

FASE - Fórum das Associações do Setor Elétrico Brasileiro

**UMA AGENDA PROPOSITIVA PARA O
SETOR ELÉTRICO BRASILEIRO**

2016



SUMÁRIO

1	Introdução	1
2	Desafios do Setor Elétrico Brasileiro	2
2.1	Estabilidade Regulatória e Segurança Jurídica.	2
2.2	Competitividade de Preços e Tarifas	3
2.3	Sustentabilidade Socioambiental.....	4
2.4	Ambiente de Negócios.....	4
2.5	Planejamento.....	4
2.6	Mercado Livre	5
3.	Princípios para a Construção da Agenda.....	6
4.	Uma Agenda Propositiva para o Setor Elétrico Brasileiro	7
4.1	Fluxo Financeiro e Eficiência Econômica	7
4.2	Ambiente de Negócios	8
4.3	Planejamento da expansão.....	8
4.4	Recursos Energéticos.....	9
4.5	Leilões.....	9
4.6	Reservatórios	10
4.7	Mercado Livre.....	10
4.8	Sustentabilidade Socioambiental.....	11
4.9.	Relacionamento com Agentes e Sociedade.....	11
5.	Conclusões	12

1 INTRODUÇÃO

O Fórum das Associações do Setor Elétrico Brasileiro (FASE) tem por objetivo melhorar a interlocução das associações que representam os segmentos de geração, transmissão, distribuição, comercialização e consumo, com entidades e instituições do governo. Por esse canal de diálogo é apresentado o posicionamento comum das associações do setor elétrico acerca de temas relevantes para órgãos governamentais e o mercado, de forma a criar, permanentemente, uma agenda propositiva para o Setor Elétrico Brasileiro.

Com a finalidade de apresentação ao governo que ora se inicia, o FASE preparou o presente documento que é uma atualização de duas propostas anteriores: a agenda propositiva 2014 e a agenda para o governo iniciado em 2015. Este documento indica uma agenda propositiva consensual entre os agentes que participam do FASE e que atuam no Setor Elétrico Brasileiro.

Os objetivos finais dessa agenda são os mesmos do governo e de todos os partidos políticos e visam criar um ambiente favorável para empreendedores e agentes setoriais. Esses objetivos são:

- Estabilidade regulatória e segurança jurídica,
- Energia a preços e tarifas competitivos.
- Sustentabilidade socioambiental.
- Ambiente de negócios amigável.

A agenda proposta pelo FASE deverá permitir o alcance desses objetivos de forma equilibrada.

2 DESAFIOS DO SETOR ELÉTRICO BRASILEIRO

O Setor Elétrico Brasileiro vem enfrentando desafios nas áreas de estabilidade regulatória e segurança jurídica, ambiente de negócios, competitividade de preços e tarifas, sustentabilidade socioambiental e planejamento.

2.1 Estabilidade Regulatória e Segurança Jurídica.

A partir de 2012, com a transformação da MP 579 na Lei 12.783 que desestruturou o SEB, houve uma verdadeira hiperatividade regulatória com a edição de mais de 51 leis, medidas provisórias, decretos, resoluções CNPE e portarias, sem incluir nesse número a emissão de resoluções da ANEEL.

Cada edição de ato legal, sem a devida avaliação de todas as suas consequências, resulta na edição de outro para corrigir os indesejáveis efeitos colaterais. A consequente percepção de elevação de riscos e prejuízos para os agentes, acompanhada da falta de transparência do poder público, tem implicado judicialização do setor (GSF, CNPE 03, excludente de responsabilidade, FID, CDE, Portaria MME 455/2012, entre outros) cuja intensidade tem revelado um novo mecanismo de funcionamento do setor. Embora os agentes e consumidores recorram a esse mecanismo para se proteger, o seu uso abundante evidencia problemas no setor.

