

UMA PUBLICAÇÃO DO INSTITUTO ACENDE BRASIL

#4

SET / OUT 2007  
2ª EDIÇÃO EM 2010



# energia

SUSTENTABILIDADE • ECONÔMICA • AMBIENTAL • SOCIAL

- Planejamento e Expansão • Agência Reguladora
- Governança Corporativa • Tributos e Encargos
- Rentabilidade e Política Tarifária

## POLÍTICA TARIFÁRIA: AVANÇOS E RETROCESSOS

*Um raio-X do processo de revisão das tarifas de energia e dos riscos futuros para a sustentabilidade do setor elétrico brasileiro.*



### INCENTIVOS FICTÍCIOS E PENALIDADES ONCRETAS

*A palavra de dois especialistas em assuntos regulatórios.*  
Pág. 5

### CADERNOS DE POLÍTICA TARIFÁRIA

*Instituto Acende Brasil lança ainda em 2007 estudos sobre Regulação e Revisões Tarifárias.*  
Pág. 8

### EM NOME DA EFICÁCIA

*Os princípios essenciais que podem garantir a qualidade do serviço prestado pela Aneel.*  
Pág. 8

O Instituto Acende Brasil é um Centro de Estudos que desenvolve ações e projetos para aumentar o grau de **Transparência** e **Sustentabilidade** do Setor Elétrico Brasileiro. Para alcançar este objetivo, adotamos a abordagem de Observatório do Setor Elétrico Brasileiro.

Atuar como um **Observatório** significa pensar e analisar o setor com lentes de longo prazo, buscando oferecer à sociedade um olhar que identifique os principais vetores e pressões econômicas, políticas e institucionais que moldam as seguintes dimensões do Setor Elétrico Brasileiro:



**AGÊNCIAS  
REGULADORAS**



**GOVERNANÇA  
CORPORATIVA**



**IMPOSTOS E  
ENCARGOS**



**LEILÕES**



**MEIO AMBIENTE  
E SOCIEDADE**



**OFERTA DE  
ENERGIA**



**RENTABILIDADE**



**TARIFA E  
REGULAÇÃO**

**Presidente:** Claudio J. D. Sales  
**Diretor Executivo:** Eduardo Müller Monteiro  
**Assuntos Econômicos e Regulatórios:** Richard Lee Hochstetler  
**Desenvolvimento Sustentável:** Alexandre Uhlig  
**Análise Política:** Cibele Perillo  
**Staff:** Eliana Marcon e Melissa Oliveira

**São Paulo:**  
Rua Joaquim Floriano, 466 Edifício Corporate, conj. 501  
CEP 04534-004, Itaim Bibi - São Paulo, SP, Brasil  
Telefone: +55 (11) 3704-7733

**Brasília:**  
SCN Quadra 5, Bloco A, sala 1210  
Brasília Shopping and Towers  
CEP 70710-500 - Brasília, DF, Brasil  
Telefone: +55 (61) 3963-6007

**Email Corporativo:** contato@acendebrasil.com.br

**Assessoria de Imprensa:** Tania Regina Pinto  
Telefone: +55 (11) 3704-7733 / (11) 8383-2347

**Energia**, uma publicação do Instituto Acende Brasil, aborda a sustentabilidade nas suas três dimensões: econômica, ambiental e social.

Versão impressa e online: [www.acendebrasil.com.br](http://www.acendebrasil.com.br)  
**Jornalista Responsável:** Tania Regina Pinto (Mtb 11.580)  
**Projeto Gráfico e diagramação:** Cacambu Design  
**Ilustrações:** Rafael Cazes  
**Tiragem da 1ª edição:** 2.000 exemplares

*A revisão das tarifas de energia é um tema de fundamental importância. Seus resultados produzem reflexos em toda a sociedade. A elevação exagerada das tarifas pode, por exemplo, onerar injustamente os consumidores. Uma redução excessiva, por outro lado, pode inviabilizar o retorno dos investimentos já feitos pelas empresas, comprometer novos investimentos e afetar a qualidade dos serviços no futuro.*

