2002, estipulava o período de vigência Conta, que no caso, seria de 25 anos.

O art. 13 da Lei nº 10.438 de 2002 sofreu inúmeras modificações ao longo dos anos, de forma que o escopo da CDE foi ampliado. Além disso, foram retiradas da norma as proteções quanto aos impactos tarifários percebidos pelos consumidores, os limites de repasses para financiamento das fontes de geração, bem como o prazo de vigência da CDE. Esse fato resultou no aumento do quantitativo de políticas subsidiadas, com consequente aumento da necessidade de recursos para seu financiamento.

No texto original da Lei, havia um limite estabelecido para as quotas anuais pagas pelos consumidores. Contudo, esse trecho foi suprimido, de forma que, atualmente, os consumidores arcam, por meio de pagamento de encargo, com a diferença entre o orçamento aprovado para a Conta e os valores arrecadados com as outras fontes de receitas, tais como, as multas e a UBP, de forma que sempre haverá recursos para suprir os gastos com a CDE.

Menciona-se, também, que a MPV nº 579 11 de setembro de 2012, convertida na Lei nº 12.783 de 11 de janeiro de 2013 estabeleceu que recursos oriundos do Orçamento Geral da União (OGU) passassem a ser fonte de custeio da CDE, por meio de créditos detidos pelo Tesouro Nacional vinculados a Itaipu. Entre 2013 e 2014, a CDE passou a ser em grande parte financiada por esses recursos. A partir de 2015, passaram-se a não mais ocorrer esses aportes, pelo Tesouro Nacional, na Conta.

Como consequência dessas alterações, os consumidores percebem uma elevada pressão tarifária, uma vez que são os maiores provedores de recursos que sustentam a CDE.

2. CONTEXTUALIZAÇÃO

2.1 CONCEITO DE ENCARGO

A palavra "encargo" possui diferentes significados dependendo do contexto em que é utilizada. Em geral, "encargo" refere-se a uma responsabilidade, obrigação ou incumbência atribuída a alguém. Pode-se entender como uma carga ou peso a ser assumido.

No âmbito financeiro, um encargo pode ser uma despesa, uma taxa ou um tributo a ser pago. Por exemplo, encargos trabalhistas são as obrigações legais e financeiras que um empregador tem em relação aos seus funcionários, como o pagamento de salários, benefícios e encargos sociais.

Em resumo, "encargo" significa uma responsabilidade, uma tarefa ou uma obrigação que alguém deve assumir, seja de natureza financeira, legal ou de qualquer outra natureza.

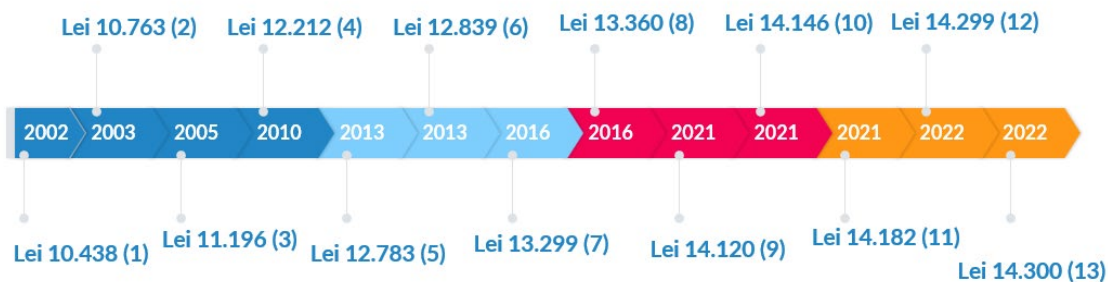
A CDE, portanto, é um encargo aplicado no setor elétrico brasileiro, cuja imposição recai sobre os consumidores de energia elétrica, visando o financiamento de diversas atividades e programas, alguns relacionados ao setor elétrico, enquanto outros estão alheios a este fim. A CDE é cobrada na conta de energia elétrica dos consumidores, e sua estipulação ocorre por meio de leis e regulamentos.

Essa cobrança tem como finalidade arrecadar recursos para serem direcionados a diversas atividades, como a promoção da universalização do acesso à energia elétrica, o subsídio da tarifa social de energia, o incentivo à geração de energia a partir de fontes renováveis, entre outros programas.

2.2 LINHA DO TEMPO

A CDE passou por inúmeras alterações ao longo do tempo, tais como definição de novas regras para a aplicação dos recursos da conta, incorporação e exclusão de finalidades, modificação da origem de recursos, entre outras. Desse modo, a Figura 1 apresenta a linha do tempo, na qual foram mapeados 12 atos legais que promoveram alteração na Lei nº 10.438 de 2002 no que tange à CDE.

Figura 1 – Linha do Tempo: Alterações na Lei nº 10.438, de 2002 – CDE



Fonte: Elaboração própria.

2.3 FONTES DE RECURSOS DA CDE

A CDE é composta por diversas fontes de recursos provenientes dos consumidores de energia elétrica, das multas aplicadas pela ANEEL, do pagamento pelo UBP, da transferência do Fundo Reserva Global de Reversão (RGR), de aportes da União relativos aos créditos vinculados à Itaipu Binacional, bem como dos recursos provenientes da desestatização da Eletrobras.

Parte dos recursos provenientes das multas aplicadas pela ANEEL é direcionada à CDE. Essas multas representam penalidades administrativas que podem ser impostas aos concessionários, permissionários e autorizados de instalações e serviços de energia elétrica, de acordo com o disposto na Lei nº 9.427 de 26 de dezembro de 1996. A referida legislação estabelece os limites máximos para essas multas, as quais são fixadas em até 2% do faturamento ou do valor estimado da energia produzida pelos infratores.

No que tange à UBP, tem-se que essa é uma rubrica que consiste em pagamentos anuais efetuados pelas empresas detentoras de concessões de usinas hidrelétricas como contrapartida pelo uso de bens públicos, em particular os recursos hídricos para a geração de energia elétrica, uma vez que os potenciais de energia hidráulica são considerados bens pertencentes à União.