Um instrumento que poderia melhorar significativamente essa situação é a Avaliação de Impacto Regulatório, que se tornou obrigatória no caso de alterações regulatórias promovidas pela ANEEL. Trata-se de um documento de análise prévia adotado em todos os países da OCDE, que estimula o debate objetivo e transparente sobre as possíveis consequências de qualquer nova proposta de regulamentação. Infelizmente, sua implementação ainda é incipiente mesmo no âmbito das audiências públicas da ANEEL. Frequentemente, decisões capitais para os agentes e consumidores são igualmente tomadas sem qualquer avaliação no trâmite final de Medidas Provisórias.

Com relação aos demais instrumentos que estabelecem as regras do setor, as decisões do MME (portarias) são às vezes (raramente) precedidas por consulta pública, as quais, quando ocorrem, não proporcionam espaço para discussão efetiva dos temas em pauta, ou mesmo registro das contribuições realizadas pelos participantes. Decretos presidenciais, decisões do CNPE, decisões do CMSE e decisões oriundas da CPAMP não são formalmente discutidas com os agentes e não possuem documento técnico público com divulgação prévia de análise do impacto regulatório. Em muitos casos, sequer são divulgadas atas de reuniões, com as justificativas técnicas para as deci-

sões tomadas e as posições defendidas pelos participantes, nos moldes, por exemplo das atas do Copom.

Outro aspecto que prejudica a qualidade das regras diz respeito à dificuldade de interpretação e à ocorrência de ambiguidades nos textos que as implementam. Também nesse caso, uma discussão prévia ampla e aberta que abrangesse não só os estudos como também sessões formais de audiências/consultas públicas permitiria o esclarecimento de dúvidas e o estabelecimento da interpretação adequada (inclusive com eventuais adaptações nos textos propostos), eliminando possíveis ambiguidades.

O quadro desenhado proporciona efeitos nefastos: insegurança jurídica e judicialização do setor.

2.2 Competitividade de Preços e Tarifas

Um entrave que vem prejudicando a competitividade das tarifas e preços no setor elétrico é o aumento sistemático dos custos relativos às políticas públicas incorporadas ao preço final da energia na forma dos mais diversos subsídios, implícitos e explícitos. Ao mesmo tempo em que tais políticas públicas proporcionam um aumento relativo no bem-estar social de uma parcela da população, também minoram a competitividade e a produtividade da indústria brasileira (maior contribuinte), ampliando o nível de desemprego, produtos e serviços mais caros e menor arrecadação do governo. Além do mais, o mecanismo atual de tratamento das políticas no setor elétrico precisa ser revisto e reavaliado em função de seus custos e benefícios, pois onera a indústria já submetida a sérios problemas econômico-financeiros.

As regras e procedimentos para expansão (leilões) e de alocação de custos devem ser aperfeiçoadas de forma integrada, com avaliação prévia dos efeitos das alterações propostas e discussão transparente embasada em estudos técnicos, proporcionando de forma eficiente o atendimento à totalidade da demanda (consumidores cativos, consumidores livres e autoprodutores). É necessário também um acompanhamento sistemático das consequências de possíveis mudanças tecnológicas, combinado com estímulos para o desenvolvimento de inovações que permitam a introdução eficiente de novas tecnologias de forma a aumentar a competitividade.

O setor deveria privilegiar a regulação por incentivo de maneira a promover a busca de eficiência e a redução de custo, punindo os acionistas pela má gestão das empresas.

2.3 Sustentabilidade Socioambiental

É importante introduzir regras e procedimentos claros e transparentes para o licenciamento ambiental, capazes de evitar os sucessivos atrasos e sobrecustos em projetos de geração e transmissão. Com isso promove-se a redução dos riscos para os investidores, resultando em energia mais competitiva para os consumidores; e, ao mesmo tempo, garantindo maior eficiência na implantação das políticas de preservação do meio ambiente e de compensações às populações afetadas.

