



Escola Nacional de Administração Pública



Instituto Serzedello Corrêa
Escola Superior do Tribunal de Contas da União

FÁBIO JORGE BAPTISTA

**ANÁLISE COMPARATIVA DE FUNDOS DO SETOR
ELÉTRICO E DE TELECOMUNICAÇÕES**

Brasília-DF

2019

FÁBIO JORGE BAPTISTA

**ANÁLISE COMPARATIVA DE FUNDOS DO SETOR
ELÉTRICO E DE TELECOMUNICAÇÕES**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado como parte dos
requisitos para obtenção do grau de
Especialista em Governança e
Controle da Regulação em
Infraestrutura

Orientador: Prof. Dr. Bernardo
Pinheiro Machado Mueller

BRASÍLIA-DF

2019

RESUMO

Esse trabalho procurou fazer uma análise comparativa de dois fundos setoriais – o Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (Fust) e a Conta de Desenvolvimento Energético (CDE). A relevância desse trabalho reside no fato de que a instituição de fundos setoriais tem o potencial para desenvolver determinado setor ao mesmo tempo que impõe um encargo para os atores daquele mercado. Ademais, espera-se que a demanda por utilização desse instrumento como forma de financiar os gastos públicos se intensifique, devido ao cenário atual de restrição fiscal, com a publicação da Emenda Constitucional nº 95, além da resistência da sociedade ao aumento de impostos e a alta demanda por serviços públicos de qualidade.

Palavras-chave: fundos setoriais; fundos públicos; Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações; Fust; Conta de Desenvolvimento Energético; CDE.

SUMÁRIO

1.	INTRODUÇÃO-----	5
2.	METODOLGIA-----	5
3.	REFERENCIAL TEÓRICO-----	6
4.	VISÃO GERAL DOS FUNDOS SETORIAIS -----	9
4.1.	FUNDO DE UNIVERSALIZAÇÃO DOS SERVIÇOS DE TELECOMUNICAÇÕES (Fust)-----	9
4.2.	CONTA DE DESENVOLVIMENTO ENERGÉTICO (CDE)-----	13
5.	ANÁLISE COMPARATIVA DOS FUNDOS -----	16
6.	CONCLUSÃO -----	18
7.	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS -----	20

1. INTRODUÇÃO

Ao longo do tempo, o governo instituiu diversos fundos com o objetivo de financiar políticas públicas ou para a melhoria de atividades relacionadas aqueles setores. A universalização de serviços é tema recorrente na criação de fundos.

Dessa forma, este trabalho se propõe a fazer uma análise comparativa entre dois fundos setoriais que tem como um dos seus objetivos a universalização dos serviços na sua respectiva área: o Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (Fust) – no setor de telecomunicações – e a Conta de Desenvolvimento Energético (CDE), no setor elétrico.

A relevância desse trabalho reside no fato de que a instituição de fundos setoriais tem o potencial para desenvolver determinado setor ao mesmo tempo que impõe um encargo para os atores daquele mercado. Portanto, caso os fundos não atendam às finalidades para as quais foram criados, eles estariam elevando os custos para os consumidores dos serviços regulados sem que a sociedade usufrua dos benefícios associados a esses custos.

O objetivo desse trabalho é reunir informações sobre os fundos selecionados, procurando observar as diferenças na gestão desses dois fundos, as aplicações de recursos e os reflexos das ações desses instrumentos nos respectivos setores.

2. METODOLOGIA

Este trabalho pretende analisar os fundos setoriais selecionados a partir da utilização de dados públicos e dados secundários, isto é, que sejam fruto de outros estudos, trabalhos ou relatórios realizados sobre cada um dos fundos individualmente.

Alguns trabalhos relevantes para o estudo são o Acórdão 749/2017-TCU-Plenário, do Tribunal de Contas da União (TCU) e o estudo “Impactos dos subsídios custeados pela Conta de Desenvolvimento Energético”, do Senado Federal.

O Acórdão 749/2017-TCU-Plenário trata de uma auditoria realizada para verificar a arrecadação e aplicação dos recursos dos fundos setoriais de telecomunicações – Fundo de

Fiscalização das Telecomunicações (Fistel), Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (Fust), além do Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações (Funttel).

Ao passo que o estudo do Senado Federal pretende avaliar os resultados para a sociedade das ações custeadas pela Conta de Desenvolvimento Energético (CDE), bem como propor formas mais eficientes de implantá-las.

3. REFERENCIAL TEÓRICO

Os fundos públicos são parte do ordenamento jurídico brasileiro pelo menos desde a década de 20 do século passado – mencionados como fundos especiais no Código de Contabilidade da União de 1922 –, mas ganharam popularidade na administração pública a partir da década de 70, após a publicação da Lei nº 4.320/1964 e do Decreto-Lei nº 200/1967 (SANCHES, 2002).

Apesar de amplamente difundidos na administração pública federal, os fundos são instrumentos muito diversos, com literatura escassa e conceitos não pacificados.

Segundo Sanches (2002), o principal problema dessa diversidade de fundos é que as normas de direito público fazem referências a diversas espécies de fundos (fundos especiais, fundos especiais de natureza contábil, fundos especiais de natureza financeira, fundos rotativos, fundos fiscais, fundos orçamentários, fundos de reserva, fundos de garantia, etc), sem que, no entanto, se faça distinção precisa e diferenciada dos demais.