Menciona-se, também, a RGR, que é um fundo setorial que arrecada recursos destinados à indenização relativa à reversão dos bens não amortizados ou depreciados ao poder concedente. Quando da consolidação do orçamento anual da CDE, verifica-se se há saldo disponível na RGR. Havendo saldo, transfere-se o recurso da RGR para a CDE.

A Lei nº 12.783/2013 trouxe uma alteração nas fontes de financiamento CDE. Essa legislação estabeleceu que recursos provenientes do OGU seriam direcionados para a conta por meio de créditos detidos pelo Tesouro Nacional, vinculados à Itaipu Binacional.

Durante 2013 e 2014, a maior parte do orçamento da CDE foi composto por recursos provenientes do OGU. Destaca-se que que nesse período, as contas de energia elétrica sofreram alta pressão, uma vez que o país passou por uma crise hídrica, que repercutiu em um maior despacho de Usinas Termelétricas (UTES), mais caras, para fazer frente à baixa geração hidráulica. Os aportes, pela União, nesse período, também, se intensificaram para minimizar o aumento nas tarifas de energia elétrica decorrente da não adesão de várias empresas de geração de energia elétrica à renovação antecipada de suas concessões. No entanto, a partir de 2015, não houve mais aporte desses recursos pelo

Tesouro Nacional na Conta, resultando em uma alteração na composição das fontes de financiamento da CDE.

Cita-se, também, que em decorrência da desestatização da Eletrobras, em cumprimento à Lei nº 14.182 de 12 de julho de 2021, parte do pagamento pela bonificação pelas outorgas das Usinas Hidrelétricas (UHEs) da empresa deverá ser convertida em favor da CDE para fazer frente à descotização das usinas.

De acordo com a Resolução do Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) nº 15 de 31 de agosto de 2021, modificada pela Resolução CNPE nº 30, de 21 de dezembro de 2021, foi estabelecido em R\$ 32.073.001.926,43 o valor a ser pago pela Eletrobras à CDE, com um aporte inicial de R\$ 5.000.000.000,00, quando da assinatura dos novos contratos de concessão, ocorrida em 17 de junho de 2022, seguido por pagamentos anuais, com início em 2023, a ser realizado em abril de cada ano, pelo período de vinte e cinco anos, nos valores especificados no anexo V da Resolução CNPE nº 30 de 2021.

A principal fonte de recursos da CDE é o encargo que é cobrado dos consumidores de energia elétrica por meio da TUST e da TUSD com base no procedimento de fixação das quotas anuais. Inicialmente, as quotas correspondiam a um valor pré-determinado. No entanto, com as inúmeras alterações legislativas pelas quais passou a Lei nº 10.438 de 2002, as quotas passaram a corresponder à diferença entre a necessidade total de recursos estimados para a CDE no ano e o valor que se espera arrecadar por meio das demais fontes de recursos. Isso significa que, independentemente das despesas previstas, sempre haverá recursos suficientes, pois, caso a União deixe de colocar recursos, na Conta, o valor em falta será necessariamente coberto pelos consumidores, por meio de um encargo setorial presente em suas faturas de energia elétrica.

2.4 EVOLUÇÃO DAS ATIVIDADES E PROGRAMAS CUSTEADOS PELA CDE

Como mostrado no item 2.1, a Lei nº 10438 de 2002 passou por diversas modificações legais com vistas a acomodar e custear diversos programas e atividades por meio da CDE. Inicialmente os recursos disponíveis na Conta seriam direcionados para quatro macro programas:

- a) cobrir o custo de combustível de empreendimentos termelétricos que utilizassem apenas carvão mineral nacional, em operação até 6 de fevereiro de 1998;

- b) custear instalações de transporte de gás natural que fossem implantados para os Estados onde, até o final de 2002, não existia fornecimento de gás natural canalizado;
- c) fomentar a competitividade de agente produtor de energia elétrica a partir de fontes eólica, térmicas a gás natural, biomassa e pequenas centrais hidrelétricas cujos empreendimentos entrassem em operação a partir da publicação da Lei nº 10.438, de 2002; bem como de crédito a ser concedido ao produtor de energia alternativa; e
- d) Fomentar a competitividade de geração termelétrica a carvão mineral nacional que utilize tecnologia limpa, de instalações que entrassem em operação a partir de 2003.

Esse escopo, com o passar dos anos, foi se avolumando de modo a incluir programas voltados a diversas atividades, a inúmeros beneficiários, bem como a setores econômicos e/ou de infraestrutura que não necessariamente são voltados ao desenvolvimento do setor elétrico. O Quadro 1 apresenta um compilado das políticas públicas que foram contempladas na CDE no decorrer dos 20 anos de sua existência com base no apresentado por CARVALHO.

A fim de facilitar a leitura, tem-se que o número (1) apresentado no cabeçalho do Quadro 1 representa a Lei nº 10.438 de 2002, sendo os números seguintes (2 a 13) as alterações legais pelas quais o mencionado ato passou de acordo com o mostrado na linha do tempo do Quadro 1.

Da análise do Quadro 1, percebe-se que, dos quatro programas iniciais, com destaque em azul, dois deixaram de ser custeados pela CDE: a promoção da competitividade de novas termelétricas a carvão mineral que utilizem tecnologia limpa; e a cobertura dos custos de instalações de transporte de gás natural. Atualmente, são abarcados, pela Conta, 19 Políticas Públicas.

