



Aprimoramentos para o Setor Elétrico: Propostas aos Candidatos (Mandato 2015-2018)

Seminários ISTOÉ – Desafios da Energia

10 de junho de 2014

Hotel Intercontinental – São Paulo

08h30 – Welcome coffee

09h00 – Abertura

09h10 – **Cristopher Vlavianos** – Presidente da Comerc

Um olhar para o mercado: as tendências da demanda por energia nos próximos anos

09h40 – **Eduardo Müller Monteiro** – Diretor Executivo do Instituto Acende Brasil

A energia no próximo governo: as propostas do setor para o futuro presidente da República

10h10 – Coffee break

10h30 – **José Goldemberg** – ex-ministro do MCT e ex-presidente da CESP

Uma estratégia alternativa para a energia

11h10 – **Luiz Pinguelli Rosa** – Diretor da Coppe/UFRJ

Um plano estratégico para o setor

O governo desempenha um papel muito importante por meio da regulação

O setor elétrico é muito suscetível ao risco de expropriação de investimentos

Monopólio Natural

Elevadas economias de escala e escopo

Externalidades

Atividades afetam terceiros fora da transação

Integração

Planejamento e operação exigem coordenação

Intensivo em capital

Grande parcela das despesas são em ativos

Ativos de alta especificidade

Ativos altamente especializados

Ativos com longa vida útil

Baixas taxas de depreciação e obsolescência

Atividade requer **Regulação**
para contornar falhas de mercado

Confiança é crucial para fomentar os
investimentos necessários ao menor custo



Regulação e Política Tarifária após o 3º Ciclo de Revisão Tarifária Periódica com grandes desafios: incentivos para investimentos, metas de qualidade, perdas e inadimplência



Agências Reguladoras sob constante ameaça de ataques populistas à tarifa e risco de captura pelo governo e por outros grupos de pressão



Governança Corporativa se coloca como requisito para empresas estatais que buscam atuações eficientes, despolitizadas e com rentabilidade compatível com o custo de capital



Leilões de Geração e Transmissão, importantes âncora da expansão, mas requerem permanentes aprimoramentos para equilibrar modicidade tarifária e segurança de oferta



Segurança de Oferta altos custos no curto prazo e desafios de longo prazo (Descompasso entre G e T, GN para termelétricas, inserção nuclear, Geração Distribuída etc)



Desafios Socioambientais ligados à expansão em direção à Amazônia, com ênfase em populações indígenas, e na esfera de comunicação e avaliação objetivas dos impactos



Carga de Tributos e Encargos, apesar de reduções recentes de encargos, ainda se coloca como peso-morto tarifário que distorce percepção do consumidor e reduz competitividade

White Paper 13: Propostas aos Candidatos



13
WHITE PAPER
INSTITUTO ACENDE BRASIL
edição Nº 13 / janeiro de 2014



O White Paper do Instituto Acende Brasil consolida análises e recomendações aprofundadas sobre temas do Setor Elétrico Brasileiro e visa à promoção de discussões qualificadas sobre os seguintes elementos setoriais: Agência Reguladora, Governança Corporativa, Impactos e Energia, Leilões de Energia e Transmissão, Meio Ambiente e Sociedade, Oferta de Energia, Tarifas, Qualidade, Tarifas e Regulação. Para saber mais sobre o Instituto Acende Brasil acesse www.institutoacendebrasil.org.br

APRIMORAMENTOS PARA O SETOR ELÉTRICO: PROPOSTAS AOS CANDIDATOS (MANDATO 2015-2018)

O ano de 2014 será marcado pela campanha eleitoral para a Presidência da República, período em que a nação debaterá caminhos para a construção de um futuro melhor.

É com este espírito de construção que o Instituto Acende Brasil dedica a 13ª edição da série de White Papers para refletir sobre a atual situação do Setor Elétrico Brasileiro, identificar seus principais problemas, e propor soluções robustas e viáveis.