*O segundo ciclo de Revisão Tarifária Periódica das distribuidoras brasileiras de energia elétrica, iniciado este ano, tem sido marcado pela adoção de definições provisórias e pelo adiamento no estabelecimento de regras, o que dá margem à discricionariedade nas decisões do regulador. Tais fatores criam um ambiente de incertezas que compromete os investimentos, o aprimoramento e a expansão dos serviços, bem como a viabilização de tarifas com preços justos para os consumidores.*

*Um processo regulatório eficaz deve garantir ambiente seguro e confiável, que permita alcançar um contínuo aumento da eficiência e uma tarifa que possa ser paga pela população. Por isso, é urgente um novo empenho do regulador para o aperfeiçoamento das metodologias relativas ao processo de revisão tarifária. É preciso eliminar imperfeições e buscar soluções definitivas para os temas cujos critérios são ainda provisórios.*

*A contribuição concreta do Instituto Acende Brasil nessa direção se inicia com esta edição do **Energia** e o lançamento, ainda em 2007, da série **Cadernos de Política Tarifária**. Esta série abordará as principais questões que vêm comprometendo o resultado das revisões tarifárias, hora em curso, e o equilíbrio entre todas as partes envolvidas no processo: consumidor, empresas distribuidoras e governo.*

*Da forma como as regras estão sendo aplicadas, caminha-se para a degradação dos fundamentos econômicos do setor, o que, no futuro, resultará na queda de qualidade dos serviços e na elevação excessiva das tarifas como forma de compensar os desequilíbrios atualmente impostos às empresas pelo regulador.*

**Claudio J. D. Sales**  
Presidente do Instituto Acende Brasil



# Política Tarifária?

## REVISÃO PERIÓDICA?

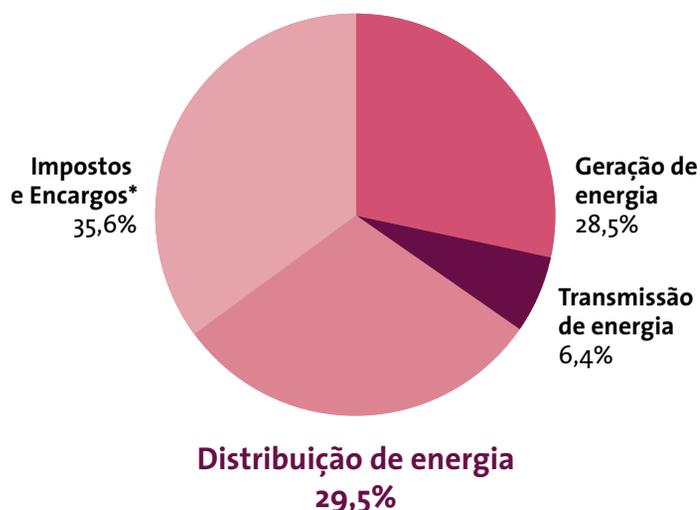
O tema tem tudo a ver com consumidor, empresa, governo, parlamentares. Boas práticas e revisões tarifárias justas produzem reflexos positivos para a sociedade já que a energia faz parte da cesta básica de todo brasileiro.

As questões que envolvem a política tarifária estão diretamente ligadas a gestos aparentemente simples como apertar o interruptor quando se chega em casa. Conhecer um pouco sobre as tarifas de eletricidade ajuda a compreender a complexidade embutida na distribuição de energia e a valorizar um serviço que está presente no nosso dia-a-dia.

### Entendendo as expressões:

- Política Tarifária:** Conjunto de regras que estabelecem o equilíbrio entre: a) os interesses do consumidor, que quer a tarifa justa; b) do concessionário (**distribuidora de energia**), que quer a remuneração adequada de seus investimentos, bem como a cobertura de seus custos de operação; e c) do governo, que tem a responsabilidade pela garantia de oferta do serviço. No Brasil, a Política Tarifária para o setor de distribuição de energia elétrica teoricamente segue a chamada **Regulação por Incentivos** (ou *Price-Cap*). Dessa forma, ao invés de ter gastos e repassá-los integralmente à tarifa paga pelo consumidor (Regulação por Custo ou *Cost-Plus*), a empresa recebe incentivos para ser o mais eficiente possível, diminuir suas despesas e ser “premiada” com a apropriação de parte do dinheiro que conseguiu economizar. O regime de Regulação por Incentivos prevê, também, o repasse de parte do ganho de eficiência das empresas aos consumidores por meio do **Reajuste Anual** e da **Revisão Tarifária Periódica**, que acontece de tempos em tempos.
- Monopólio natural:** Serviço que, por sua natureza, é exercido de forma mais barata quando oferecido por um único prestador. Por ser normalmente um serviço público, cabe ao Estado a responsabilidade de garantir a oferta, o respeito às regras de funcionamento (regulação), a sustentabilidade e a **modicidade tarifária**.
- Tarifa de energia:** Taxa paga pelo consumidor. Corresponde às despesas com a compra de energia e com os serviços de transmissão e distribuição, bem como impostos e encargos (tributos específicos do setor) cobrados dos governos municipais, estaduais e federal. Veja a composição da tarifa de energia no gráfico abaixo. >>

