

O preço exorbitante da tarifa de energia elétrica: a necessidade de uma análise de impacto regulatório como pressuposto de desenvolvimento econômico do país

Muitos dos prejuízos que o setor elétrico vem enfrentando certamente seriam evitados ou mitigados caso houvesse a adoção da AIR na tomada de decisões político-regulatórias

ADICIONAR A FAVORITOS ★ IMPRIMIR 🖨️ COMPARTILHAR ➦

Desde o racionamento de energia de 2001, o Brasil passou por sucessivos aumentos tarifários e passou assim a possuir uma das mais altas tarifas de energia elétrica do mundo, cujo incremento se explica por aumentos exorbitantes nos tributos, encargos, subsídios, e custos associados à geração, transmissão e distribuição de energia elétrica (GTD).



ARTIGO

YURI SCHMITKE TISI, ADVOGADO

Sócio da Girardi & Advogados Associados

[VER TODOS OS ARTIGOS DESTE AUTOR](#)

Importante ressaltar, nesse sentido, que as interferências regulatórias e de políticas públicas, seja no planejamento dos mecanismos de expansão da geração ou na redistribuição de renda através de subsídios, causaram e têm causado um impacto significativo na competitividade da indústria nacional, na exportação de bens industrializados e, conseqüentemente, no PIB e no desenvolvimento econômico do país.

A adoção de uma Análise de Impacto Regulatório – AIR (vide [artigo](#) de minha autoria publicado no **Portal CanalEnergia**) certamente poderia ter evitado ou minimizado parte desses problemas decorrentes de interferências regulatórias ineficientes e de políticas públicas indesejáveis. Através de uma análise de custo e benefício é possível identificar de antemão o impacto que uma decisão política ou regulatória trará aos agentes regulados (*stakeholders*). Sendo assim, evitar-se-iam prejuízos através de um planejamento adequado e aderente as boas práticas regulatórias internacionais (OECD, 2013).

Com efeito, pretende-se abordar alguns exemplos de falhas regulatórias e de política econômica que levaram o Brasil a praticar a sexta tarifa de energia elétrica mais cara do mundo, demonstrando os efeitos que impactaram a produção industrial, especialmente a eletrointensiva, com fechamento de fábricas e maior consumo de produtos importados, estes oriundos de países que possuem preço de energia elétrica mais competitivo.

Todas as tentativas do governo de usar seu controle sobre recursos financeiros podem ser definidas como “política econômica”. Quanto aos objetivos da política econômica, três categorias são definidas como ferramentas de políticas macro e microeconômicas: (i) a prestação de serviços financiados por impostos, (ii) a segmentação e a manipulação das taxas de tributação e (iii) a provisão de isenções fiscais. No entanto, através da regulamentação da atividade econômica, os governos também podem interferir no preço dos serviços públicos (DODS, 2012) como forma de manipular a taxa de inflação ou outros indicadores econômicos.

Muitos dos prejuízos que o setor elétrico vem enfrentando certamente seriam evitados ou mitigados caso houvesse a adoção da AIR na tomada de decisões político-regulatórias. Vejamos alguns exemplos.

A renovação das concessões através da Medida Provisória nº 579/2012 causou prejuízos na ordem de 200 bilhões de reais para o setor. O intuito do Governo Federal, à época, era reduzir as tarifas de energia elétrica em até 20% para, mediante subterfúgios, melhorar os indicadores econômicos e, conseqüentemente, buscar mais votos nas eleições que se avizinhavam.