A Secretaria do Tesouro Nacional também já se debruçou sobre esse assunto por meio de grupo de trabalho, em 2011, em que foi discutido o conceito dos fundos e as características comuns desses instrumentos (STN, 2011).

Costa (2017) também enfrentou essa questão em trabalho que propõe uma taxonomia para os fundos, desconsiderando alguns conceitos presentes na legislação que geram dúvidas pela similaridade dos termos utilizados, a exemplo dos citados por Sanches (2002).

A classificação proposta por Costa (2017) divide os fundos, inicialmente, em fundos públicos – criados por lei – e fundos privados, criados pelos agentes financeiros

responsáveis por sua gestão. O autor considera ainda que todas as disposições referentes a fundos especiais, presentes na Lei nº 4.320/64, quanto às referentes a fundos na Constituição Federal de 1988 e na Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101 – LRF) tratam dos fundos públicos de maneira geral.

Na legislação atual, a instituição de fundos está prevista em título específico da Lei nº 4.320/1964, que trata de normas de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, estados, dos municípios e do Distrito Federal, e que foi recepcionada pela Constituição Federal de 1988.

A referida lei define os fundos como “o produto de receitas especificadas que por lei se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação” (Lei nº 4.320/1964, art. 71).

A Lei nº 4.320/1964 ainda estabeleceu as seguintes normas, relativamente aos fundos:

Art. 72. A aplicação das receitas orçamentárias vinculadas a fundos especiais far-se-á através de dotação consignada na Lei de Orçamento ou em créditos adicionais.

Art. 73. Salvo determinação em contrário da lei que o instituiu, o saldo positivo do fundo especial apurado em balanço será transferido para o exercício seguinte, a crédito do mesmo fundo.

Art. 74. A lei que instituir fundo especial poderá determinar normas peculiares de controle, prestação e tomada de contas, sem de qualquer modo, elidir a competência específica do Tribunal de Contas ou órgão equivalente.

Objetivamente, o que se pode afirmar sobre os fundos públicos, em síntese, é que são instituídos por lei, com a vinculação de receitas e indicação precisa de suas finalidades e com a incorporação dos saldos remanescentes ao final de cada exercício financeiro.

Sobre a vinculação de recursos, vale citar que a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar 101/2000) estabelece que recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso (LRF, art. 8º, parágrafo único).

A classificação de Costa (2017) divide os fundos públicos em cinco categorias: fundos de transferência; fundos programáticos (de custeio); fundos de financiamento; fundos garantidores; e fundos de formação de poupança pública.

Os fundos programáticos são aqueles que servem para custear projetos ou atividades, e que, segundo o autor, em tese poderiam ser substituídos por programas do

orçamento. É o caso, por exemplo, do Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (Fust), que será tratado posteriormente nesse trabalho.

Por outro lado, os fundos de transferência não fazem gestão de recursos e, por isso, são conhecidos como “meramente contábeis”, como o Fundo de Participação dos Estados e o Distrito Federal (FPE) e do Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

Já os fundos de financiamentos concedem empréstimos e financiamentos, como o Fundo Constitucional de Financiamento do Centro Oeste (FCO), Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO), Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE).

Os fundos garantidores, por sua vez, garantem determinadas operações com base em ativos reais de seu patrimônio, a exemplo do Fundo de Garantia à Exportação.

Por último, os fundos de formação de poupança são os fundos soberanos, que tratam da aplicação de reservas internacionais, como o Fundo Soberano do Brasil.

Essa classificação proposta por Costa (2017) não inclui alguns tipos de fundos, dentre eles, o que o autor chamou de fundos da Eletrobrás¹: a Conta de Desenvolvimento Energético (CDE) e a Reserva Global de Reversão (RGR). Essa ausência de classificação dentre os fundos públicos pelo autor, não exclui a CDE desse rol, muito pelo contrário, a Conta está completamente aderente a definição proposta (instituída por lei, com a vinculação de receitas e indicação precisa de suas finalidades e com a incorporação dos saldos remanescentes ao final de cada exercício financeiro).

Quanto à denominação de fundos setoriais, refere-se a fundos criados com a perspectiva de financiar projetos, programas ou política públicas de setores estratégicos para o país. Espera-se, portanto, que tais fundos contribuam para o desenvolvimento desses setores.

A instituição de fundos setoriais é bastante comum no Brasil e não é particularidade de nenhum setor. Atualmente, no Brasil, existem fundos ligados aos setores de Ciência, Tecnologia e Inovação, Energia Elétrica, Telecomunicações, Aviação Civil, Cultura, Saúde, entre outros.

Apesar de já existirem há décadas na administração pública federal, não há estudos que comprovem a efetividade desses fundos. Mesmo assim, esses instrumentos vão se

¹ Atualmente esses fundos são administrados pela a Câmara de Comercialização de Energia Elétrica – CCEE.

multiplicando dentro e fora do orçamento público. Mais recentemente, foi criado o Fundo Nacional de Desenvolvimento Ferroviário².

Sanches (2002) fez uma análise sobre as vantagens e desvantagens da execução orçamentária por meio de fundos. Segundo ele, as possíveis vantagens seriam: i) garantir que certas receitas sejam vinculadas a um setor, área geográfica ou atividade específica (ainda que isso possa ser realizado sem a criação de um fundo); ii) descentralizar a execução (e as responsabilidades) de um plano de trabalho para um determinado gestor; iii) viabilizar melhores avaliações de resultados obtidos e custos para atingimento desses resultados; e iv) possibilitar um controle mais efetivo sobre as receitas geradas por determinados serviços e atividades em confronto com os seus principais custos.