### COMPOSIÇÃO DA TARIFA DE ENERGIA



\* Os impostos e encargos ao lado referem-se apenas aos incidentes sobre a distribuição de energia. A tributação total do setor elétrico (geração, transmissão, distribuição e comercialização) chega a 43,7% (2005). Para maiores informações, ver [www.acendebrasil.com.br](http://www.acendebrasil.com.br), seção Estudos, Tributos e Encargos no Setor Elétrico Brasileiro.

Fonte: ANEEL, 2006

- ❖ **Distribuidora de Energia:** Empresa responsável por instalar e manter os postes, transformadores, subestações e os fios que levam energia até a casa do consumidor.
- ❖ **Modicidade tarifária:** Uma tarifa módica é aquela que viabiliza os serviços prestados por empresas que trabalham com custos eficientes e realizam investimentos prudentes.
- ❖ **Revisão Tarifária Periódica:** Um dos três mecanismos de correção das tarifas no regime de Regulação por Incentivos. Acontece normalmente a cada quatro anos e envolve a revisão do **valor-teto** da tarifa, a qualidade dos serviços prestados e os índices de eficiência. A Revisão Tarifária Periódica tem por objetivos repassar ao consumidor as correções ou os ganhos extraordinários de eficiência na prestação do serviço e preservar o equilíbrio econômico das empresas.
- ❖ **Valor-Teto ou Preço-Teto:** No Brasil, o preço-teto foi definido pelo Estado na época de privatização das empresas, quando o modelo de Regulação por Custo foi substituído por um modelo de Regulação por Incentivos. O preço-teto deve garantir às empresas uma receita que cubra seus custos não-gerenciáveis (compra de energia, custo de transporte, impostos e encargos) e gerenciáveis. Os custos gerenciáveis se referem à atividade de distribuição em si e envolvem as despesas com pessoal, operação, manutenção, substituição ou reposição de equipamentos ao fim de sua vida útil e remuneração do capital (retorno dos investimentos).
- ❖ **Fator X:** Índice de ganho de eficiência definido pelo regulador. Reflete a expectativa de ganho de produtividade e escala das distribuidoras. Tem por função transferir para os consumidores os ganhos de produtividade obtidos pelas empresas no período entre as Revisões Tarifárias Periódicas.
- ❖ **Reajuste Anual:** Segundo mecanismo de correção das tarifas. Acontece todo ano, baseando-se na inflação, descontada de um índice de ganho de eficiência (**Fator X**) definido pelo regulador, no caso a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel). Dessa forma, as empresas são incentivadas a aumentar sua eficiência acima do nível estabelecido. Se os ganhos de eficiência forem inferiores ao índice determinado, os resultados das empresas serão afetados negativamente.
- ❖ **Revisão Tarifária Extraordinária:** Terceiro mecanismo de correção das tarifas. Ocorre a qualquer tempo, sempre que houver alterações nos custos não previstos nos mecanismos de Revisão Tarifária Periódica ou de Reajuste Anual. ○

## OS OBJETIVOS DA REGULAÇÃO

- evitar o abuso do poder de mercado, impedindo a prática de preços elevados e assegurando a qualidade do serviço
- simular condições de eficiência econômica em um mercado competitivo
- garantir uma remuneração dos investimentos condizente com os riscos do setor
- garantir a universalidade do serviço
- promover políticas de incentivo à inovação e à busca pela eficiência, que permitam a redução de custos e preços no futuro, favorecendo a redução das tarifas
- proteger o meio ambiente e garantir a segurança do serviço e das instalações
- garantir a estabilidade das regras

# Incentivos fictícios e PENALIDADES CONCRETAS

A qualidade da Regulação por Incentivos é um assunto que sempre volta à tona no debate sobre Revisão Tarifária das distribuidoras de energia elétrica. Sua eficácia é questionada por as regras estarem sendo reinventadas a cada dia pelo órgão regulador, de maneira unilateral. Para falar sobre o assunto, o **Energia** entrevistou o Diretor de Assuntos Regulatórios e Institucionais da Elektro, Luiz Sérgio Assad, e o Diretor Executivo da Siglasul Consultores em Energia, Fernando Alvarez.

