

PRINCÍPIOS PARA A REORGANIZAÇÃO DO SETOR ELÉTRICO

Os desafios enfrentados atualmente pelo setor elétrico brasileiro remontam a origens diversas. Por um lado, tem havido mudanças significativas na dinâmica de oferta e demanda de energia elétrica, associadas principalmente à evolução tecnológica, tanto dos equipamentos utilizados no setor elétrico quanto dos próprios consumidores, à maior exigência da sociedade por qualidade e à sustentabilidade socioambiental. Essas mudanças têm se mostrado difíceis de compatibilizar com algumas bases do arcabouço regulatório e comercial vigente. Além disso, um histórico recente de intervenções estatais malsucedidas e problemas de governança têm prejudicado interações entre agentes e instituições, além de incrementar a complexidade das questões postas em discussão.

Há iniciativas de diferentes segmentos da sociedade para lidar com esses desafios, muitas vezes conflitantes entre si, e que exigem uma articulação transversal e mesmo de coordenação intra e extra governamental para que seja possível a convergência. Instrumentos legais com impactos sobre o setor elétrico tramitaram recentemente nos órgãos legislativos e o poder executivo tem apoiado iniciativas para discussões amplas sobre o tema. Além disso, agentes e instituições setoriais estão iniciando projetos de pesquisa sobre o aprimoramento do ambiente de negócios do setor.

Neste contexto o MME, no papel institucional de formulador, indutor e supervisor das políticas públicas setoriais na área de energia, entende ser importante apresentar um conjunto de princípios que devem ser perseguidos ao se desenhar aprimoramentos ao arcabouço legal, institucional e regulatório do setor elétrico, de modo a proporcionar um ambiente de confiança, inovação e competitividade entre os agentes e instituições, na direção de objetivos que contemplem critérios técnicos, econômicos e de sustentabilidade socioambiental.

Como a oferta de energia elétrica requer planejamento e investimentos intensivos e de longo prazo, é preciso que os agentes sejam estimulados a fazê-lo de forma competitiva, tendo como arcabouço uma regulação transparente, confiável e previsível, que defina regras e condições que viabilizem a atratividade e permitam a remuneração desses investimentos através da formação de preços em mercado, ou de tarifação, quando for o caso. Uma intervenção governamental poderá se justificar somente quando houver reconhecida falta de resposta do mercado na segurança energética ou na incorporação dos custos sociais, que eventualmente não estejam sendo percebidos ou precificados, ou por reconhecida e/ou comprovada incapacidade ou desinteresse de agentes de mercado.

Assim sendo, o objetivo deste documento é apresentar um conjunto de princípios agrupados em três categorias, a saber: (i) eficiência; (ii) equidade; e (iii) sustentabilidade.

1. Eficiência

A observação dos princípios de eficiência visa garantir que a sociedade obtenha o máximo benefício líquido como resultado do emprego dos recursos no setor elétrico, considerando os custos e ganhos socioambientais.

1.1. Eficiência produtiva e alocativa

É necessário buscar mecanismos eficientes de formação de preços, para as atividades sujeitas à competição, e de tarifação, para as atividades reguladas, que reflitam as condições vigentes no mercado e as oportunidades de aproveitamento econômico das diferentes fontes de energia. Esses mecanismos devem considerar as externalidades dessas fontes, tanto com relação aos aspectos socioambientais, quanto aos do sistema elétrico, enviando sinais econômicos adequados aos agentes de mercado e consumidores.

Neste contexto, é necessário observar as recomendações apresentadas mais adiante sobre a modernização da política de incentivos ou subsídios orientados a determinadas fontes, a partir de permanente avaliação da sua pertinência, com base nas mudanças contextuais e interesses inter-setoriais.

A formação de preços requer mecanismos adequados de alocação de riscos, fator relevante em todos os segmentos do setor. Soluções de mercado para a alocação de riscos devem ser preferidas, mas é preciso reconhecer que alguns segmentos não detêm as condições adequadas para tal, podendo justificar-se soluções regulatórias específicas.

A intervenção regulatória deve e ser introduzida somente quando houver indicações de que seus benefícios associados superem os custos da regulação. Em particular, os benefícios e os custos de intervenções regulatórias sobre a eficiência dos mecanismos de formação de preços devem ser investigados, sempre que possível.

