



# **Crise Energética: Realidade e Perspectivas**

Instituto Teotônio Vilela

08 de abril de 2014

# White Paper 13: Propostas aos Candidatos



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, Impostos e Encargos, Leilões de Energia e Transmissão, Nova Arbitragem e Sanção, Oferta de Energia, Tarifas, Tarifas e Regulação, Tarifas e Regulação. Para saber mais sobre o Instituto Acende Brasil acesse [www.institutoacendebrasil.org.br](http://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 Anel tem progressivamente caminhado na construção do marco regulatório do setor, tornando-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 atenuado 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 desapropriações.

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:

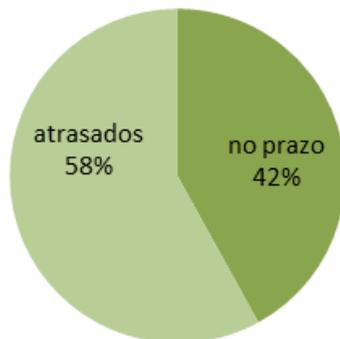
- há usinas que não podem operar por falta de transmissão;
- há linhas de transmissão ociosas por falta de subestações para receber a energia;
- há distribuidoras que incorrem em sobrecustos por atraso de obras de transmissão.

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

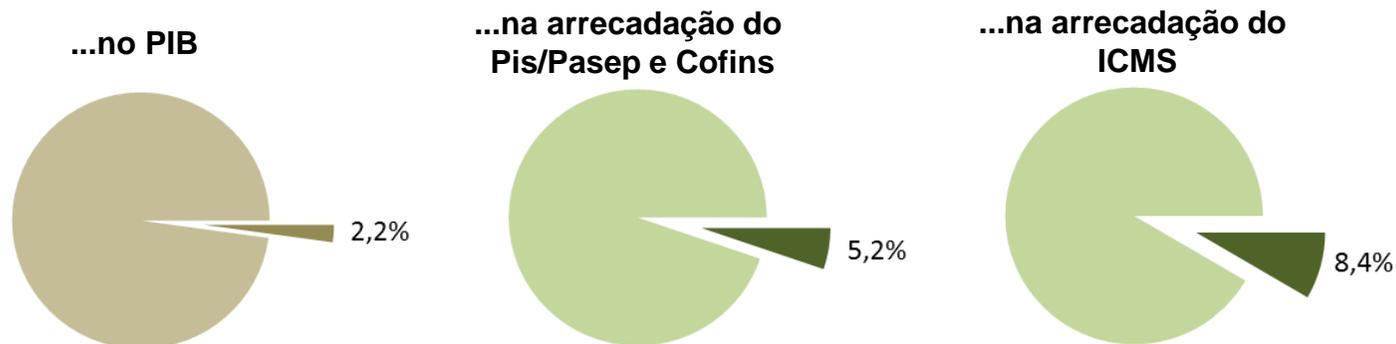
### PARA ELIMINAR GARGALOS

- 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

### 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

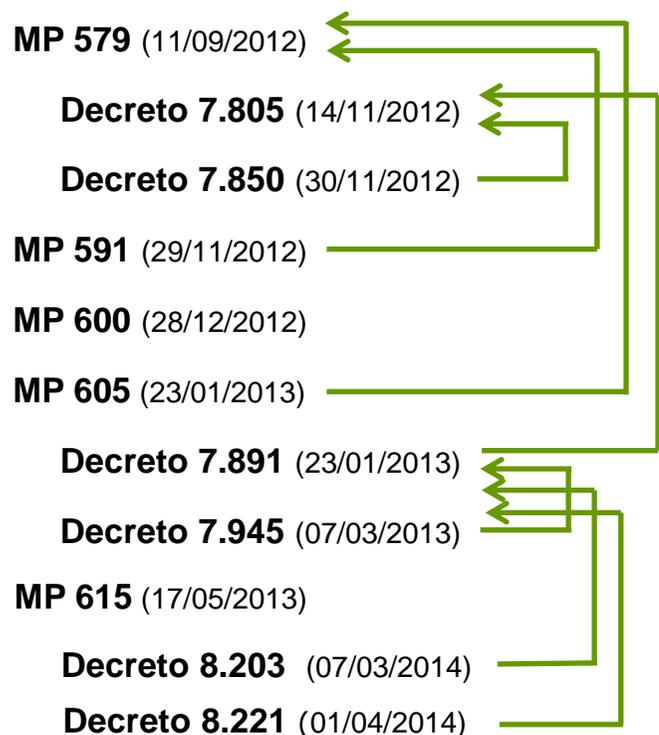
#### **PARA CORRIGIR DISTORÇÕES NA EXPANSÃO E OPERAÇÃO DO SISTEMA**

**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

## *A segurança econômico-financeira do setor está comprometida*

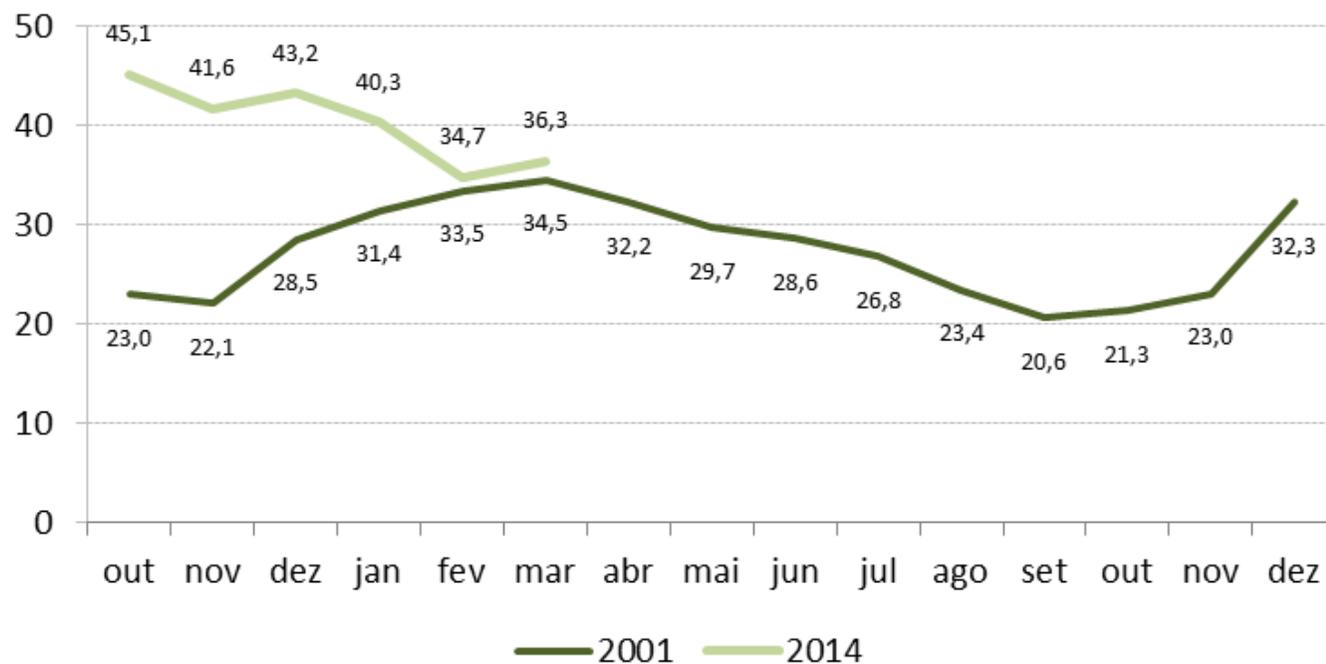
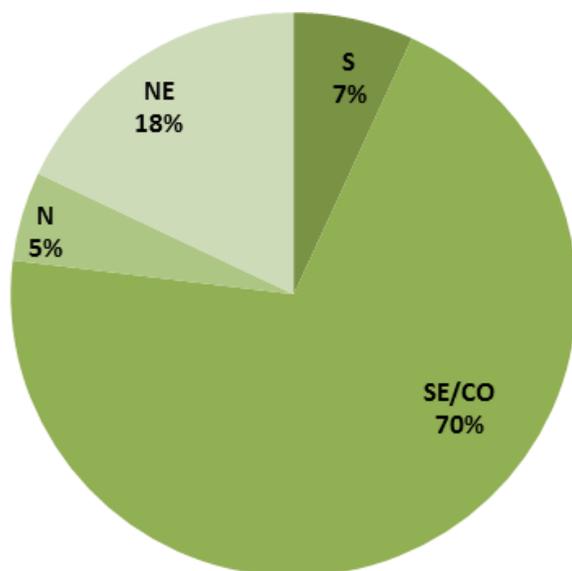
A fragilidade financeira do setor atualmente deve-se principalmente à MP 579, que resultou:

- na **não realização do Leilão A-1** em 2012, que por sua vez fez com que as distribuidoras ficassem expostas ao mercado de curto prazo;
- na adoção do **regime de cotas** que repassa o risco hidrológico aos consumidores; e