No que se refere às desvantagens, o autor adverte que a execução por meio de fundos pode i) criar rigidez no processo de definição do programa de trabalho do governo, dado que limitam as decisões sobre o conteúdo da lei orçamentária anual e a definição de prioridades do governo; ii) dar demasiado poder aos gestores do fundo, que poderiam administrar sem seguir as diretrizes do titular do órgão setorial; iii) elevar os custos operacionais da administração pública, por ser mais dificultoso o processo de controle dos gastos dada a individualização dos gastos de cada fundo; iv) transferir ao Poder Executivo a tomada de decisões alocativas que caberiam ao Legislativo, dado que a programação detalhada das despesas dos fundos seria realizada pelos gestores; v) possibilitar a duplicidade de intervenção governamental sobre um mesmo problema, visto que os objetivos de atuação dos fundos normalmente são fixados em termos muito gerais; e vi) viabilizar práticas que reduzam a eficácia ou dificultem o exercício dos processos de controle.

4. VISÃO GERAL DOS FUNDOS SETORIAIS

4.1. FUNDO DE UNIVERSALIZAÇÃO DOS SERVIÇOS DE TELECOMUNICAÇÕES (Fust)

² Disponível em <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/TRANSPORTE-E-TRANSITO/565520-COMISSAO-MISTA-APROVA-MP-QUE-CRIA-O-FUNDO-DE-DESENVOLVIMENTO-FERROVIARIO.html>, acesso em 14/2/2019.

O Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (Fust) é um fundo setorial, criado através da Lei nº 9.998/2000 para financiar parcela de obrigações de universalização de serviços de telecomunicações prestados em regime público que não possa ser recuperada com a exploração eficiente do serviço.

A Lei nº 9.472/1997 – Lei Geral de Telecomunicações (LGT) – dispôs que os serviços de telecomunicações prestados em regime público são aqueles prestados mediante contrato de concessão ou permissão, com atribuição a sua prestadora de obrigações de universalização e de continuidade (LGT, art. 63, parágrafo único). A LGT estabeleceu, ainda, que obrigações de universalização são aquelas que: “objetivam possibilitar o acesso de qualquer pessoa ou instituição de interesse público a serviço de telecomunicações, independentemente de sua localização e condição socioeconômica, bem como as destinadas a permitir a utilização das telecomunicações em serviços essenciais de interesse público” (LGT, art. 79, §1º).

O Fust, portanto, serviria para financiar parte dessas obrigações de universalização das prestadoras de serviços que a própria empresa não consiga recuperar através da exploração eficiente daquele serviço prestado em regime público, sob concessão ou permissão (LGT, art. 81, inciso II).

Atualmente, no Brasil, apenas o Serviço Telefônico Fixo Comutado (STFC), popularmente conhecido como telefone fixo, comporta prestação sob o regime público. Na prática, o serviço hoje é prestado no regime público e também no regime privado.

As principais fontes de receita do fundo são a contribuição de um por cento sobre a receita operacional bruta decorrente de prestação de serviços de telecomunicações (Lei nº 9.998/2000, art. 6º, inciso IV) e as transferências de recursos provenientes do Fundo de Fiscalização das Telecomunicações (Fistel). A Lei do Fust estabelece que cinquenta por cento de algumas receitas do Fistel serão obrigatoriamente transferidas ao Fust (Lei nº 9.998/2000, art. 6º, inciso II). Esse é o caso das receitas de outorgas de serviços de telecomunicações, que é a maior fonte de receita do Fistel.

A Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) é a responsável pela gestão dos recursos do Fust (Lei nº 9.998/2000, art. 4º). Segundo dados da agência, nesta década, o Fust

arrecadou em média R\$ 1,5 bilhão/ano³, e a arrecadação total do fundo já ultrapassa R\$ 21 bilhões desde sua criação.

TABELA 1 – Arrecadação do Fust de 2001 a 2018 (em milhões de reais)

ANO	DESTINAÇÕES RECEBIDAS DO FISTEL	CONTRIBUIÇÕES E ENCARGOS	TOTAL
2001	700,00	345,19	1.045,19
2002	700,00	399,44	1.099,44
2003	100,36	430,30	530,67
2004	221,75	399,42	621,17
2005	72,14	418,73	490,87
2006	131,24	401,90	533,15
2007	560,65	480,91	1.041,55
2008	754,79	551,27	1.306,06
2009	733,38	562,36	1.295,75
2010	221,05	612,36	833,41
2011	1.815,60	721,60	2.537,20
2012	945,03	782,25	1.727,28
2013	699,91	810,67	1.510,59
2014	699,73	845,40	1.545,13
2015	700,00	864,36	1.564,36
2016	700,00	732,27	1.432,27
2017	322,94	735,83	1.058,78
2018	203,06	651,87	854,93
Total	10.281,63	10.746,16	21.027,80

Fonte: Disponível em <http://www.anatel.gov.br/setorregulado/arrecadacao-fust>, acesso em 15/2/19.