Quadro 1 – Evolução, no Tempo, das Políticas Públicas Custeadas pela CDE

Políticas Públicas - CDE	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
1) Cobertura do custo de combustível de UTEs a carvão mineral existentes	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
2) Promoção da competitividade de novas termelétricas a carvão mineral que utilizem tecnologia limpa.	x	x	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
3) Cobertura dos custos de instalações de transporte de gás natural.	x	x	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
4) Promoção da competitividade das fontes alternativas e renováveis, além do gás natural.	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
5) Promoção da universalização do serviço público de energia elétrica em todo o território nacional.	-	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
6) Cobertura das subvenções para as tarifas dos consumidores de baixa renda.	-	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
7) Cobertura de descontos especiais para as atividades de irrigação e aquicultura em decorrência da utilização da energia elétrica em janela de tempo diária específica de 8h30min.	-	-	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
8) Cobertura da gratuidade do consumo de energia elétrica até 50 kWh/mês para famílias indígenas e quilombolas inscritas no CadÚnico.	-	-	-	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
9) Cobertura dos dispêndios da Conta de Consumo de Combustíveis (CCC), para fins de subsidiar a geração nos sistemas isolados.	-	-	-	-	x	x	x	x	x	x	x	x	x
10) Provimento de recursos para o desenvolvimento e qualificação de mão de obra técnica, no segmento de instalação de equipamentos de energia fotovoltaica.	-	-	-	-	x	x	x	x	x	x	x	x	x
11) Provimento de recursos para o custeio de indenizações decorrentes de reversão de concessões.	-	-	-	-	x	x	x	-	-	-	-	-	-

ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO SOBRE A CONTA DE DESENVOLVIMENTO ENERGÉTICO – CDE

Políticas Públicas - CDE	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
12) Provimento de recursos para compensar descontos aplicados nas tarifas de uso dos sistemas de transmissão, distribuição, bem como para compensar outros descontos nas tarifas de energia elétrica (consumidores rurais, companhias de saneamento etc.).	-	-	-	-	-	X	X	X	X	X	X	X	X
13) Provimento de recursos para mitigação dos impactos tarifários da não adesão à prorrogação de concessões de geração, nos termos definidos pela Lei nº 12.783, de 2013.	-	-	-	-	-	X	X	-	-	-	-	-	-
14) Provimento de recursos para o reembolso dos custos referentes a ineficiências econômico-energéticas na geração para suprimento aos sistemas isolados.	-	-	-	-	-	-	X	X	X	X	X	X	X
15) Cobertura dos custos de excesso de contratação de energia por parte de algumas distribuidoras da região Norte, cujas capitais estavam isoladas até 9 de dezembro de 2009.	-	-	-	-	-	-	X	X	X	X	X	X	X
16) Provimento de recursos para o pagamento à Câmara de Comercialização de Energia Elétrica (CCEE) dos valores relativos à administração e movimentação, inclusive custos tributários, da CDE e de outros encargos do Setor Elétrico (Conta de Consumo de Combustíveis - CCC, e da RGR).	-	-	-	-	-	-	-	X	X	X	X	X	X
17) Provimento de recursos para compensar os impactos tarifários decorrentes da reduzida densidade do mercado consumidor de cooperativas de eletrificação rural, concessionárias ou permissionárias de distribuição.	-	-	-	-	-	-	-	X	X	X	X	X	X
18) Provimento de recursos para a amortização de operações financeiras vinculadas a medidas de enfrentamento dos efeitos da pandemia de Covid-19 sobre o Setor Elétrico.	-	-	-	-	-	-	-	-	X	X	X	X	X
19) Provimento de recursos para o custeio de isenções e descontos concedidos para os consumidores do Estado do Amapá, em decorrência das interrupções no fornecimento de energia elétrica em decorrência de sinistro ocorrido em 3 de novembro de 2020.	-	-	-	-	-	-	-	-	-	X	X	X	X

Políticas Públicas - CDE	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
20) Provimento de recursos para atenuar tarifas de concessionárias e permissionárias de distribuição de energia elétrica.	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	x	x	x
21) Provimento de recursos para incentivar o agrupamento de outorgas de distribuição de energia elétrica.	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	x	x	x
22) Provimento de recursos para custear subvenção econômica aos consumidores das concessionárias de distribuição com mercado próprio anual inferior a 350 GWh.	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	x	x	x
23) Provimento de recursos para custear incentivos à geração distribuída, nos termos da Lei nº 14.300/2022.	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	x

Fonte: CARVALHO, C. G.

Legenda:

(-) política pública não instituída ou já revogada

(x) política pública incluída ou mantida

3. AVALIAÇÃO DE IMPACTO LEGISLATIVO (AIL)

3.1 DEFINIÇÃO E OBJETIVOS

A Avaliação de Impacto Legislativo (AIL) é uma análise sistemática das consequências potenciais de uma proposta legislativa, seja ela um projeto de lei, uma emenda constitucional ou qualquer outra iniciativa normativa. Seu objetivo é fornecer informações e evidências embasadas para os tomadores de decisão no Congresso Nacional, permitindo que eles compreendam os possíveis efeitos de uma legislação antes de sua aprovação ou rejeição.

A AIL também pode ser entendida como uma análise econômica da legislação. A AIL considera uma variedade de dimensões, como os impactos econômicos, sociais, ambientais, políticos, orçamentários e regulatórios que a lei pode ter. Além disso, essa ferramenta busca identificar os potenciais benefícios e custos da proposta, suas possíveis externalidades e a efetividade – se a lei terá o efeito desejado, ou seja, se as pessoas afetadas pela norma agem conforme o esperado; a eficácia - se o texto da lei é formulado de maneira adequada de forma a atingir seus objetivos e a eficiência - se os benefícios que ela proporciona justificam os custos que se impõe. (MENEGUIN e SILVA, 2017)

Essa avaliação permite que os legisladores tenham uma visão abrangente das implicações de uma proposta legislativa, ajudando-os a tomar decisões mais informadas, avaliar os *trade-offs* envolvidos e ajustar o projeto, se necessário, para alcançar os objetivos desejados de forma mais efetiva, eficiente e eficaz. A AIL também pode auxiliar na identificação de soluções alternativas e no estabelecimento de prioridades legislativas.