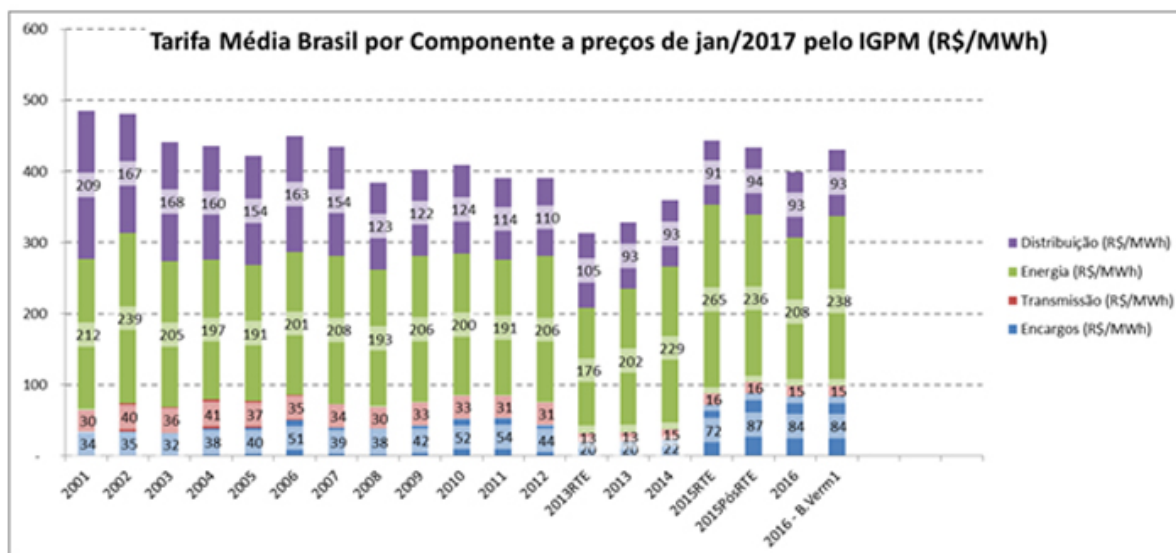
Contudo, no final de 2012, antes da edição da MP nº 579/2012, os reservatórios das usinas hidrelétricas já estava deplecionados em função do regime hidrológico desfavorável – que já se sabia que perduraria por alguns anos – com aumento dos custos de geração de energia, em razão do despacho de termoeletricas a custos bem superiores à geração hídrica. Como resultado, o Governo Federal emitiu um sinal econômico equivocado à população, induzindo o aumento do consumo em situação de escassez hídrica, que resultou no aumento do consumo de energia de aproximadamente 8% em 2013, quando as boas práticas regulatórias indicavam adotar racionamento com a instituição de uma sobre-tarifa, objetivando reduzir o consumo através de sinal econômico adequado, haja vista os elevados custos decorrentes da geração termoeletrica necessários para cobrir o déficit hídrico.

Segundo a Câmara de Comercialização de Energia Elétrica – CCEE, foram deferidas mais de 300 decisões judiciais liminares favoráveis aos agentes, o que resultou em um verdadeiro caos na liquidação das operações comerciais, em prejuízo de geradores, comercializadores e consumidores de energia elétrica, tudo em consequência do regime hidrológico desfavorável e a não adoção do racionamento para conter o consumo de energia elétrica e ajustar os contratos de compra e venda de energia elétrica, conforme o caso.

A energia elétrica é o principal insumo energético utilizado na indústria, sendo que 79% das indústrias do país utilizam energia elétrica como principal insumo e a energia elétrica representa 40% dos custos de produção industrial.

No preço médio da Tarifa Média Brasil por Componente (Gráfico 1), entre os anos de 2001 a 2016, a preços de jan/2017, é possível observar a redução de 55,51% no preço dos custos de distribuição de energia elétrica, um aumento de 12,26% no preço da energia (geração), uma redução de 50% nos custos de transmissão e um aumento de 147% nos encargos incidentes sobre o preço da energia ao consumidor. Neste caso, os grandes responsáveis pelo aumento do preço da energia foram os tributos e encargos legais incidentes no preço da energia comercializada.

Gráfico 1 – Tarifa Média Brasil por Componente a preços de jan/2017 pelo IGPM (R\$/MWh)