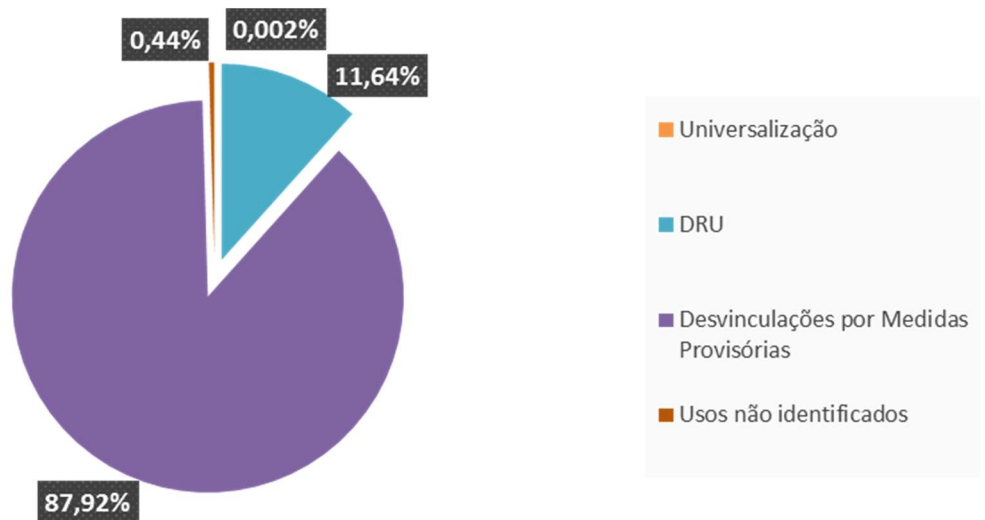
Apesar de a lei de criação do Fust ter vinculado a aplicação dos recursos do fundo a programas, projetos e atividades relacionadas a universalização dos serviços de telecomunicações, tais como atendimento a localidades com poucos habitantes ou de menor poder aquisitivo, o dispêndio de recursos nessas atividades de universalização dos serviços de telecomunicações foi quase inexistente.

Segundo trabalho de auditoria do Tribunal de Contas da União (Acórdão 749/2017-TCU-Plenário), de 2001 (primeiro ano de arrecadação do fundo) até junho de 2016 (data do trabalho), dos mais de 20 bilhões de reais arrecadados pelo Fust até aquele momento, apenas

³ Em 2017 e 2018, foram realizados ajustes no repasse de recursos do Fistel para o Fust para atendimento ao inciso II do art. 7º do Decreto nº 3.624/2000, que estabelece um limite máximo anual de R\$ 700 milhões de reais para os recursos transferidos do Fistel. Assim, entende-se que a arrecadação média anual do fundo nos últimos anos é melhor refletida pela arrecadação entre os anos 2013 a 2016.

0,002% teriam sido gastos com universalização dos serviços de telecomunicações, o equivalente a 341 mil reais.

FIGURA 1 – Utilização dos recursos do Fust de 2001 a 2016



Fonte: Relatório do Acórdão 749/2017-TCU-Plenário.

Por outro lado, a maior parte dos recursos arrecadados pelo Fust (mais de R\$ 17,2 bilhões) foi desvinculada do fundo, ou seja, aplicada em finalidade distinta daquelas previstas pela lei do Fust. Essas desvinculações ocorreram tanto por meio das Desvinculações de Receitas da União (DRU), prevista diretamente pela CF88, quanto por meio de Medidas Provisórias (MPs) que desvinculavam o saldo financeiro do fundo ao final do exercício financeiro.

Ademais, a auditoria promovida pelo TCU identificou ainda que, à época, havia um saldo de aproximadamente R\$ 3,3 bilhões de reais no Fust. No entanto, visto que os dados da auditoria representavam a posição financeira até junho de 2016 e que as desvinculações de recursos por MPs ocorriam ao final do exercício, o mais provável é que, ao final daquele exercício, tal saldo e eventuais recursos arrecadados ao longo do restante de 2016 tenham sido também desvinculados e utilizados em atividades diversas das finalidades previstas pelo fundo.

A possibilidade de desvinculação de saldo financeiro de fundos por MPs é um tema controverso, que, à época da citada auditoria, estava sendo examinado em outro trabalho do TCU, portanto, a legalidade dessa desvinculação não foi abordada naquela oportunidade. Contudo, em acórdão recente da Corte de Contas, o tema foi tratado, em abstrato, respondendo a uma consulta do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPDG).

Naquele julgado, o Acórdão 2.737/2018-TCU-Plenário, de 28/11/2018, questionado se os instrumentos de desvinculação de receitas editados até a data daquela consulta eram incompatíveis com a legislação vigente, o TCU decidiu responder ao MPDG que:

9.1.1 as leis e as medidas provisórias que dispuseram de forma geral sobre a desvinculação de recursos dos fundos especiais e daqueles legalmente vinculados à finalidade específica, de que tratam o art. 73 da Lei 4.320/1964 e o parágrafo único do art. 8.º da Lei Complementar 101/2000, careceram de eficácia, pois invadiram matéria constitucionalmente restrita às leis complementares;

Por outro lado, segundo entendimento do Tribunal, a desvinculação de recursos dos fundos não é absoluta. A desvinculação pode ocorrer desde que haja a modificação das leis instituidoras dos fundos.