Ainda de acordo com Meneguin E Silva (2017), a AIL tem três objetivos:

- a) contextualização e análise jurídica da legislação: esse aspecto da AIL visa analisar a legislação dentro do contexto institucional e constitucional, evitando avaliações superficiais e garantindo que a proposta esteja em conformidade com as normas vigentes;
- b) análise do custo-benefício: essa etapa é utilizada para determinar a eficiência econômica global da legislação. Ela envolve a comparação dos custos sociais e econômicos da proposta legislativa com os benefícios sociais e econômicos esperados, assim como a avaliação de alternativas existentes, buscando selecionar a opção com maior diferença positiva entre benefícios e custos globais; e

- c) análise econômica complementar com implicações para equidade e justiça social: com o objetivo de verificar a concentração de custos e benefícios da legislação, especialmente se os custos são distribuídos de forma generalizada na sociedade, enquanto os benefícios se concentram em grupos específicos. Isso possibilita avaliar os impactos de equidade e justiça social decorrentes da legislação proposta.

3.2 ETAPAS PARA A REALIZAÇÃO DE UMA AIL

Com base em experiência internacional, Meneguim e Silva (2017), organizaram um roteiro com etapas mínimas a serem observadas na realização de uma AIL, a fim de garantir uma análise abrangente e rigorosa. A seguir, serão detalhadas cada uma das etapas desse roteiro.

3.2.1 Identificação do Problema

Nesta etapa, é essencial identificar claramente o problema ou a questão que a proposta legislativa busca resolver. Isso envolve a análise da situação atual, das demandas da sociedade e dos desafios a serem superados.

É fundamental compreender as causas subjacentes e as razões que justificam a intervenção do Estado. Nesse contexto, a análise deve começar pela verificação da existência de falhas de mercado, que são situações em que o livre funcionamento do mercado não consegue alocar recursos de maneira eficiente e satisfatória para a sociedade.

As falhas de mercado podem surgir por diversos motivos, como assimetria de informação, externalidades (efeitos positivos ou negativos que afetam terceiros não envolvidos na transação) e a concentração de mercado devido à presença de monopólios ou oligopólios.

Na existência de falhas de mercado, pode haver a necessidade de intervenção governamental para corrigir tais distorções e promover uma alocação mais eficiente dos recursos. A ação do Estado pode assumir diferentes formas, desde a regulação e supervisão de setores específicos até a criação de políticas públicas e a formulação de legislações que incentivem o desenvolvimento econômico e social.

Portanto, a identificação do problema, na Avaliação de Impacto Legislativo, deve levar em conta não apenas as causas do problema em si, mas também a avaliação se o

Estado deve ou não intervir, considerando a presença ou ausência de falhas de mercado que justifiquem uma atuação governamental.

3.2.2 Definição dos Objetivos

Nesta etapa é fundamental estabelecer os objetivos da norma a ser implementada. Para tanto, é essencial ter em mente o que se pretende alcançar com a legislação proposta. A definição de indicadores que permitam mensurar o alcance desses objetivos é importante para avaliar se a proposta legislativa produzirá os resultados esperados e gerará os impactos desejados na sociedade.

Adicionalmente, é relevante estabelecer uma relação clara e consistente entre o problema identificado na etapa anterior e os objetivos propostos. A norma deve ser desenhada de forma a abordar efetivamente as causas do problema e contribuir para sua solução. Caso não haja coerência entre o problema e os objetivos, a proposta legislativa pode não ser adequada ou eficaz para atingir os resultados desejados.

3.2.3 Levantamento de Alternativas

Nesta fase, são identificadas e analisadas as diferentes alternativas para alcançar os objetivos estabelecidos. Isso inclui a consideração de políticas e medidas já existentes, bem como a avaliação de novas abordagens e estratégias que possam ser adotadas. Essa etapa se preocupa em demonstrar a clareza das decisões públicas a fim de eliminar preferências no atendimento a um determinado grupo em detrimento de outro.

3.2.4 Verificação do Arcabouço Jurídico

Antes de prosseguir com a AIL, deve-se verificar o arcabouço jurídico existente, ou seja, as leis, normas e regulamentos que podem influenciar a implementação das propostas legislativas. Isso ajuda a identificar possíveis conflitos ou ainda complementaridades com outras legislações em vigor.

3.2.5 Análise de Impacto das Alternativas

Aqui, são realizadas avaliações dos possíveis impactos das alternativas identificadas. Isso engloba a análise dos custos e benefícios econômicos e sociais, a fim de mensurar o benefício social líquido da proposição. As alternativas devem ser

comparadas entre si, bem como com a realidade sem interferência de políticas, levando em conta medições quantitativas e qualitativas.

É essencial reconhecer que a decisão de não fazer nada também é uma opção que requer análise. Por meio dessa mensuração, é possível chegar à conclusão de que a proposição pode agravar a situação atual, sendo, portanto, relevante considerar todos os cenários e efeitos potenciais antes de tomar uma decisão legislativa.

3.2.6 Comparação das Alternativas

Por fim, as alternativas são comparadas entre si, levando em consideração os seus impactos, custos e benefícios. Essa comparação pode ser realizada por meio de diversas técnicas, tais como análise multicritério, de custo-benefício e de custo-efetividade.

A análise multicritério permite considerar múltiplos critérios ao avaliar as alternativas, proporcionando uma visão abrangente dos possíveis resultados. Por exemplo, podem ser avaliados critérios como eficiência econômica, impacto social, sustentabilidade e equidade.

A análise de custo-benefício, por sua vez, se concentra em quantificar monetariamente os custos e benefícios das alternativas. Dessa forma, é possível comparar os investimentos necessários com os resultados esperados, auxiliando na identificação da alternativa mais vantajosa do ponto de vista econômico.

Já a análise de custo-efetividade considera os custos envolvidos na obtenção de resultados específicos. Nessa abordagem, são avaliadas as alternativas de acordo com os recursos necessários para alcançar determinados objetivos, permitindo a identificação da alternativa mais eficiente para resolver o problema identificado.