2.4 Ambiente de Negócios

A hiperatividade regulatória que se seguiu à edição da MP 579/2012 e a insegurança jurídica aumentaram consideravelmente a percepção de risco para empreendedores e agentes. Por outro lado, as mudanças de posicionamento do governo (por exemplo, nos casos das indenizações das concessionárias de transmissão – recentemente equacionados – e na composição das receitas da CDE) assim como a falta de transparência deterioraram de uma vez o ambiente de negócios do setor, afugentando investidores tradicionais.

Contribuindo para esse cenário desfavorável, tem-se percebido nos últimos anos a queda de qualidade dos investidores no Setor Elétrico Brasileiro. É imprescindível estimular a predominância de *players* de alta qualidade, evitando-se distorção na competição, deságios irrealistas e frustrações de expansão.

O reduzido número de mecanismos de financiamento para empreendimentos do setor elétrico é outro agravante, principalmente devido ao valor excessivo que se dá ao uso dos *Power Purchase Agreements* (PPAs) de longo prazo, requisito básico de garantia para a obtenção de financiamentos realizados na modalidade *Project Finance*. Essa condição é acentuada pela falta de alternativas de agentes e produtos de financiamento.

2.5 Planejamento

Atrasos no cronograma de obras de expansão, tanto de geração quanto de distribuição e transmissão, e frustração de leilões prejudicam a operação ótima do sistema, gerando custos e prejuízos para todo o setor elétrico. Observe-se que tais prejuízos podem ser da ordem de grandeza do custo da própria expansão em atraso.

Outro descompasso no planejamento do Setor Elétrico Brasileiro é o quadro de sobrecontratação/subcontratação de energia pelas distribuidoras observado ao longo desses últimos anos. Tal desequilíbrio tem gerado sérios problemas para o fluxo financeiro das distribuidoras, com possibilidade de vazamento de prejuízos a outros agentes do sistema. Identifica-se assim a falta de mecanismo efetivo que permita adequar as contratações das distribuidoras às reais condições de consumo do mercado. Isso deve ser feito de forma aberta e clara aos agentes, preservando sempre a segurança dos contratos já estabelecidos.

2.6 Mercado Livre

O mercado livre de energia tem proporcionado preços mais competitivos para os consumidores que nele se abastecem, entretanto, ainda é visto como um mercado marginal pelo poder concedente. É preciso discutir as barreiras que impedem o seu pleno desenvolvimento e prejudicam os consumidores que dele se abastecem.

3. PRINCÍPIOS PARA A CONSTRUÇÃO DA AGENDA

Os princípios técnicos e econômicos norteadores do que seria funcionamento saudável do Setor Elétrico Brasileiro têm como objetivos: a segurança de suprimento; a competitividade de preços e tarifas; a alocação adequada de custos e riscos; a busca da eficiência técnica e econômica dos agentes; a sustentabilidade do negócio e as boas práticas de relacionamento entre órgãos governamentais, agentes setoriais e sociedade e a sustentabilidade social e ambiental.

Os princípios básicos são a transparência, a estabilidade, a isonomia e um processo de criação de regras precedido sempre por uma análise objetiva de seus impactos e por discussão profunda com os consumidores, com os agentes setoriais e com a sociedade em geral. A aplicação desses princípios evita/reduz questionamentos e a consequente judicialização – que entram o bom funcionamento do setor.

Nessa perspectiva, o FASE sugere uma agenda com temas específicos cujo encaminhamento adequado contribuirá decisivamente para aprimorar o modelo e alcançar os objetivos mencionados.

4. UMA AGENDA PROPOSITIVA PARA O SETOR ELÉTRICO BRASILEIRO

São apresentados a seguir os temas específicos que formam uma agenda construtiva para o SEB e são de comum interesse dos membros do FASE.