9.1.3. o art. 73 da Lei 4.320/1964, expressamente, e o parágrafo único do art. 8.º da Lei Complementar 101/2000, implicitamente, possibilitam que, mediante a inequívoca modificação das leis instituidoras dos fundos ou das leis que destinam recursos à finalidade específica, haja a alteração da vinculação originária dos recursos;

4.2.CONTA DE DESENVOLVIMENTO ENERGÉTICO (CDE)

A Conta de Desenvolvimento Energético (CDE) é também um fundo setorial, instituído pela Lei nº 10.438/2002 com o objetivo de universalizar o serviço de energia elétrica em todo território nacional, além de custear o desenvolvimento energético dos estados e a competitividade da energia elétrica produzida a partir de fontes eólica, pequenas centrais hidrelétricas, biomassa, gás natural e carvão mineral nacional (Lei nº 10.438/2002, art. 13 – redação original).

Ao longo dos anos, outras finalidades foram atribuídas a CDE por meio de alterações legislativas e, hoje em dia, o fundo custeia diferentes tipos de subsídios e políticas públicas para vários tipos de consumidores, determinadas regiões do país e para algumas fontes de energia.

Atualmente, a principal fonte de receita da CDE – as quotas anuais – provem de um encargo tarifário cobrado dos consumidores de energia elétrica incluído nas tarifas de uso dos sistemas de transmissão ou distribuição.

Outras fontes de receitas da CDE são pagamentos anuais realizados a título de uso de bem público e multas aplicadas pela Aneel a concessionárias, permissionárias e autorizadas (Lei nº 10.438, art. 13, § 1º).

Em 2018, a CDE teve um orçamento total de mais de R\$ 20 bilhões, e as receitas provenientes das quotas anuais corresponderam a mais de 70% desse orçamento. A tabela abaixo apresenta a evolução do orçamento da CDE desde 2013.

TABELA 2 – Orçamento CDE desde 2013

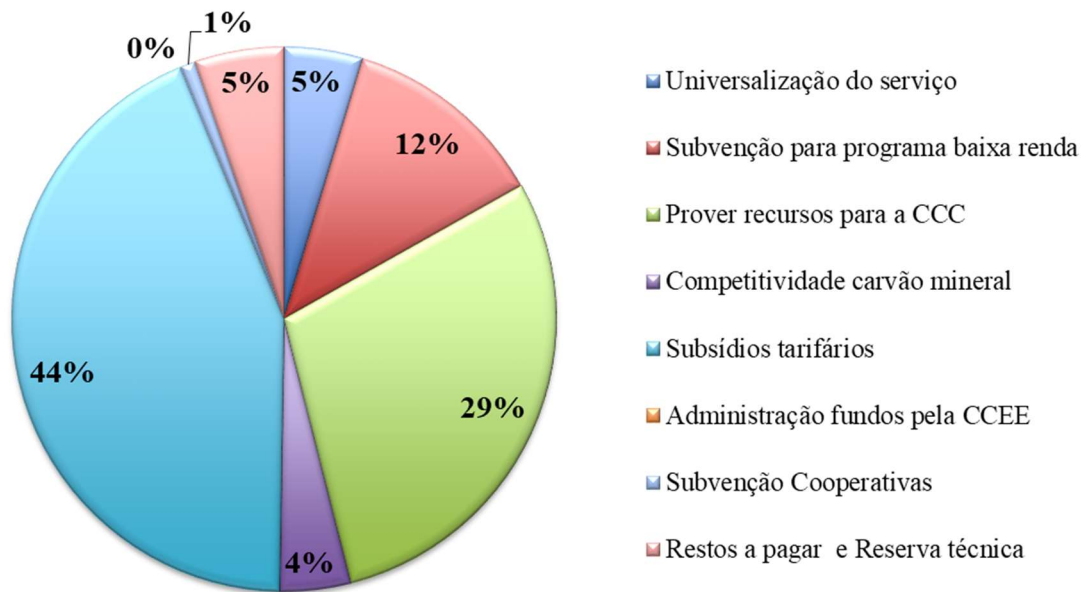
ORÇAMENTO CDE (em R\$ milhões)						
DESPESAS	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Restos a pagar	-	1.627	3.000	-	-	1.061
Universalização - PLpT e Kit Instalação	2.027	875	875	973	1.172	941
Tarifa Social - Baixa Renda	2.200	2.099	2.166	2.239	2.498	2.440
Carvão Mineral Nacional	1.004	1.123	1.216	1.005	909	850
CCC - Sistemas Isolados	4.043	4.658	7.223	6.339	5.056	5.849
Descontos Tarifários na Distribuição	4.461	4.092	5.454	6.156	6.051	8.362
Descontos Tarifários na Transmissão	-	-	-	-	288	362
Subvenção Cooperativas	-	-	-	-	-	179
Fontes Renováveis e Gás Natural	-	-	-	-	-	-
Qualificação de mão de obra técnica	-	-	-	-	-	-
CAFT CCEE	-	-	-	-	15	9
Reserva Técnica	-	-	-	-	-	-
Indenização de Concessões	-	3.179	4.898	1.242	-	-
Subvenção RTE	386	389	389	310	-	-
Verba MME	-	30,74	24,15	27	-	-
Total	14.121	18.074	25.246	18.291	15.989	20.053
RECEITAS	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Saldo em Conta	3.786	-	435	64	714	-
UBP	674	558	585	612	668	672
Multas	177	218	127	180	176	214
Recursos da União	8.460	11.805	-	-	-	-
Recursos da RGR	-	2.295	1.974	2.002	1.210	478
Outras disponibilidades	-	1.498	69	108	184	734
Quotas CDE - ENERGIA	-	-	3.137	3.472	3.690	3.796
Quotas CDE - Uso	1.024	1.700	18.920	11.853	9.348	14.160
Total	14.121	18.074	25.246	18.291	15.989	20.053

Fonte: http://www.aneel.gov.br/informacoes-tecnicas/-/asset_publisher/CegkWaVJWF5E/content/conta-de-desenvolvimento-energetico-cde/654800?inheritRedirect=false, acesso em 5/2/2019.