Tanto o diagnóstico quanto as proposições foram organizados ao longo de três dimensões que se constituem nos pilares do setor: (i) adequação da oferta de energia; (ii) modicidade tarifária; e (iii) credibilidade e confiança.

O Setor Elétrico Brasileiro passou por relevantes transformações nas últimas décadas, transformações estas que renderam frutos para a sociedade.

Uma agência reguladora autônoma e independente foi criada para zelar pelos interesses de longo prazo da população. Desde sua criação a Anelac tem progressivamente caminhado na construção do marco regulatório do setor, tomando-se conhecida pela transparência e satisfação idêntica.

O regime de leilões regulados de energia tem atraído bilhões de investimentos na expansão da oferta, garantindo o atendimento do crescimento da carga, atraído

novas empresas para o setor e ensejado a inserção de novas fontes renováveis na matriz elétrica.

Estabeleceu-se um regime de regulação por incentivos que tem produzido considerável melhoria da qualidade do serviço e ganhos de produtividade que contribuíram para a modicidade tarifária em prol dos consumidores.

Mas, apesar de significativas conquistas, torna-se cada vez mais evidente que mudanças são necessárias para assegurar o fornecimento de energia de forma adequada, módica e sustentável no longo prazo.

As questões mais preocupantes são: (i) o processo atardado e distorcido de expansão do sistema; (ii) a elevação dos custos da energia devido à alta incidência de tributos e encargos; e (iii) a deterioração do ambiente de negócios no setor e o comprometimento dos investimentos futuros.

Há uma perturbadora falta de coordenação na implantação das novas empreendimentos de energia: há usinas que não podem operar por falta de transmissão; há linhas de transmissão ociosas por falta de subestações para receber a energia; há distribuidoras que incorrem em sobrecustos por atraso de obras de transmissão; o processo de licenciamento é uma constante fonte de incerteza, mesmo após a emissão das licenças; e a construção de novos empreendimentos é prejudicada por paralisações, vandalismo e depredações.

Houve importantes **avanços** no setor elétrico nas últimas décadas:

- estabelecimento do **regime de concessões**
- adoção de regime de **regulação por incentivos**
- implementação de **agência reguladora** autônoma e independente
- promoção da expansão por meio de **leilões**

...mas também houve **reveses** como a:

- deterioração do ambiente de negócios do setor por meio da **MP 579**

...e ainda há importantes áreas que precisam de **aprimoramentos** para assegurar:

- 1 **adequação da oferta**
- 2 **modicidade tarifária**
- 3 **credibilidade e confiança**

SUMÁRIO	
1. INTRODUÇÃO	3
2. ADEQUAÇÃO DA OFERTA	6
2.1 Situação atual e principais distorções	6
2.2 Soluções	16
3. MODICIDADE TARIFÁRIA	24
3.1 Situação atual e principais distorções	24
3.2 Soluções	34
4. CREDIBILIDADE E CONFIANÇA	37
4.1 Situação atual e principais distorções	37
4.2 Soluções	47
CONCLUSÕES	51
REFERÊNCIAS	59

Diagnóstico

Falta de coordenação na implantação dos novos empreendimentos de energia:

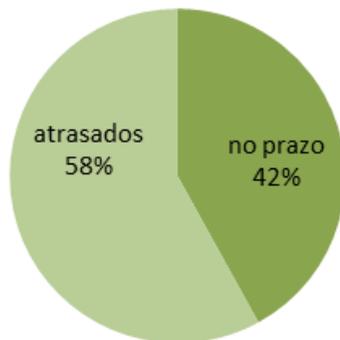
- há usinas que não podem operar por falta de transmissão;
- há linhas de transmissão ociosas por falta de subestações para receber a energia;
- há distribuidoras que incorrem em sobrecustos por atraso de obras de transmissão.