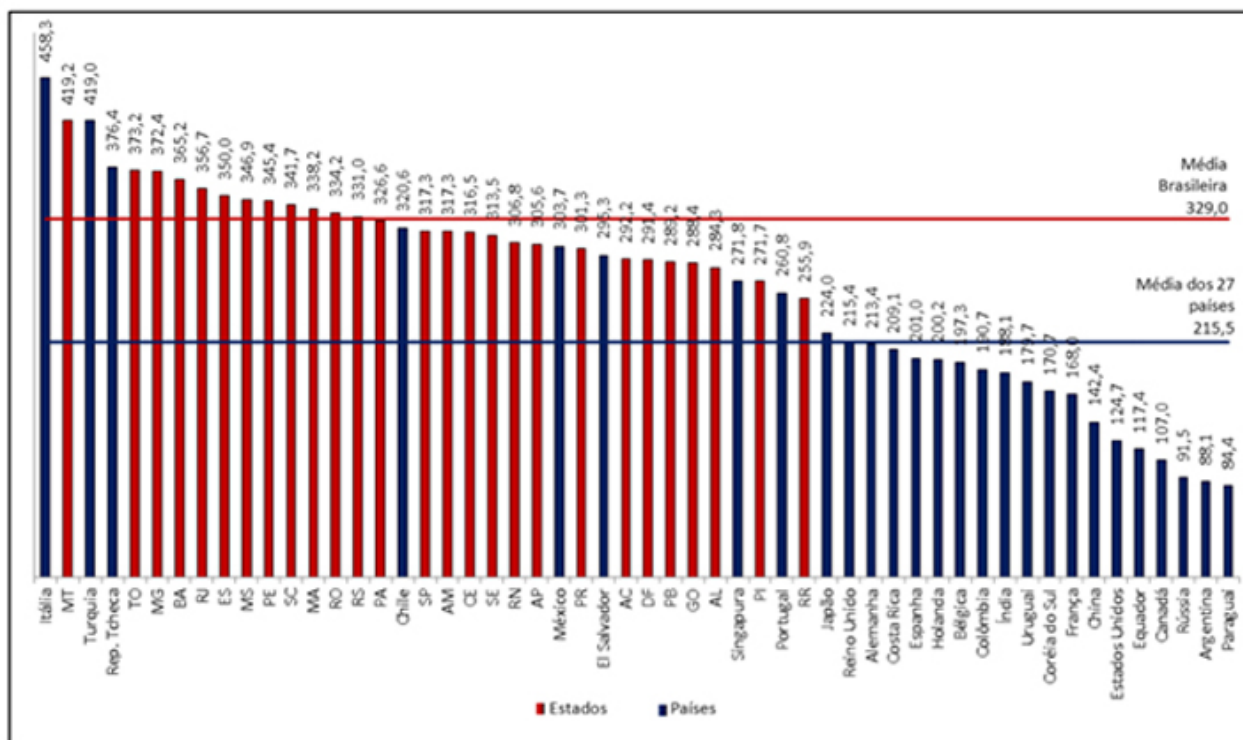


Fonte: ENASE. Palestra proferida pelo Diretor-Geral da ANEEL, Rio de Janeiro, 2017.

Analisando-se o preço da tarifa industrial em comparação com outros países, verifica-se que a tarifa brasileira se encontra 52% acima da média em comparação com os países selecionados, com o custo médio de 329,00 R\$/MWh, em detrimento do custo médio dos 27 países selecionados, no importe de 215,50 R\$/MWh, conforme demonstram os dados do Gráfico 2.

Analisando-se o preço da tarifa industrial em comparação com outros países, verifica-se que a tarifa brasileira se encontra 52% acima da média em comparação com os países selecionados, com o custo médio de 329,00 R\$/MWh, em detrimento do custo médio dos 27 países selecionados, no importe de 215,50 R\$/MWh, conforme demonstram os dados do Gráfico 2.

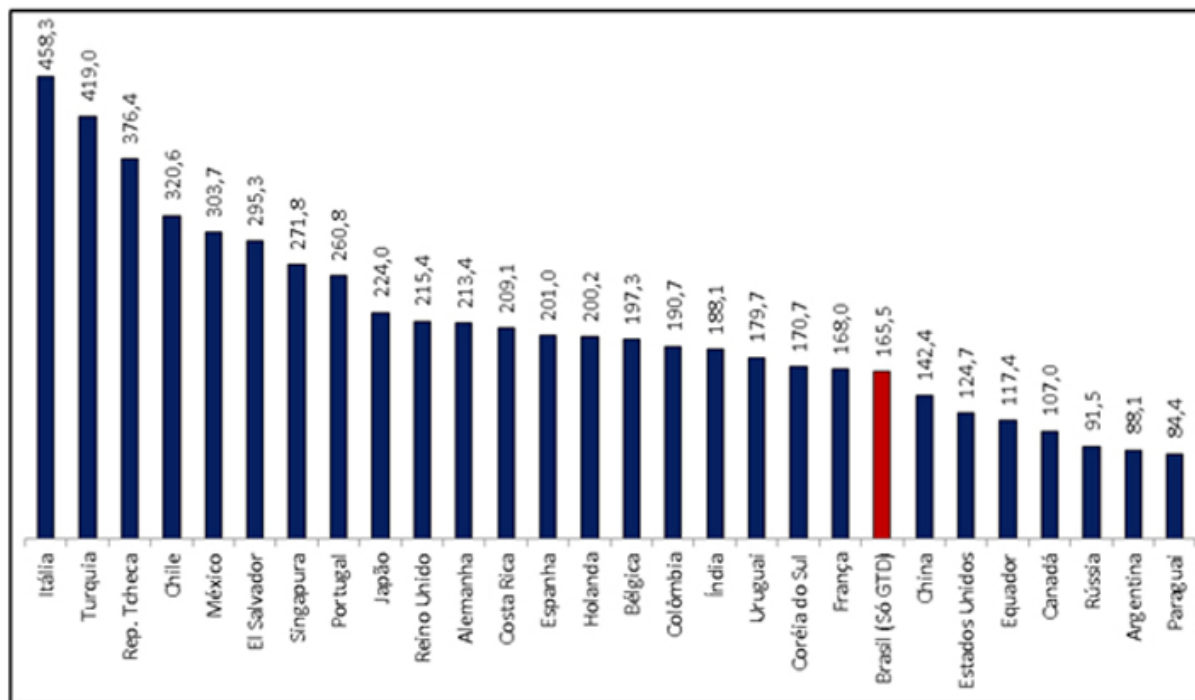
Gráfico 2 – Tarifa industrial de consumo de energia elétrica – estados brasileiros e países selecionados (R\$/MWh)