Inicialmente administrada pela Eletrobrás, desde maio de 2017, a gestão financeira e operacional da CDE é responsabilidade da Câmara de Comercialização de Energia Elétrica (CCEE), que deve prestar contas para a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel).

Diferentemente do que ocorre com o Fust, os recursos da CDE são utilizados de acordo com as finalidades previstas na lei desse fundo. Entretanto, dado que as finalidades para as quais a Conta foi criada foram largamente ampliadas, constam do rol de despesas do fundo gastos que não necessariamente guardam relação com o setor elétrico e seus consumidores.

FIGURA 2 – Orçamento ano 2018 da CDE por tipo de despesa



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da Nota Técnica nº 204/2018-SGT/SRG/ANEEL, de 3/9/2018.

Desde 2016, o principal gasto anual da CDE é com subsídios tarifários. Em 2018, esse gasto foi de mais de R\$ 8,72 bilhões de um orçamento total de pouco mais de R\$ 20 bilhões. Ou seja, em 2018, os subsídios tarifários corresponderam a aproximadamente 44% do orçamento da CDE.

A título de comparação, os gastos com a universalização do serviço de energia elétrica, que, desde o início, é uma das prioridades para utilização dos recursos da CDE, correspondeu a apenas 4,7% dos recursos da CDE em 2018, ou R\$ 941 milhões.

Com relação aos subsídios tarifários, os gastos são legais, visto que estão previstos na lei que dispõe sobre a CDE, porém, em recente trabalho de auditoria realizado pelo TCU (TC 032.981/2017-1), constatou-se que a conta vem custeando subsídios que não guardam relação nenhuma com o setor de energia elétrica e seus consumidores, mas com atividades rurais, de irrigação e aquicultura, além de água, esgoto e saneamento. Segundo dados da auditoria, o gasto com esses subsídios foi de R\$ 4,04 bilhões em 2017, de um total de R\$ 6,34 bilhões gastos em subsídios tarifários naquele mesmo ano (64%).⁴

⁴ Disponível em <https://www.canalenergia.com.br/noticias/53081923/tcu-aponta-falhas-na-gestao-e-na-fiscalizacao-de-subsidios-da-cde>, acesso em 22/2/19.

5. ANÁLISE COMPARATIVA DOS FUNDOS

O Fust e a CDE foram criados quase na mesma época, são de setores diferentes – telecomunicações e energia elétrica –, mas com agências com grau de maturidade parecido, e têm como uma de suas finalidades a universalização dos serviços em seus respectivos setores. Por outro lado, os dois fundos têm características próprias, são geridos por entidades de natureza diferentes – o Fust, pela Anatel, e a CDE, pela CCEE –, suas receitas têm características distintas e seus orçamentos são definidos de forma diferente.

Enquanto o Fust está previsto na Lei Orçamentária Anual como uma Unidade Orçamentária e, portanto, passa por todo o processo legislativo orçamentário, a CDE tem seu orçamento definido pela Aneel (a CCEE faz apenas a gestão), seguindo as diretrizes legais e regulamentares previstas na Lei nº 10.438/2002 e no Decreto nº 4.541/2002.

Como visto, os recursos do Fust são arrecadados ano a ano pela Anatel, variando de acordo com os processos de outorga do setor e as próprias atividades da agência, como a emissão de laudos e multas.

Enquanto a arrecadação do Fust é um processo completamente desassociado da utilização dos recursos do fundo, na CDE, a arrecadação varia justamente com a necessidade de recursos que o fundo pretende investir naquele exercício.

Isso acontece porque, com o advento da Lei nº 12.783/2013, as quotas anuais, que até então correspondiam a um valor pré-determinado, passaram a ser calculadas pela Aneel como a diferença entre as necessidades de recursos e a arrecadação proporcionada pelas demais fontes da CDE.

Se por um lado, essa arrecadação vinculada à utilização é potencialmente benéfica para o setor elétrico, pois garante que só se arrecadará o que será investido evitando uma sobra de recursos desnecessária, na prática isso tem se traduzido em carta branca para aumentar os gastos da CDE, já que qualquer que seja o orçamento de despesas para a conta haverá recursos para suportá-lo.

O que agrava ainda mais essa situação é que essa cobertura dos gastos é realizada pelos consumidores através de encargos tarifários incluídos nas contas de energia elétrica.

Quanto às aplicações de recursos, o Fust até hoje não conseguiu trazer benefícios para o setor de telecomunicações após quase vinte anos de sua criação. A aplicação total de 341 mil reais representaria pouco, mesmo se considerássemos a arrecadação de um só ano do fundo.