Indefinição, “provisoriamente” e discricionariedade são palavras que têm sido utilizadas para qualificar a história da Política Tarifária do setor elétrico. O primeiro ciclo de Revisão Tarifária Periódica das distribuidoras aconteceu entre 2003 e 2006 e foi marcado pelo imprevisto. Seu caráter pioneiro fez com que as regras fossem redefinidas ou ajustadas ao longo do processo, gerando correções retroativas que podem prejudicar a qualidade do trabalho como um todo.

No segundo ciclo, para o período 2007-2010, a Resolução Normativa 234 da Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), de 31 de outubro de 2006, apesar de ter como objetivo regulamentar o processo de revisão, pouco avançou no detalhamento sobre “como fazer”. Por isso, a história se repete, com as revisões tarifárias provisórias (devido ao atraso na definição dos aprimoramentos metodológicos) provocando efeitos extremamente negativos como a retração de investimentos e o comprometimento da sustentabilidade do setor.

**Energia:** O segundo ciclo de Revisão tarifária Periódica tem se caracterizado pela redução na tarifa de energia em vários pontos do país. A partir de agora, os consumidores podem esperar reduções na tarifa toda vez que houver um ciclo de Revisão Tarifária?

**Luiz Sérgio Assad:** Não necessariamente. No primeiro ciclo houve um aumento generalizado das tarifas porque os ativos das empresas, que fazem parte da conta que estabelece a tarifa, estavam defasados e foram reavaliados.

**Fernando Alvarez:** No primeiro ciclo, os aumentos aconteceram porque as tarifas não refletiam os custos necessários para a prestação do serviço. E, a partir do segundo ciclo, não eram esperadas reduções significativas nas tarifas porque os ganhos de produtividade vinham sendo descontados nos reajustes anuais. Modificações abruptas, como as acontecidas neste segundo ciclo, podem afogar as empresas.

**Energia:** Por que, agora, têm acontecido reduções tão expressivas, próximas de até 20%?

**Fernando Alvarez:** Elas estão acontecendo porque o regulador está mexendo nas regras no meio do jogo, fazendo mudanças que não são coerentes com as regras do primei- >>

*“Quando os reajustes são exagerados ou fogem da lógica da eficiência, projetos são engavetados, planos postergados, investimentos em capital humano revertidos, até porque o ganho de eficiência tem um limite.”*

*Luiz Sérgio Assad*

Luiz Sérgio Assad e Fernando Alvarez concordam: modificações abruptas nas regras podem comprometer a saúde financeira das empresas.



Até o final de 2007, sete distribuidoras, ao todo, terão passado pelo processo de Revisão Tarifária. Mais 35 distribuidoras terão revisão em 2008, outras 17 em 2009 e uma em 2010.

ro ciclo de Revisão Tarifária. Um exemplo é a fixação da base de remuneração do capital no tratamento das Obrigações Especiais, que se refere à parte dos ativos (postes, fios, cabos etc) que são de terceiros. Antes, o valor da renovação destes bens vinha embutido na conta. Agora, a nova regra diz que o custo da renovação só será embutido na tarifa quando a troca for efetuada. Esta é uma das razões que explica as reduções expressivas nas tarifas atuais e que trarão, como reflexo, futuros aumentos na conta de luz.

**Energia:** Que tipo de problemas isso pode gerar para as distribuidoras?

**Luiz Sérgio Assad:** Quando os reajustes são exagerados ou fogem da lógica da eficiência, projetos são engavetados, planos postergados, investimentos em capital humano revertidos, até porque o ganho de eficiência tem um limite. É como um orçamento doméstico: você enxuga, enxuga e se precisa diminuir ainda mais, vai ter de cortar o essencial. A literatura é muito rica na identificação do chamado “efeito catraca”. A empresa faz um corte exagerado na despesa como reação a um corte exagerado na receita.