- em indenizações precariamente definidas e ainda pendentes de pagamento.

A fragilidade também alastrou-se das distribuidoras para os geradores e comercializadores com a **Resolução CNPE 03/2013**, que determinou que os custos de geração termelétrica cobertos pelo Encargo de Serviços do Sistema por Segurança Energética (ESS-SE) fossem rateados por todos os agentes.

*Os níveis dos reservatórios estão muito parecidos com os de 2001*

### Energia Armazenada no SE/CO



Fonte: ONS. Elaboração: Instituto Acende Brasil.

\*Obs.: 31/mar/2014

## *Estamos na dependência das chuvas...*

### Previsão de ENA e EArm no SE/CO em abril e maio

	semana de abril					maio
	1a	2a	3a	4a	5a	
ENA (% da MLT)	71,0	75,6	69,9	65,9	65,9	78,1
EArm (% da Cap. Máx.)	37,0	37,0	37,0	36,9	36,5	35,6

Fonte: ONS – PMO Abril (Rev.1 -04/04/14). Elaboração: Instituto Acende Brasil.

"O ONS (Operador Nacional do Sistema Elétrico) estima que os reservatórios das hidrelétricas no Sudeste e no Centro-Oeste têm que chegar a 43% de armazenamento até o fim de abril para garantir o fornecimento de energia adequado ao país ao longo do período seco."

-Hermes Chipp (18/fev/2014)

***“Acredito no povo. Se lhe for apresentada a verdade, pode-se depender dele para enfrentar qualquer crise nacional.***

***A grande questão é lhe oferecer os verdadeiros fatos.”***

**- Abraham Lincoln**

*I am a firm believer in the people. If given the truth, they can be depended upon to meet any national crisis. The great point is to bring them the real facts.*

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](http://www.acendebrasil.com.br)



AGÊNCIAS  
REGULADORAS



GOVERNANÇA  
CORPORATIVA



TARIFA E  
REGULAÇÃO



RENTABILIDADE



O OBSERVATÓRIO  
DO SETOR ELÉTRICO BRASILEIRO



IMPOSTOS E  
ENCARGOS



OFERTA DE  
ENERGIA



LEILÕES



MEIO AMBIENTE  
E SOCIEDADE