A principal razão para a falta de utilização dos recursos do Fust é que só é permitida a utilização dos recursos para projetos de telefonia fixa, o chamado Serviço Telefônico Fixo Comutado (STFC), pois esse é o único serviço de telecomunicações prestado sob regime público. Ademais, segundo a LGT, esse fundo deve financiar apenas obrigações de universalização que não possam ser recuperadas com a exploração eficiente do serviço.

Como o serviço de telefonia fixa veio perdendo importância ao longo dos anos, ao passo que o serviço de telefonia móvel (Serviço Móvel Pessoal – SMP) e o serviço de banda larga (Serviço de Comunicação Multimídia – SCM) foram crescendo, a aplicação de recursos em telefonia fixa se tornou desinteressante para as empresas prestadoras do serviço e para os formuladores da política pública.

Como a legislação relativa ao Fust nunca foi modernizada, os recursos do fundo não foram aplicados no setor. Conforme identificado por trabalho de auditoria do TCU, os recursos do Fust foram desvinculados das finalidades do fundo e aplicados em grande parte no pagamento de dívida pública mobiliária e no pagamento de benefícios previdenciários.

Já a CDE não sofre do mesmo problema e, como tem arrecadação vinculada às aplicações, gasta tudo o que arrecada nas finalidades legais do fundo.

Os gastos com universalização, incluindo o Programa Luz para Todos, acumulam mais de R\$ 6,86 bilhões de reais desde 2013. Ademais, as despesas com a Tarifa Social para a população de baixa renda totalizaram mais de R\$ 13,64 bilhões no período. A soma dos recursos (R\$ 20,5 bilhões) aplicados apenas nessas finalidades desde 2013 é quase a totalidade de todos os recursos arrecadados pelo Fust desde sua criação e que não foram aplicados por aquele fundo.

Porém, o principal dispêndio da CDE se dá com subsídios tarifários que, em muitos casos, não têm relação com o setor elétrico. Em 2017, segundo auditoria realizada pelo TCU, esses subsídios representaram um dispêndio de mais de R\$ 4 bilhões, ou 25% das despesas do período⁵.

⁵ <https://www.canalenergia.com.br/noticias/53081923/tcu-aponta-falhas-na-gestao-e-na-fiscalizacao-de-subsidios-da-cde>, acesso em 22/2/19.

Essa situação ganha ainda mais relevância quando se leva em consideração que a maior parte dos recursos da CDE é oriunda de encargos tarifários cobrados diretamente dos consumidores – as chamadas quotas anuais, que, em 2019, corresponderão a mais de 85% das receitas da CDE⁶.

6. CONCLUSÃO

Esse trabalho procurou fazer uma análise comparativa de dois fundos setoriais – o Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (Fust) e a Conta de Desenvolvimento Energético (CDE).

Os dois fundos estudados foram criados sob a premissa de financiar a universalização de serviços, de telecomunicações – no caso do Fust – e de energia elétrica, no caso da CDE.

Verificou-se que o Fust é um fundo que arrecadou mais de R\$ 21,5 bilhões desde sua criação no ano 2000. Desse total, porém, só R\$ 341 mil foram aplicados na universalização dos serviços de telefonia fixa, o único serviço de telecomunicações passível de aplicação devido a legislação desatualizada do setor.

Como o serviço de telefonia fixa veio perdendo importância ao longo dos anos, a aplicação de recursos em telefonia fixa se tornou desinteressante para as empresas prestadoras do serviço e para os próprios formuladores da política pública. No entanto, apesar de reivindicações das empresas e de parte do governo, a legislação do Fust até hoje não foi alterada de forma a viabilizar a utilização dos recursos do fundo.

Isso pode ser explicado em parte por um conflito de interesses dentro do próprio governo. Conforme identificado por trabalho de auditoria do TCU, os recursos do Fust foram desvinculados das finalidades do fundo e aplicados em grande parte no pagamento de dívida pública mobiliária e no pagamento de benefícios previdenciários. Caso a legislação do Fust fosse alterada, esses recursos que atualmente são utilizados para melhorar o resultado primário do governo não estariam disponíveis, o que pode justificar a falta de interesse do governo em

⁶ Disponível em http://www.aneel.gov.br/sala-de-imprensa/-/asset_publisher/zXQREz8EVIZ6/content/id/17787365, acesso em 22/2/2019.

alterar a legislação do setor de telecomunicações, viabilizando o uso dos recursos do fundo na universalização dos serviços de telecomunicações.

Considerando o total de mais de R\$ 21,5 bilhões arrecadados ao longo de sua existência, essa aplicação irrisória do Fust nas finalidades para os quais foi criado deveria ser motivo mais do que suficiente para a extinção do fundo.

Criada em 2002, a CDE passou por diversas alterações legislativas ao longo dos anos, com ampliação de suas finalidades e de sua forma de financiamento. Atualmente, a Conta tem um orçamento anual de aproximadamente R\$ 20 bilhões, que são inteiramente aplicados nas finalidades legais previstas.

Ainda que não sofra do mesmo mal do Fust – não conseguir gastar os recursos arrecadados em sua finalidade legal –, a CDE também vem sofrendo críticas, tanto por aumentar os encargos tarifários incluídos nas contas de energia elétrica dos consumidores para manter seu orçamento elevado, quanto pelo volume de recursos dispendidos em subsídios tarifários. Em 2018, os gastos com esses subsídios representaram mais de R\$ 8 bilhões de reais, ou 44% do orçamento do fundo.