Ao empregar essas técnicas de comparação, torna-se possível identificar a alternativa que apresenta a melhor relação entre resultados alcançados e recursos investidos, auxiliando na escolha da opção mais eficiente e eficaz para resolver o problema identificado.

4. APLICAÇÃO DA AIL PARA O CASO DA CDE

Nos próximos itens, será aplicada uma AIL para analisar a Lei nº 10.438 de 2002, em relação à CDE. Como mencionado, a AIL deve ser realizada durante a fase de construção da lei, quando essa ainda é uma proposta.

4.1 IDENTIFICAÇÃO DO PROBLEMA

A Lei nº 10.438, de 2002, é resultante da conversão da MPV nº 14 de 2001, proposta pelo Governo Federal para fazer frente à crise energética de 2001, também conhecida como “Apagão de 2001”, em que o país vivenciou um racionamento de energia, entre 2001 e 2002. No texto original da Medida Provisória, não havia referência à CDE. Sua criação foi apresentada somente no parecer do relator da MPV, que menciona que a Conta está relacionada a outras propostas legislativas relevantes para o setor elétrico em discussão, à época, no Congresso Nacional. Esse aspecto pode ser constatado no seguinte trecho do parecer:

Do Mérito

Quanto ao mérito do conteúdo da Medida Provisória nº 14/2001, vale salientar que os dispositivos tratados buscam equacionar questões relevantes do Setor Elétrico Brasileiro, encaminhando soluções que aprimoram o modelo setorial, na forma como vem sendo implementado no País. É bem verdade que algumas outras questões, também relevantes e que têm sido discutidas no Poder Legislativo, não foram contempladas na MP, mas, por não poderem permanecer a margem, estão agora sendo incorporadas.

Observando-se o parecer, verifica-se que não apresenta nenhuma definição acerca do problema que se quer enfrentar. O país estava passando por um desequilíbrio entre a oferta e a demanda de energia elétrica, mas isso não foi apontado como a origem do problema que, por sua vez, demandaria a criação de uma Conta que subsidiaria inúmeros programas e políticas para o setor elétrico. Desse modo, pode-se afirmar que, na proposição, não houve a identificação do problema.

4.2 DEFINIÇÃO DOS OBJETIVOS

A versão original da Lei nº 10.438, de 2002, enumera os seguintes objetivos para a CDE:

- a) promover o desenvolvimento energético dos Estados;
- b) promover 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 interligado; e
- c) promover a universalização do serviço de energia elétrica em todo o território nacional.

Por outro lado, observa-se uma lacuna nessa etapa da AIL, pois, apesar da enunciação dos objetivos da proposição, não foi identificado um problema específico para

estabelecer uma relação de causa. Consequentemente, os objetivos se tornam vagos e a definição de indicadores se torna difícil, uma vez que não há um problema claro a ser solucionado. Sem saber qual problema precisa ser resolvido, é desafiador mensurar se os objetivos definidos terão um impacto positivo na situação a qual se propõe atuar.

4.3 LEVANTAMENTO DE ALTERNATIVAS

Como mencionado no Capítulo 3, as alternativas são os caminhos enunciados na norma para se atingir os seus objetivos. A primeira versão da CDE estabelecia que seus recursos seriam destinados para as utilizações descritas a seguir.

- a) cobertura do custo do combustível das termelétricas a carvão mineral nacional;
- b) cobertura de custos de construção de instalações de transporte de gás natural;
- c) promoção da competitividade das fontes alternativas e renováveis, e do gás natural; e
- d) promoção da competitividade das fontes alternativas e renováveis, e do gás natural.

Entende-se que esses usos podem ser enquadrados como opções para atingir o objetivo, apesar de que não são excludentes, ou seja, a Lei designa mais de uma maneira para que seus propósitos sejam cumpridos.

Nesse contexto, destaca-se que, ao longo do tempo, os propósitos da CDE têm sido ampliados, principalmente em virtude das formas de arrecadação de recursos destinados à sua manutenção.

Dado que sempre há disponibilidade de recursos para sustentar as políticas públicas e os programas custeados pela Conta, uma vez que as quotas anuais pagas pelos consumidores são calculadas com base na diferença entre o montante arrecadado por outras fontes de sustento da CDE (UBP, multas ANEEL, entre outras) e o valor necessário para completar o orçamento anual essencial à sua manutenção, o Congresso Nacional e o Poder Executivo introduziram, por meio de diversas modificações legislativas (Figura 1), um número crescente de finalidades a serem bancadas pela CDE (Quadro 1).

Vale mencionar que muitas dessas políticas não estão diretamente relacionadas ao setor elétrico e incluem subsídios para irrigação, aquicultura, saneamento e consumidores rurais, além de investimentos na qualificação de mão-de-obra para o segmento de equipamentos de energia fotovoltaica, pagamento de indenizações de concessões de

geração de energia elétrica, subvenção econômica para distribuidoras de pequeno porte, entre outras medidas.

4.4 VERIFICAÇÃO DO ARCABOUÇO JURÍDICO

Como mencionado, a CDE atualmente abrange uma série de políticas públicas. Nesse sentido, com o objetivo de limitar o escopo desta etapa e tornar a análise mais didática, será realizada uma averiguação do arcabouço jurídico considerando os subsídios financiados pela Conta relacionados à irrigação, aquicultura, saneamento e consumidores rurais.

Desse modo, menciona-se a Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, que aborda as concessões de serviço público. De forma específica, destaca-se o enunciado de seu §1º do art. 6º, que estabelece as expectativas relacionadas à prestação de um serviço público adequado.

Art. 6º Toda concessão ou permissão pressupõe a prestação de serviço adequado ao pleno atendimento dos usuários, conforme estabelecido nesta Lei, nas normas pertinentes e no respectivo contrato.

§ 1º Serviço adequado é o que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas.