**Fernando Alvarez:** O problema maior é a mudança de regra depois de as empresas terem se planejado na regra anterior. Investimentos em distribuição exigem planejamento de

*“Precisamos de uma regulação por incentivos que não seja ‘curto-prazista’ e viabilize a sustentabilidade do setor para que as empresas se planejem e atuem em patamares eficientes.”*

*Fernando Alvarez*

longo prazo. Mudanças expressivas das regras, a cada quatro anos, aumentam o risco da atividade e alteram os critérios de planejamento das empresas, que passam a operar com horizontes de curto prazo e reduzem os investimentos.

**Energia:** Como corrigir estas distorções?

**Luiz Sérgio Assad:** Identificada a existência de um problema, é preciso que seja feita uma reavaliação do que foi

realizado até agora. Não dá para aguardar um novo ciclo para rever os ajustes necessários. A metodologia tem de levar em conta, na hora da avaliação, o plano de negócios da empresa, que inclui investimentos em inteligência, em Recursos Humanos, em novas tecnologias, logística, melhoria da qualidade do sistema...

**Fernando Alvarez:** Minha sugestão, para o momento, é que, nos pontos em que a regra for provisória, utilize-se a lógica do primeiro ciclo. Além disso, questões como: empresa de referência, que mexe com os custos operacionais; Fator X, que tem a ver com a melhora da produtividade; aderência entre nível de investimentos e metas de qualidade; inadimplência; e nível de perdas não técnicas (ligações clandestinas) a ser reconhecidos nas tarifas; são pontos que precisam ser debatidos à exaustão. É preciso uma profunda discussão técnica, que induza ao aumento contínuo da eficiência. Premiar as empresas de melhor desempenho garante a sustentabilidade do setor. É um ciclo virtuoso: aumentando a eficiência do setor, o setor opera com custos menores e custos menores geram redução nas tarifas.

**Energia:** O que precisa mudar na metodologia para garantir o equilíbrio de forças entre governo, consumidor e distribuidora?

**Luiz Sérgio Assad:** O grande desafio do atual ciclo de Revisão Tarifária Periódica é identificar claramente qual o montante de eficiência que as distribuidoras conquistaram nos últimos quatro, cinco anos. A avaliação incorreta desse montante pode causar um desequilíbrio na correlação de forças. Se a mão do regulador for pesada demais, pode prejudicar a empresa em favor do consumidor ou prejudicar o consumidor em favor da empresa. Nesse aspecto, a definição e uso de metodologia adequada é fundamental para se encontrar o ponto de equilíbrio dessa equação.

**Energia:** O que se pode esperar do futuro da regulação no Brasil?

**Fernando Alvarez:** Precisamos de uma regulação por incentivos que não seja “curto-prazista” e viabilize a sustentabilidade do setor para que as empresas se planejem e atuem em patamares eficientes. Ainda existem condições para isto. ○

## O TORNIQUETE TARIFÁRIO NO 2º CICLO DA REVISÃO TARIFÁRIA

EMPRESA	REGIÃO	DATA DA REVISÃO	PERCENTUAIS DE REDUÇÃO NA TARIFA
COELCE	CEARÁ	22/ABR	-6,35%
ELETRPAULO	SÃO PAULO - CAPITAL	04/JUL	-11,83%
CELPA	PARÁ	07/AGO	-11,00%
ESCELSA	ESPÍRITO SANTO	07/AGO	-9,23%
ELEKTRO	SÃO PAULO - INTERIOR	27/AGO	-18,59%

Fonte: Agência Nacional de Energia Elétrica - Aneel

Sinais apontam para o aprimoramento das metodologias do segundo ciclo de Revisão Tarifária Periódica das distribuidoras. Um avanço identificado é a progressiva transparência. Diferentemente do primeiro ciclo, o regulador disponibilizou para as empresas os modelos a serem utilizados no processo de Revisão Tarifária Periódica. Mas muitos critérios e procedimentos adotados pela Aneel (Agência Nacional de Energia Elétrica) ainda não respeitam os princípios básicos do que se considera uma regulação eficiente.