O processo de **licenciamento é constante fonte de incerteza**, mesmo após a emissão das licenças

A construção de novos empreendimentos é prejudicada por **paralisações, vandalismo e depredações**.

Os atrasos já não são a exceção, mas a regra

Geração



Transmissão



Subestações



Diagnóstico

A eficácia dos leilões para promoção da expansão tem sido lesada:

- participação de **empreendedores desqualificados** que desonram os compromissos assumidos;
- **segmentação arbitrária do mercado**;
- **dirigismo governamental** conduzido por meio de estatais de energia e fundos de pensões estatais que atuam como acionistas do grupo controlador das empresas de energia ou pela concessão de financiamentos de bancos públicos; e
- falta de iniciativa para resolver **gargalos regulatórios** que impedem a evolução eficiente do setor, como, por exemplo, no caso de fornecimento de gás natural para termelétricas.

Soluções

PARA ORDENAR A EXPANSÃO

- Recomendação 1 Realizar os Leilões de Energia no início do ano
- Recomendação 2 Licitar instalações de transmissão após a obtenção de Licença Prévia
- Recomendação 3 Aprimorar o planejamento integrado de longo prazo
- Recomendação 4 Adotar planejamento plurianual dos leilões (definir diretrizes e qualificação para os leilões com grande antecedência)

PARA MELHORAR O LICENCIAMENTO AMBIENTAL

- Recomendação 5 Estabelecer Termos de Referência Padronizados
- Recomendação 6 Aprimorar a gestão do processo de licenciamento
- Recomendação 7 Capacitar o corpo técnico do Ibama e dos órgãos intervenientes federais

PARA PRESERVAR A CONCORRÊNCIA

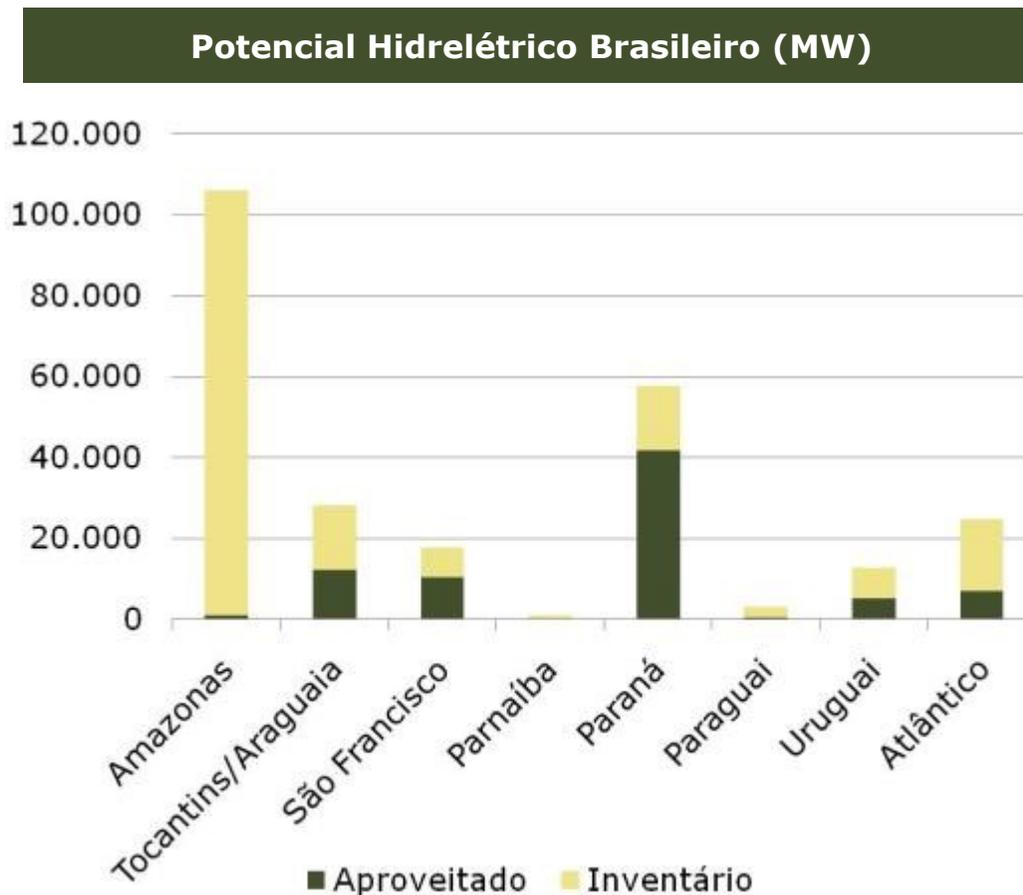
- Recomendação 8 Disciplinar os leilões (critérios de habilitação rigorosa, aderência aos cronogramas, cumprimento rigoroso dos contratos)
- Recomendação 9 Assegurar isonomia concorrencial e disciplinar estatais
- Recomendação 10 Eliminar a segmentação arbitrária do mercado de energia