Parece evidente que os subsídios suportados pela CDE resultam em tarifas de energia mais baixas para os setores de irrigação, aquicultura, saneamento e consumidores rurais, proporcionando a modicidade tarifária. No entanto, é difícil perceber como a melhora do bem-estar social nessas áreas contribui para que o serviço de energia elétrica seja adequado. Os recursos direcionados para irrigação, aquicultura, saneamento e consumidores rurais não atendem às condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade e cortesia na prestação do serviço de energia elétrica, conforme estabelecido pela Lei nº 8.987 de 1995.

Também é relevante mencionar a Lei nº 14.600 de 19 de junho de 2023, que estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios. Ao focar nas atribuições do Ministério de Minas e Energia, constata-se que suas competências não abrangem os setores de irrigação, aquicultura, saneamento e consumidores rurais.

Seção XX

Do Ministério de Minas e Energia

Art. 37. Constituem áreas de competência do Ministério de Minas e Energia:

I - políticas nacionais de geologia, de exploração e de produção de recursos minerais e energéticos;

- II - políticas nacionais de aproveitamento dos recursos hídricos, eólicos, fotovoltaicos e de demais fontes para fins de energia elétrica;
 - III - política nacional de mineração e transformação mineral;
 - IV - diretrizes para o planejamento dos setores de minas e de energia;
 - V - política nacional do petróleo, do combustível, do biocombustível, do gás natural e de energia elétrica, inclusive nuclear;
 - VI - diretrizes para as políticas tarifárias;
 - VII - energização rural e agroenergia, inclusive eletrificação rural, quando custeada com recursos vinculados ao setor elétrico;
 - VIII - políticas nacionais de integração do sistema elétrico e de integração eletroenergética com outros países;
 - IX - políticas nacionais de sustentabilidade e de desenvolvimento econômico, social e ambiental dos recursos elétricos, energéticos e minerais;
 - X - elaboração e aprovação das outorgas relativas aos setores de minas e de energia;
 - XI - avaliação ambiental estratégica, quando couber, em conjunto com o Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima e os demais órgãos relacionados;
 - XII - participação em negociações internacionais relativas aos setores de minas e de energia; e
 - XIII - fomento ao desenvolvimento e adoção de novas tecnologias relativas aos setores de minas e de energia.
- Parágrafo único. O Ministério de Minas e Energia deve zelar pelo equilíbrio conjuntural e estrutural entre a oferta e a demanda de energia elétrica no País.

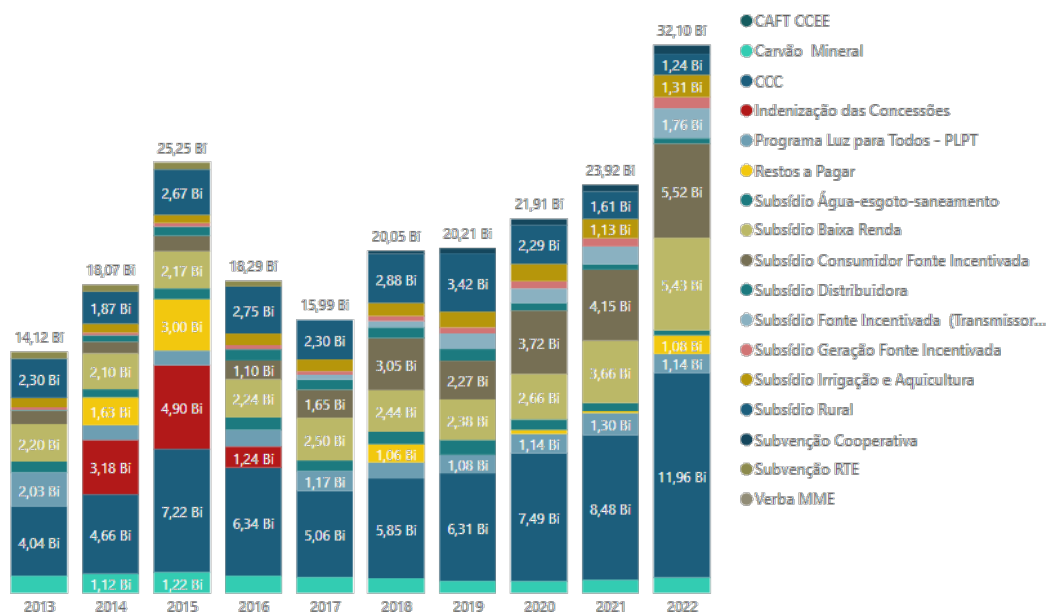
Portanto, há uma incompatibilidade entre o arcabouço jurídico relacionado ao setor elétrico e alguns dos programas subsidiados pela CDE.

4.5 ANÁLISE DOS IMPACTOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DAS ALTERNATIVAS

Nessa etapa da AIL, procede-se a identificação das consequências econômicas e sociais das medidas e quem são os agentes afetados. Essa avaliação não foi apresentada, à época, da aprovação da MPV nº 14, de 2021. Mas, a título de exercício, será realizada essa avaliação para fins do presente Trabalho.

Primeiro, é importante resgatar os orçamentos anuais da CDE elaborados e consolidados pela Câmara de Comercialização de Energia Elétrica (CCEE) e aprovados pela ANEEL.

Figura 2 – Orçamentos Anuais da CDE (R\$)



Fonte: ANEEL¹.

Como pode ser observado na Figura 2, ao longo dos anos, tem-se um crescimento da CDE, que levanta preocupações sobre a falta de um limite de gastos, o que resulta em uma expansão descontrolada das despesas a serem cobertas pela CDE.

O valor total do orçamento da CDE para 2022 foi aprovado em R\$ 32,09 bilhões, com um reajuste de 34,2% em relação a 2021, com impacto médio sobre as tarifas residenciais de energia elétrica de 12,74%. Desse montante, R\$ 30,21 bilhões correspondem às quotas anuais pagas pelos consumidores e R\$ 1,88 bilhão correspondem a outras fontes de receita, como multas aplicadas pela ANEEL, UBP e recursos da RGR. Para 2023, o orçamento da CDE foi aprovado pela ANEEL em R\$ 34,99 bilhões, com um aumento de 9% em relação a 2022.