Audiências públicas e um fórum pela internet, ano passado, permitiram um amplo debate sobre conceitos gerais e procedimentos para o segundo ciclo de Revisão Tarifária, que se iniciou este ano. Os critérios de aplicação das metodologias, entretanto, não foram definidos. Por isso, o que se assiste, agora, é a repetição do primeiro ciclo de Revisão Tarifária, marcada pela instabilidade das regras.

# avanços X retrocessos

- Aumento da transparência nos processos com a disponibilização dos modelos da empresa de referência antes do início da revisão tarifária
- Reconhecimento da necessidade de se definir metodologias sobre perdas técnicas e não técnicas (furto e fraudes) para melhorar a avaliação dos custos e benefícios do combate às perdas
- Eliminação do Índice Aneel de Satisfação do Consumidor como um dos parâmetros para reajuste das tarifas
- Reconhecimento dos juros regulatórios para o período de implantação dos projetos

- Repetição da provisoriedade das metodologias observada no primeiro ciclo de revisão tarifária
- Incoerência entre regras do primeiro e segundo ciclo
- Criação de exigências adicionais às distribuidoras, sem avaliação sobre seu impacto nas tarifas para os consumidores
- Ajustes nos modelos e critérios de cálculo sem uma prévia discussão com os agentes do setor
- Estabelecimento de metas regulatórias incompatíveis com a realidade das empresas
- Dificuldade para os agentes obterem respostas em tempo hábil sobre contribuições apresentadas em consultas e audiências públicas
- Retroatividade na aplicação de regras já definidas, gerando instabilidade jurídico-regulatória
- Estabelecimento de obrigações regulatórias sem contrapartida de receitas para as empresas

# regulação EFICAZ

Existem princípios básicos, essenciais, que podem garantir a qualidade da regulação. E eles podem ser agrupados em sob três dimensões: organização institucional, processos decisórios e definição de regras.

## ORGANIZAÇÃO INSTITUCIONAL

### Independência Política

- imunidade a pressões e interferências do governo nas decisões de caráter regulatório
- estabilidade dos dirigentes e mandatos não coincidentes com o ciclo político-eleitoral

### Autonomia Administrativa e Financeira

- orçamento adequado à função regulatória
- fontes próprias de recursos, oriundos do setor

### Responsabilidade

- atuação justa e imparcial
- estabelecimento de obrigações do regulador
- avaliação periódica do desempenho do regulador pelo Senado

### Clara definição das funções

- atribuições definidas em lei
- ausência de duplicidade de funções com outras instituições

### Estrutura e recursos adequados

- competência comprovada para realização das funções
- remuneração e treinamento adequados

## PROCESSOS DECISÓRIOS

### Transparência

- disponibilidade, em linguagem acessível, dos critérios adotados no processo decisório

### Comunicação e participação

- instrumentos que garantam informações a todos interessados
- disponibilização de documentos e informações referentes à metodologia adotada para apreciação antes da tomada de decisão
- direito de opinar, bem como disponibilidade de tempo para analisar os temas, compatível com suas complexidades
- direito de resposta às contribuições apresentadas, com comentários e esclarecimentos da agência reguladora

## DEFINIÇÃO DE REGRAS

### Eficiência

- pré-definição de regras que produzam incentivos ao ganho de eficiência
- regras não retroativas, que garantam a irreversibilidade dos resultados já estabelecidos

### Coerência

- procedimentos e metodologias compatíveis com os demais aspectos da regulação

### Clareza

- metodologias e regras definidas de forma compreensível, evitando interpretações ambíguas ou controversas

### Legalidade

- respeito aos direitos, obrigações e princípios estabelecidos em lei e no Contrato de Concessão

### Previsibilidade

- regras estáveis
- mudança nos critérios deve ocorrer após claras justificativas e ampla discussão pelos agentes envolvidos

O Instituto Acende Brasil lançará, ainda em 2007, a série “**Cadernos de Política Tarifária**” que pode ser acessada em [www.acendebrasil.com.br](http://www.acendebrasil.com.br). Esta série abordará as principais questões que vêm comprometendo o resultado das

revisões tarifárias, hora em curso, e o equilíbrio entre todas as partes envolvidas no processo: consumidor, empresas distribuidoras e governo. ○