4.1 Fluxo Financeiro e Eficiência Econômica

- Adequada alocação do passivo entre os agentes do setor elétrico e o contribuinte, considerando as melhores práticas de alocação de riscos e custos, assim como a efetiva capacidade de pagamento do consumidor.
- Recuperação da autonomia do fluxo financeiro:
 - ✓ Planejamento de aportes do Tesouro para suportar políticas públicas.
 - ✓ Previsibilidade para os agentes.
- Preços e tarifas devem refletir as condições do setor, promovendo decisões racionais de consumo e eficiência econômica. Rever a política de subsídios internos de maneira a dar transparência e eficiência geral ao setor, evitando produzir desigualdades na competitividade entre fontes de geração.
- Valorização efetiva dos contratos como forma de gestão do risco.
- Mecanismo efetivo de equilíbrio para o balanço de contratos das distribuidoras, ponderando o risco do negócio assumido pelos empreendedores.
- Engenharia financeira que possibilite a economicidade e alocação adequada de recursos para a expansão equilibrada tanto do ACL quanto do ACR.
- Aprimorar os processos de habilitação de investidores, tanto no ACR quanto no ACL, de modo a privilegiar qualidade, maturidade e capacidade de lidar com as incertezas do setor de energia elétrica.

4.2 Ambiente de Negócios

- Garantir a estabilidade regulatória.
- Prevenir propagação da judicialização como mecanismo de funcionamento do Setor Elétrico Brasileiro.
- Implantar rotina de análises de impacto regulatório precedendo o processo de consulta/audiência pública com prazo adequado para participação efetiva dos agentes, inclusive decisões tomadas no âmbito do Congresso Nacional.
- Acompanhamento contínuo da eficiência e efetividade dos normativos aplicados.
- Estabelecer boas práticas a serem seguidas nos níveis Executivo e Regulatório.
- Regulamentação de critérios objetivos e claros para o reconhecimento de excludentes de responsabilidade.
- Revisão dos procedimentos para o estabelecimento de penalidades e incentivos que observem pelo menos os seguintes princípios: proporcionalidade, isonomia e efetividade.
- Priorização de uma regulação menos punitiva e mais incentivadora.
- Aprimoramento do funcionamento das liquidações financeiras no Mercado de Curto Prazo (MCP), com o objetivo de dotá-las de maior transparência e segurança, a fim de diminuir medidas judiciais pelos agentes que buscam proteção no Poder Judiciário.

4.3 Planejamento da expansão

- Fortalecer o papel do CNPE na definição de políticas orientativas do planejamento da expansão, inclusive com participação dos representantes dos agentes de mercado.
- Estabelecer visão estruturante e integrada para os diferentes setores (ex: GN, etanol e energia elétrica).

- Criar mecanismos para compatibilizar, em tempo hábil, a expansão dos diferentes segmentos (geração, transmissão e distribuição).
- Planejar com foco na maximização do uso dos recursos energéticos e eficiência do mercado.
- Usar os planejamentos da expansão e da operação para se obter a Modicidade Tarifária.
- Perseguir maior aderência entre planejado e realizado.
- Estabelecer prazos realistas para a conclusão de obras.
- Sinalizar, por intermédio da matriz elétrica, diretrizes para políticas industriais.
- Definir rotina de elaboração de Planos de Expansão que incluam a discussão permanente e efetiva com os agentes em todas as etapas.

4.4 Recursos Energéticos

- Adaptar o planejamento da operação do sistema de forma a contemplar as novas fontes e formas de geração (ex: UHEs a fio d'água, eólicas, biomassa, PCHs, resíduos sólidos, solar fotovoltaica, geração distribuída e outras).
- Aprimorar a sinalização de escassez dos recursos para os usuários.
- Incentivar mecanismos de gerenciamento e resposta da demanda.
- Revisar as regras de comprovação de combustível. No caso do gás natural, atualmente a exigência é de 15 anos.

4.5 Leilões

- Previsibilidade: calendário realista e regular.
- Preço-teto e condições adequadas para estimular a participação de competidores idôneos.
- Considerar outros atributos na definição da matriz de menor custo global de atendimento, tais como: segurança no suprimento, despachabi-

lidade, localização, nível de perdas, tempo de implementação, impacto ambiental e outros.