Fonte: Elaborado pela FIRJAN a partir de dados da ANEEL (2011) e da Agência Internacional de Energia (2011)

Quando analisamos o custo de geração, transmissão e distribuição de energia elétrica (GTD) – sem a incidência de encargos e tributos – comparado às tarifas internacionais da indústria, em R\$/MWh, verifica-se que as tarifas finais da indústria dos três principais parceiros do comércio exterior brasileiro – China, Estados Unidos e Argentina – encontra-se em patamar inferior ao custo GTD no Brasil, conforme demonstra o gráfico abaixo:

Gráfico 3 – Custo de GTD do Brasil vs tarifas internacionais de energia elétrica industrial (R\$/MWh)



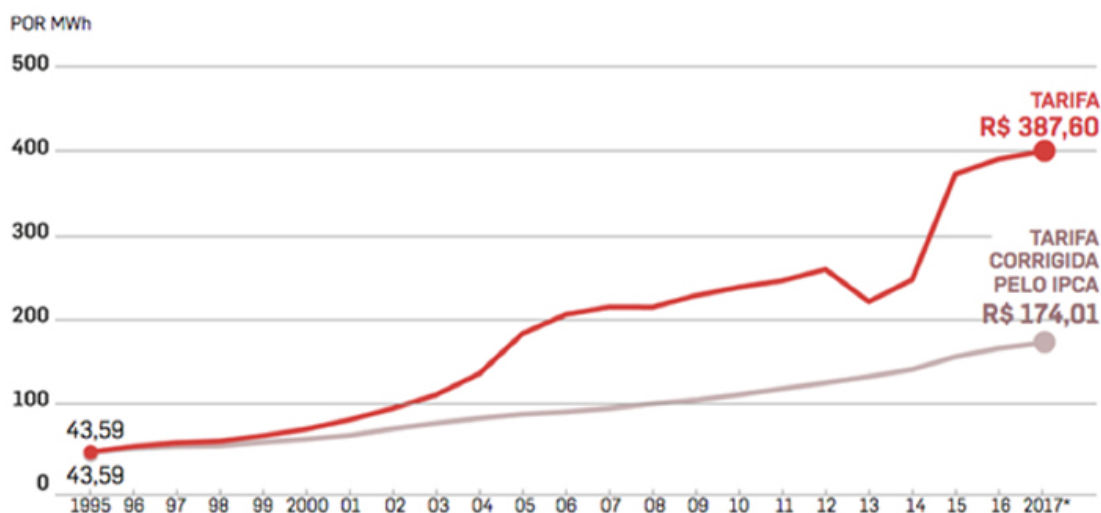
Fonte: Elaborado pela FIRJAN a partir de dados da ANEEL (2011) e da Agência Internacional de Energia (2011)

Pelo que se verifica, não somente o custo dos tributos e encargos encarecem a tarifa de energia elétrica, mas o custo de GTD, decorrente dos elevados custos de gerar, transmitir e distribuir energia elétrica no país. Tais custos certamente seriam menores caso houvesse uma regulação eficiente e calcada em critérios empíricos de custo e benefício na definição de leilões de geração, com a correta alocação de custos e prioridade às fontes de geração que menos oneram o sistema.