PARA ELIMINAR GARGALOS

- Recomendação 11 Alterar metodologia de comprovação de reservas de gás natural exigida pela ANP
- Recomendação 12 Limitar oferta de termelétricas ao montante total de gás natural disponível nos Leilões de Energia
- Recomendação 13 Aprimorar os Leilões A-1 (preços-tetos mais realistas, realização com maior antecedência e maior variedade de prazos)
- Recomendação 14 Promover o desenvolvimento de um mercado competitivo de gás natural
- Recomendação 15 Incentivar o desenvolvimento de outras fontes de energia

Desafios socioambientais e a questão indígena

(1 de 4)



Fonte: EPE, Plano Nacional de Energia 2030, 2007

- **Dos 19.673 MW de potência adicional previstos no Plano Decenal de Energia 2021...**



- **Dos 19.673 MW de potência adicional previstos no Plano Decenal de Energia 2021, 16.089 MW (ou 82% do potencial) interferem em terras indígenas, segundo os critérios da Portaria Interministerial 419 de 2011.**



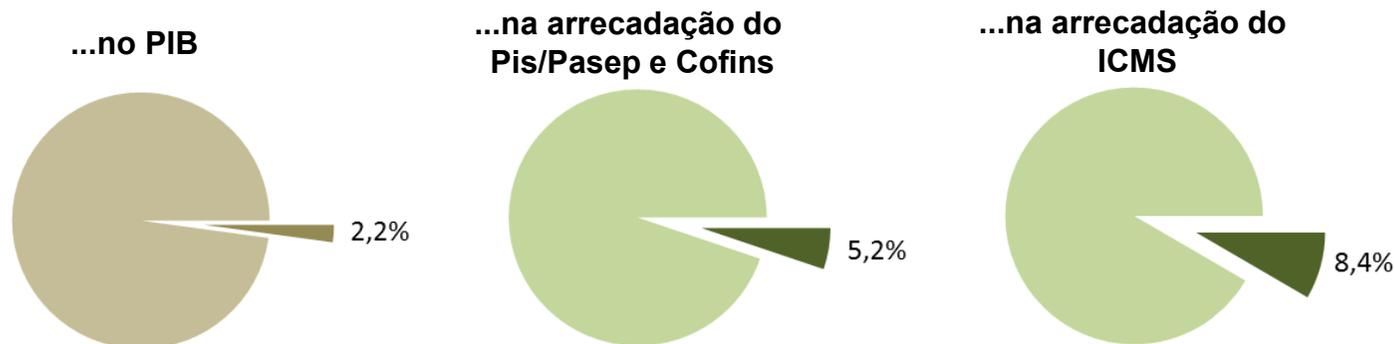
- ❑ **A Constituição (parágrafo 3o. do art. 231) prevê : “O aproveitamento dos recursos hídricos, incluídos os potenciais energéticos, ... em terras indígenas só pode ser efetivado com autorização do Congresso Nacional, ouvidas as comunidades afetadas...”**