- Criação de mecanismos que permitam participação mais ativa do mercado livre na expansão da oferta.
- Valoração dos benefícios determinados por fonte e pelo portfólio conjunto.
- Necessidade de aprimoramentos nas regras de restrições de inflexibilidade, evitando que o seu limite prejudique a utilização de reservas de carvão, de gás natural e biomassa a cavaco de madeira, dedicadas à produção térmica.
- Segurança de recebíveis para os investidores.

4.6 Reservatórios

- Resgatar a capacidade de implantar UHEs com reservatórios, contribuindo para elevação da segurança energética do sistema e para a capacidade de absorver flutuações da demanda e da geração.
- Promover discussão esclarecida e inclusiva com a sociedade sobre os potenciais existentes, bem como sobre os benefícios relativos e custos advindos do seu não aproveitamento.
- Desenvolver projetos que contemplem uma visão integrada dos recursos hídricos (abastecimento de água, sistemas de irrigação, eclusas etc.)

4.7 Mercado Livre

- Fortalecer o mercado livre como instrumento de competitividade da indústria.
- Criar condições que viabilizem a expansão da oferta para o ACL por meio de mecanismos simples e capazes de mitigar riscos do financiador.
- Ampliar a isonomia entre os mercados cativo e livre, com políticas que observem os dois ambientes, garantindo acesso às cotas de energia renovada no âmbito da Lei 12.783/2013 e à energia nova.

- Discutir os limites de acesso dos consumidores ao mercado livre

4.8 Sustentabilidade Socioambiental

- Estabelecer um “balcão único virtual” que seja coordenado pelo órgão licenciador com participação dos órgãos envolvidos (sem poder de vinculação).
- Definir em lei os prazos e procedimentos do licenciamento ambiental previstos em normas infralegais.
- Viabilizar a emissão de Licença Prévia única para empreendimentos em regiões contíguas.
- Criar um regime especial, mais ágil, de licenciamento para empreendimentos de interesse nacional.
- Incorporar os estudos ambientais ao processo de planejamento.
- Promover interlocução prévia à licitação de concessão com os órgãos estaduais de licenciamento para evitar conflitos de interesses.

4.9. Relacionamento com Agentes e Sociedade

- Dar cumprimento ao comando de participação efetiva dos agentes em órgãos como CNPE, CMSE e Conselho da EPE.
- Aprimorar o mecanismo de governança dos Conselhos para que os participantes tenham responsabilidade direta nas suas decisões.
- Fortalecer e capacitar a ANEEL como agência reguladora do mercado elétrico, assegurando sua independência decisória e autonomia administrativa/orçamentária.
- Dar celeridade e agilidade aos processos administrativos (pedido de outorga, parecer de acesso etc.), reduzindo os custos de transação.
- Estabelecer o diálogo efetivo com os agentes como condição necessária para edição de atos normativos, o que contribui para mitigar a judicialização nos assuntos setoriais.
- Trazer a sociedade para o debate e para o dia a dia do setor.

5. CONCLUSÕES

O Setor Elétrico Brasileiro passa por um momento de grandes desafios nas áreas de segurança jurídico-regulatória, fluxo financeiro, competitividade de preços/tarifas e sustentabilidade ambiental.

O princípio básico para a solução dessas questões é a discussão transparente – com todos os agentes, instituições e com a sociedade em geral – que resulte em ações propositivas de consenso. A discussão deve ser sempre respaldada por estudos técnicos objetivos que permitam comparar alternativas e encontrar soluções racionais.

Algumas dessas questões demandam ação urgente, enquanto outras, mesmo tendo um caráter estrutural, poderiam ter encaminhamento inicial no curto prazo. Nesse sentido, a realização de um P&D estratégico, fundamentado na inteligência coletiva dos agentes, é salutar para implementar soluções e ajustes ao modelo energético.

O FASE entende que é necessário iniciar essas discussões centradas em uma agenda propositiva que seja capaz de fomentar, de imediato, possíveis respostas e soluções consensuais para tais desafios, permitindo que o Setor Elétrico Brasileiro seja uma alavanca para o desenvolvimento e para o bem-estar da população do Brasil.