Ainda mais relevante que esse vultoso montante é que grande parte desses subsídios tarifários financiados pela CDE não guardam relação com o setor de energia. A Conta financia subsídios a consumidores rurais, a irrigação e aquicultura e a empresas de saneamento básico, que, segundo auditoria do Tribunal de Contas da União, somaram mais de R\$ 4 bilhões em 2017, representando 25% do gasto total da Conta naquele ano.

A exemplo do ocorrido no Fust, essa situação também advém de conflitos de interesse por grupos de pressão que querem que os recursos do fundo sejam utilizados de acordo com seus anseios.

No final de 2018, o governo Temer publicou o Decreto nº 9.642 com o objetivo de reduzir em 20% ao ano, a partir de 2019, os subsídios tarifários financiados pela CDE, de modo que em cinco anos esses subsídios sejam extintos⁷. Entretanto, após a troca de governo, já existem grupos de pressão buscando a revogação desse Decreto⁸.

⁷ Disponível em <https://www.valor.com.br/empresas/6041611/decreto-de-temer-preve-reducao-gradual-de-subsidios-da-conta-de-luz>, acesso em 22/2/2019.

⁸ Disponível em <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,subsidio-ao-agronegocio-cobrado-na-conta-de-luz-e-irregular-avalia-tcu,70002733397>, acesso em 24/2/2019.

O cenário mostrado por esse trabalho na utilização de fundos setoriais no Brasil mostra que há mais problemas do que vantagens em fazer uso desse instrumento de execução orçamentária. Os recursos, supostamente vinculados a uma atividade específica, podem ser inutilizados por contingenciamento ou pela legislação estar defasada das necessidades das políticas públicas, como é o caso do Fust, de forma que poderia substituir grande parte dos fundos existentes hoje no Brasil por unidades orçamentárias na Lei Orçamentária Anual.

É importante que o governo faça uma revisão sobre a possibilidade da gestão de recursos por meio de fundos, pois é provável que a demanda por utilização desse instrumento como forma de financiar os gastos públicos se intensifique. Isso devido ao cenário atual de restrição fiscal, com a publicação da Emenda Constitucional nº 95, além da resistência da sociedade ao aumento de impostos e a alta demanda por serviços públicos de qualidade.

7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em 15/12/2018.

BRASIL. **Decreto 9.642, de 28 de dezembro de 2018**. Altera o Decreto nº 7.891, de 23 de janeiro de 2013, para dispor sobre a redução gradativa dos descontos concedidos em tarifa de uso do sistema de distribuição e tarifa de energia elétrica. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9642.htm. Acesso em 22/2/2019.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200.htm. Acesso em 15/12/2018.

BRASIL. **Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm. Acesso em 15/12/2018.

BRASIL. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964.** Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm. Acesso em 15/12/2018.

BRASIL. **Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997.** Dispõe sobre a organização dos serviços de telecomunicações, a criação e funcionamento de um órgão regulador e outros aspectos institucionais, nos termos da Emenda Constitucional nº 8, de 1995. Disponível em http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/LEIS/L9472.htm. Acesso em 15/12/2018.

BRASIL. **Lei nº 9.998, de 17 de agosto de 2000.** Institui o Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9998.htm. Acesso em 15/12/2018.

BRASIL. **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. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2002/L10438.htm. Acesso em 15/1/2019.

COSTA, L. S. G. M. **Uma visão sistêmica dos fundos federais.** Secretaria do Tesouro Nacional – Série de Textos para Discussão – TD nº 007/2012: Brasília, 2012. Disponível em: <http://www.tesouro.gov.br/documents/10180/137713/TD7.pdf>. Acesso em 5/2/2019.

COSTA, L. S. G. M. **Fundos federais – abordagem transdisciplinar diante do projeto de finanças públicas.** Secretaria do Tesouro Nacional – Série de Textos para Discussão – TD nº 027/2017: Brasília, 2017. Disponível em: http://sisweb.tesouro.gov.br/apex/cosis/monografias/obtem_monografia/1442. Acesso em 5/2/2019.

SILVA, R. M. **Impactos dos Subsídios Custeados pela Conta de Desenvolvimento Energético.** Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado Federal/Consultoria Legislativa, 2015 (Texto para Discussão no 167). Disponível em: www.senado.leg.br/estudos. Acesso em 20/2/2019.

SANCHES, O. M. **Fundos federais: origens, evolução e situação atual na administração federal**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2002. Disponível em <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6456/5040>. Acesso em 5/2/2019.

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. **Ata de Reunião do Grupo Técnico de Padronização de Relatórios (GTREL) de 20 de outubro de 2011**. Brasília, 2011. Disponível em <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/grupo-tecnico-de-padronizacao-de-relatorios-gtrel>. Acesso em 20/2/2019.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **Acórdão 749/2017-TCU-Plenário, de 12/4/2017**. Brasília, 2017. Disponível em <https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/%252a/NUMACORDAO%253A749%2520ANOACORDAO%253A2017/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/false/1/false>. Acesso em 10/2/2019.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **Acórdão 2.615/2018-TCU-Plenário, de 14/11/2018**. Brasília, 2018. Disponível em <https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/%252a/NUMACORDAO%253A2615%2520ANOACORDAO%253A2018/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/false/1/false>. Acesso em 20/2/2019.