- ❑ **Elementos básicos para a Consulta:**
 - ❑ **Como** - Livre, Prévia e Informada
 - ❑ **Qual objeto**
 - a inundação/redução de parte do território;
 - os impactos positivos e negativos provocados pelo empreendimento e
 - a repartição dos benefícios
 - ❑ **Quando**
 - desde a fase inicial do planejamento e
 - em todas as fases subsequentes
 - ❑ **Quem** - os líderes que representam as comunidades afetadas, sendo franqueada a participação de todas as pessoas da comunidade.

Diagnóstico

A energia elétrica é **tributada de forma desproporcional** em relação à sua participação na economia. Esta distorção prejudica a competitividade sistêmica do país, dado que a energia é um insumo essencial em praticamente todos os ramos da economia.

Participação da energia elétrica



Outro elemento que onera desnecessariamente a energia elétrica são os **elevados encargos** setoriais decorrentes da dinâmica parlamentar que incentiva projetos de lei beneficiando alguns poucos à custa da maioria.

Há elevação de custos desnecessária devido à **contratação de energia sem levar em conta aspectos importantes para a operação** do sistema.

Soluções

PARA CONTER A VORACIDADE ARRECADATÓRIA

Recomendação 16 Adoção universal do regime não cumulativo e diminuição das alíquotas de Pis/Pasep e Cofins

Recomendação 17 Harmonizar as alíquotas interestaduais do ICMS num patamar baixo e reduzir as alíquotas internas

Recomendação 18 Coibir a incidência de IR e CSLL sobre indenizações

PARA DISCIPLINAR AS POLÍTICAS PÚBLICAS

Recomendação 19 Coibir o uso de encargos setoriais para financiar políticas públicas

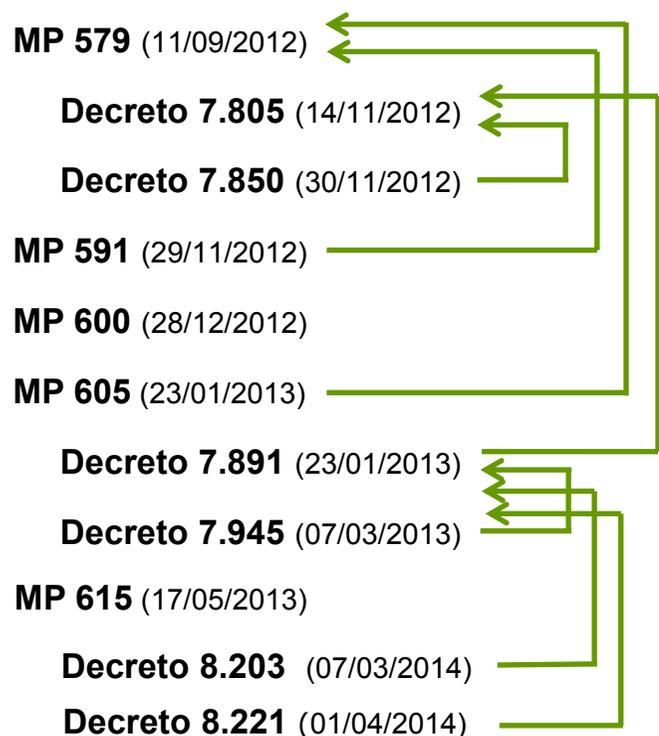
PARA CORRIGIR DISTORÇÕES NA EXPANSÃO E OPERAÇÃO DO SISTEMA

Recomendação 20 Maner a coerência sistêmica (coerência entre os modelos e a prática e entre o planejamento e a operação)

Recomendação 21 Aprimorar os Leilões de energia pela valorização de atributos relevantes das usinas

Diagnóstico

Alteração da alteração



A **Medida Provisória 579** introduziu um novo regime de concessões de forma **súbita e precipitada**, acarretando erros, atropelos e desordem.