Uma das principais críticas em relação à CDE é a existência de subsídios cruzados, ou seja, determinados setores ou consumidores são beneficiados em detrimento de outros. Isso acontece, por exemplo, quando recursos da CDE são direcionados para programas que não estão diretamente relacionados ao setor elétrico, tais como irrigação, aquicultura, saneamento e consumidores rurais. Além disso, esses subsídios cruzados também podem ser observados quando os consumidores das regiões Sul e Sudeste pagam quotas 2,13 vezes superiores em relação aos consumidores das regiões Norte e Nordeste. Esse

¹ Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrJoiZDBiNjg1N2ItYjYjOC00YmVhLTlkMWQ0NzYyYzRINDgyIiwidCI6IjQwZDZmOWI4LWVjYjYtNDZhMi05MmQ0LWVhNGU5YzAxNzBIMSIImMiOjR9>. Acesso em: 1º de jul. de 2023.

desequilíbrio também existe entre os consumidores atendidos em alta tensão cujas cotas são 0,53 menores em relação às cotas dos consumidores em baixa tensão, ou seja, os residenciais.

Esses subsídios cruzados distorcem a alocação de recursos e prejudicam a eficiência do setor elétrico. A falta de uma distribuição justa e equitativa dos encargos na conta de energia elétrica acaba sobrecarregando certas regiões e grupos de consumidores, enquanto outros são beneficiados com tarifas mais baixas. Essa situação gera uma desigualdade na contribuição para a CDE, afetando negativamente a eficiência e a equidade do setor elétrico como um todo.

Além disso, a falta de um limite de gastos para a CDE tem permitido que o Congresso Nacional e o Poder Executivo utilizem a conta de forma pouco transparente, direcionando recursos para políticas que não se sujeitam as leis orçamentárias.

A CDE tem sido alvo de críticas pelo Tribunal de Contas da União (TCU), que considera que os subsídios cruzados violam o princípio da transparência e da eficiência na gestão dos recursos públicos. O TCU determinou que não fossem mais admitidos subsídios intersetoriais para geradores e consumidores de energia sem recursos orçamentários do Governo, salvo nos casos de benefícios de caráter social ou com foco na universalização dos serviços públicos de energia elétrica. Essa determinação implicaria a eliminação ou a redução de alguns subsídios atualmente concedidos pela CDE, como os descontos tarifários à classe rural e às fontes incentivadas, caso não sejam alocados recursos no OGU para essa finalidade.

A ausência de um teto para a CDE também abre espaço para um aumento excessivo dos encargos na conta de energia elétrica dos consumidores. Sem um limite claro, os recursos destinados à CDE podem ser aumentados de forma indiscriminada, impactando negativamente as tarifas de energia e onerando ainda mais os consumidores.

4.6 COMPARAÇÃO DAS ALTERNATIVAS

Nessa etapa, deveria ter sido apresentada uma comparação entre as alternativas que por meio de avaliações qualitativas e quantitativas, utilizando métodos como análise multicritérios, de custo-benefício ou ainda de custo-efetividade. No entanto, para a proposta que sugeriu a criação da CDE, esses estudos não foram realizados, o que, portanto, impossibilita estabelecer qual seria o melhor caminho para atingir os objetivos da Conta.

A ausência dessa análise compromete a efetividade da CDE e seu alinhamento com os princípios de eficiência e equidade. A falta de uma comparação adequada entre as alternativas pode resultar em decisões que não são as mais vantajosas para a sociedade, gerando ineficiências e distorções nos resultados almejados.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir da aplicação da AIL na Lei nº 10.438 de 2002, especificamente em relação à CDE, fica evidente a importância dessa ferramenta para uma análise aprofundada e criteriosa das propostas legislativas. A AIL proporciona uma visão dos impactos econômicos e sociais decorrentes das medidas propostas, permitindo avaliar sua eficácia, efetividade e eficiência na resolução dos problemas identificados.

No decorrer deste estudo, verifica-se que a CDE, ao longo do tempo, tornou-se alvo de inúmeras intervenções, resultando na ampliação de sua abrangência e direcionamento de recursos para fins diversos, alguns sem relação direta com o setor elétrico. Algumas dessas decisões podem ter sido tomadas para gerar bem-estar momentâneo, buscando atender a grupos de interesses específicos ou obter rápido retorno eleitoral, sem uma análise criteriosa dos impactos futuros.

Outro aspecto relevante que se pode mencionar é a falta de uma avaliação prévia e sistemática das propostas legislativas, tais como a da CDE, no escopo das falhas de governo, em que as intervenções ou ações realizadas pelo governo ou por instituições governamentais resultam em consequências indesejadas ou ineficientes. Essas falhas ocorrem quando o governo não consegue atingir seus objetivos de forma eficiente ou quando as políticas adotadas geram distorções maiores do que as que se propõem a resolver.

Portanto, a adoção da Avaliação de Impacto Legislativo, com suas etapas de identificação do problema, definição de objetivos, levantamento de alternativas, análise de impacto e comparação das alternativas, é instrumento adequado para mitigar essas falhas de governo. A análise baseada em evidências fornecida pela AIL é uma ferramenta importante para orientar as decisões legislativas de forma mais racional e alinhada com os interesses da população.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BITENCOURT, R. Valor Econômico. **ANEEL aprova orçamento de R\$ 34,9 bi para CDE em 2023, alta de 8,2% sobre 2022**. Brasília, DF, 7 mar. 2023. Disponível em: <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2023/03/07/aneel-aprova-oramento-de-r-349-bi-para-cde-em-2023-alta-de-82-pontos-percentuais-sobre-2022.ghtml>. Acesso em: 19 jul. 2023.