O elevado custo da tarifa média brasileira decorre (i) dos 8 encargos legais incidentes, que respondem por 17% da tarifa final de energia, e (ii) da alíquota média de 31,5% dos tributos federais e estaduais (PIS/COFINS e ICMS). Muitos destes encargos têm como objetivo eliminar a assimetria das tarifas entre as diversas regiões, mas o impacto disso é que todas as regiões do país se tornam pouco competitivas em termos mundiais.

Pelo gráfico abaixo é possível constatar mais uma vez que o aumento excessivo do preço da energia inicia-se no ano 2000, tendo acentuado pico de 2013 a 2017, decorrente da MP nº 579/2012 e os efeitos decorrentes da crise hídrica. Evidencia-se, portanto, um aumento bem acima da inflação. Como resultado, houve uma diminuição de 50,20% do consumo de energia do setor industrial de 2013 a 2016.

Gráfico 4 – Aumento do preço da energia vs consumo de energia do setor industrial e comparativo internacional do preço da energia



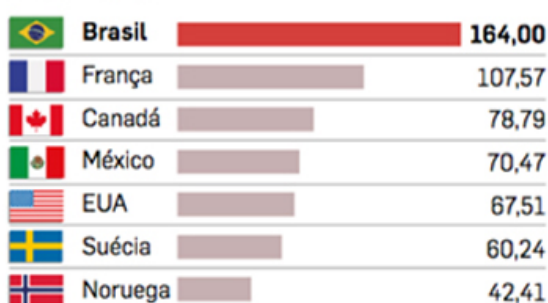
Consumo de energia do setor industrial

EM MILHÕES DE MWh



Comparativo internacional

EM DÓLARES POR MWh



Fonte: Elaborado pelo Estadão a partir de dados da ANEEL, ABRADEE, Acende Brasil, Ilumina e IEA.

Recentemente, o Governo Federal encaminhou ao Congresso Nacional projeto de lei visando alterar o marco regulatório do setor de energia elétrica, com profundas modificações decorrentes da Consulta Pública nº 33/2017 do Ministério de Minas e Energia – MME. Questões como ampliação do mercado livre, adoção de novas tecnologias (smart grids), eliminação de subsídios, separação entre lastro e energia, criação de bolsa de energia e alocação de custos nas fontes de geração (contratação por mérito), certamente são questões político-regulatórias que merecem análise aprofundada de *cost benefits*, sendo imprescindível a adoção de AIR para a tomada de decisão, o que não foi adotado pelo MME ao elaborar o Projeto de Lei que foi submetido ao Congresso.

Uma AIR deve quantificar não somente os impactos regulatórios no preço da energia elétrica, mas sobretudo o impacto na atividade industrial, especialmente a eletrointensiva, quanto às exportações/importações e o crescimento do PIB. Uma tarifa média de energia competitiva em termos mundiais faz com que a atividade industrial do país cresça, aumentem as exportações e traga incrementos ao PIB. O inverso ocorre quando há interferências indesejáveis no preço da energia, encarecendo-a a ponto de prejudicar ou inviabilizar a atividade industrial.

Caso a AIR seja utilizada após a elaboração da minuta da norma regulatória, seja lei, decreto, portaria ou resolução, sem a participação prévia dos *stakeholders* (consulta pública) e efetiva análise qualitativa e/ou quantitativa do impacto regulatório (*cost benefits*), o instrumento irá prestar-se apenas a justificar decisões já tomadas (ex-post), salvo pequenos ajustes, resultando em cumprimento de mera obrigação.

Obviamente que não há uma relação direta entre a AIR e o preço da tarifa de energia elétrica. O elevado preço da tarifa média de energia é apenas um sinalizador de que há problemas estruturais e conjunturais nas atividades de GTD, especialmente acerca da incidência de elevadas alíquotas de tributos, encargos e subsídios sobre o preço da energia. Tais problemas, conforme exposto, decorrem de interferências indesejáveis na atividade regulada, causadas essencialmente pela inexistência da obrigatoriedade vinculada de adoção de AIR na tomada de decisão, como pressuposto de desenvolvimento econômico e segundo as boas práticas de governança regulatória.

Yuri Schmitke Almeida Belchior Tisi: Advogado. Mestrando em Direito, Políticas Públicas e Desenvolvimento Econômico e Pós-Graduado em Direito de Energia Elétrica, ambos pelo Centro Universitário de Brasília. Sócio da Girardi & Advogados Associados. Membro do Instituto Brasileiro de Estudos do Direito de Energia – IBDE, da Sociedade Brasileira de Planejamento Energético – SBPE e da Comissão Especial de Energia Elétrica do Conselho Federal da OAB.