Os **problemas desencadeados** pela MP 579 acarretaram uma série de problemas que foram **agravados** pelos 'remendos' adotados posteriormente - como a **Resolução CNPE 003/2013** - que acabou deflagrando uma grande quantidade de **disputas judiciais**.



A confiança dos investidores foi **abalada**

Diagnóstico

As inúmeras intervenções no modelo setorial resultaram num **modelo 'Frankenstein'** que perdeu sua lógica.

Há um **desarranjo institucional** em que não há clara delimitação das atribuições das instituições.

A própria Aneel vem perdendo a sua eficácia devido à grande **fragmentação de temas** tratados em centenas de audiências a cada ano.

Adicionalmente, a **postura draconiana** da Aneel nos processos de revisões tarifárias e de fiscalização começa a comprometer a sustentabilidade econômico-financeira das empresas reguladas.

Portaria MME 455/2012

Ministério de Minas e Energia regulamenta a forma de registro de transações do mercado livre de energia na CCEE

Portaria Interministerial MME/MF 580/2012

Ministérios de Minas e Energia e da Fazenda definem Valores de Reversão (indenização) de concessões prorrogadas sob a égide da MP 579

Portaria MME 578/2012 e 579/2012

Ministério de Minas e Energia define tarifas de geração e transmissão de concessões prorrogadas sob a égide da MP 579

Resolução CNPE 03/2013

CNPE regulamenta algoritmo para definição dos Preços de Liquidação de Diferenças (introdução da aversão ao risco ao modelo de precificação)

Soluções

PARA APRIMORAR A GOVERNANÇA SETORIAL

Recomendação 22 Delimitar melhor as atribuições de cada instituição

PARA NORTEAR A ATUAÇÃO DOS AGENTES

Recomendação 23 Restabelecer um modelo setorial coerente

Recomendação 24 Alterar postura punitiva da Aneel

Recomendação 25 Dar mais foco e direção à atuação da Aneel e consolidar a regulamentação

Recomendação 26 Eliminar a exposição das distribuidoras à volatilidade da Parcela A

PARA PREPARAR PARA O FUTURO

Recomendação 27 Engajar o consumidor na determinação do nível de qualidade almejado e na adoção de novas tecnologias

Restabelecer a confiança é fundamental para que sejam aproveitadas as oportunidades de longo prazo



Restabelecer a confiança e vencer desafios ...

- ❑ Restaurar a estabilidade de regras
- ❑ Restabelecer a governança setorial
- ❑ Acertar a dose nas revisões tarifárias para incentivar investimentos
- ❑ Combater o populismo tarifário
- ❑ Eliminar uso político nas estatais
- ❑ Implementar aprimoramentos nos leilões
- ❑ Discutir objetivamente as interfaces socioambientais com a expansão de energia
- ❑ Reduzir impostos e encargos

... para aproveitar as oportunidades

- ❑ Energia competitiva e segura é requisito para retomar o crescimento
- ❑ Instituições democráticas mais maduras e blindadas a abusos totalitários do que a média de outros países na América Latina
- ❑ Leilões regulados têm promovido financiabilidade de longo prazo
- ❑ Renovação das concessões e desempenho comparativo força discussão mais racional sobre a função-objetivo das estatais
- ❑ Começa a ficar clara a necessidade de equilibrar modicidade tarifária com segurança de oferta

Terão sucesso as empresas e agentes com visão de longo prazo e com energia para bloquear o uso político e os ataques às instituições

O Instituto Acende Brasil é um Centro de Estudos que visa a aumentar o grau de Transparência e Sustentabilidade do Setor Elétrico Brasileiro. Para atingir este objetivo, adotamos a abordagem de Observatório do Setor Elétrico e estudamos as seguintes dimensões:

Para saber mais acesse
www.acendebrasil.com.br