BRASIL. Agência Nacional de Energia Elétrica. **ANEEL aprova orçamento de R\$ 34,99 bilhões para a Conta de Desenvolvimento Energético**. Brasília, DF, 7 mar. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/aneel/pt-br/assuntos/noticias/2023/aneel-aprova-orcamento-de-r-34-99-bilhoes-para-a-conta-de-desenvolvimento-energetico>. Acesso em: 19 jul. 2023.

_____. Câmara de Comercialização de Energia Elétrica. **Premissas Orçamentárias Contas Setoriais 2023**. Número: 48513.027776/2022-00-1 (ANEXO: 001). São Paulo, SP, 2022. Disponível em: <https://l1nk.dev/l1n24>. Acesso em: 17 jul.2023.

_____. Câmara dos Deputados. **Parecer escrito encaminhado à Mesa: Medida Provisória nº 14, de 21/12/2001 (Mensagem nº 1.418/2001)**. Relator Deputado José Carlos Aleluia. In: _____. Diário da Câmara dos Deputados. Brasília, DF, ano LVII, n. 36, 11 abr. 2002, p. 15478-15479.

_____. **Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995**. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 14 fev. 1995. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18987cons.htm. Acesso em: 1º jul. 2023.

_____. **Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996**. Institui a Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL, disciplina o regime das concessões de serviços públicos de energia elétrica e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 27 dez. 1996. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19427cons.htm. Acesso em: 1º jul. 2023.

_____. **Lei nº 10.438, de 26 de abril de 2002**. Dispõe sobre a expansão da oferta de energia elétrica emergencial, recomposição tarifária extraordinária, cria o Programa de Incentivo às Fontes Alternativas de Energia Elétrica (Proinfa), a Conta de Desenvolvimento Energético (CDE), dispõe sobre a universalização do serviço público de energia elétrica, dá nova redação às Leis no 9.427, de 26 de dezembro de 1996, no 9.648, de 27 de maio de 1998, no 3.890-A, de 25 de abril de 1961, no 5.655, de 20 de maio de 1971, no 5.899, de 5 de julho de 1973, no 9.991, de 24 de julho de 2000, e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 29 abr. 2002. Edição Extra. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110438.htm. Acesso em: 1º jul. 2023.

_____. **Lei nº 12.783, de 11 de janeiro de 2013**. Dispõe sobre as concessões de geração, transmissão e distribuição de energia elétrica, sobre a redução dos encargos setoriais e sobre a modicidade tarifária; altera as Leis nº s 10.438, de 26 de abril de 2002, 12.111, de 9 de dezembro de 2009, 9.648, de 27 de maio de 1998, 9.427, de 26 de

dezembro de 1996, e 10.848, de 15 de março de 2004; revoga dispositivo da Lei nº 8.631, de 4 de março de 1993; e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 14 jan. 2013. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12783.htm. Acesso em: 1º jul. 2023.

_____. **Lei nº 14.182, de 12 de julho de 2021.** Dispõe sobre a desestatização da empresa Centrais Elétricas Brasileiras S.A. (Eletrobras); altera as Leis nos 5.899, de 5 de julho de 1973, 9.991, de 24 de julho de 2000, 10.438, de 26 de abril de 2002, 10.848, de 15 de março de 2004, 13.182, de 3 de novembro de 2015, 13.203, de 8 de dezembro de 2015, 14.118, de 13 de janeiro de 2021, 9.648, de 27 de maio de 1998, e 9.074, de 7 de julho de 1995; e revoga dispositivos da Lei nº 3.890-A, de 25 de abril de 1961. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 13 jul. 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/Lei/L14182.htm. Acesso em: 1º jul. 2023.

_____. **Lei nº 14.600, de 19 de junho de 2023.** Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios; altera as Leis nºs 9.984, de 17 de julho de 2000, 9.433, de 8 de janeiro de 1997, 8.001, de 13 de março de 1990, 14.204, de 16 de setembro de 2021, 11.445, de 5 de janeiro de 2007, 13.334, de 13 de setembro de 2016, 12.897, de 18 de dezembro de 2013, 8.745, de 9 de dezembro de 1993, 9.069, de 29 de junho de 1995, e 10.668, de 14 de maio de 2003; e revoga dispositivos das Leis nºs 13.844, de 18 de junho de 2019, 13.901, de 11 de novembro de 2019, 14.261, de 16 de dezembro de 2021, e as Leis nºs 8.028, de 12 de abril de 1990, e 14.074, de 14 de outubro de 2020. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 20 jun. 2023. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/Lei/L14600.htm. Acesso em: 1º jul. 2023.

_____. **Medida Provisória nº 14, de 21 de dezembro de 2001.** Dispõe sobre a expansão da oferta de energia emergencial e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília, Poder Executivo, Brasília, DF, 21 dez. 2001. Edição Extra. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/Antigas_2001/14.htm. Acesso em: 1º jul. 2023.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1215/2019 – TCU – Plenário.** Auditoria Operacional realizada com o objetivo de avaliar a eficiência do custeio de políticas públicas com base em subsídios da Conta de Desenvolvimento Energético (CDE). Relator: Ministro Aroldo Cedraz. Brasília, DF, 29 mai. 2019.

CARVALHO, C. G. **Natureza jurídica do encargo destinado ao custeio da Conta de Desenvolvimento Energético.** 2023. 69 p. Monografia (Graduação – Direito) – Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2023.

COUTO, D. S. **Controvérsia acerca da receita e da despesa da CDE: Tem gato na conta de luz.** 2022. 29 p. Artigo científico (Pós-Graduação Lato Sensu em Orçamento Público) – Instituto Legislativo Brasileiro – ILB, Brasília, 2022. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/606281/Danielle_silva_Couto.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 17 jul. 2023.

MENEGUIN, F. B.; SILVA, R. S. (org.). **Avaliação de impacto legislativo: cenários e perspectivas para sua aplicação.** Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições

Técnicas. 2017. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/535244>.
Acesso em: 19 jul. 2023.