O acesso à informação deve ser fomentado, de forma a embasar a tomada de decisão pelos agentes envolvidos.

1.2. Eficiência estática e dinâmica

Deve-se garantir a eficiência no funcionamento do setor elétrico tendo em vista não apenas o momento atual, mas também as perspectivas de evolução no longo prazo. A eficiência deve ser observada tanto em condições estruturais quanto conjunturais.

Para tal, o sistema normativo não deve limitar as opções dos agentes quanto à inovação tecnológica e aos modelos de negócio, e sim, estimular a competitividade, o desenvolvimento e a aplicação de tecnologias que levem à redução do custo para a sociedade. A inovação em resposta a pressões competitivas em segmentos desregulados ou a incentivos regulatórios em segmentos de monopólio natural é um vetor importante de eficiência dinâmica.

Além disso, é importante que qualquer mecanismo legal ou regulatório seja avaliado tendo em vista não apenas os impactos imediatos no funcionamento do setor, mas também impactos futuros. Avaliações de impactos inter-geracionais podem ser requeridas para intervenções acerca de mecanismos como políticas de emissões ou similares.

1.3. Direitos de propriedade

É necessário reconhecer e valorar adequadamente os diferentes tipos de produtos ou serviços entregues pelos agentes em todos os segmentos do setor elétrico.

2. Equidade

A observação dos princípios desta segunda categoria visa garantir que tipos específicos de bens ou serviços estejam disponíveis em níveis adequados para a sociedade como um todo ou para estratos específicos da sociedade.

Além disso, a regulação deve levar ao estabelecimento de competição justa e equitativa dos agentes econômicos e das diferentes fontes de energia avaliadas numa mesma base. Esta base deve considerar o custo da cadeia de suprimento, bem como das externalidades elétricas e socioambientais.

2.1. Isonomia

Deve-se observar a isonomia de tratamento entre agentes de cada segmento da cadeia de valor, incluindo o segmento de consumo. A isonomia deve ser observada tanto para regras aplicáveis a agentes já atuantes em uma atividade como a potenciais entrantes.

É importante atentar, no entanto, para as nuances do tratamento isonômico – aos agentes devem aplicar-se as mesmas regras, mas as regras devem contemplar as diferenciações de acordo com fatores particulares, como custos que os agentes impõem ao sistema, desempenho técnico-econômico individual, etc.

O tratamento isonômico requer a modernização da política de incentivos ou subsídios a determinada tecnologia. Qualquer incentivo deve ter objetivo claramente definido e duração limitada. Prorrogação deverá estar condicionada à avaliação objetiva de custos e benefícios. Os mecanismos de aplicação de incentivos devem ser transparentes e facilitar a quantificação dos fluxos monetários.

2.2. Confiabilidade de suprimento elétrico e sustentabilidade ambiental

Entende-se que o quadro regulatório e comercial deva garantir que a sociedade tenha acesso a níveis adequados de bens comuns ou públicos que, na ausência de mecanismos regulatórios específicos, poderiam ser fornecidos pelo mercado em quantidades avaliadas como sub-ótimas pelas autoridades setoriais.

A confiabilidade de suprimento elétrico pode ser entendida como um bem comum. O arcabouço regulatório e comercial deve continuar envolvendo mecanismos de garantia de confiabilidade de suprimento elétrico no longo prazo. É razoável que a regulação seja aprimorada com destaque aos mecanismos competitivos de contratação sistemática objetivando inclusive antecipação temporal de produtos e serviços requeridos para manter a confiabilidade de suprimento no longo prazo, contribuindo para a atratividade financeira da expansão do sistema e para a modicidade tarifária.

Este princípio deve ser conjugado com aquele de valorar os diferentes tipos de produtos ou serviços entregues por agentes, o que implicaria em contratação, sempre que necessário, de diferentes produtos requeridos para manter um desempenho técnico adequado do sistema – por exemplo, para o segmento de geração, os produtos incluem capacidade, flexibilidade operativa, complementariedade com outras fontes de suprimento já existentes, etc.

Recomendações análogas se aplicam à garantia da *sustentabilidade ambiental*, que tem características de bem público (e.g., quanto à qualidade do ar e da água). Assim, deve-se também, idealmente, incluir mecanismos para a garantia de sustentabilidade ambiental no arcabouço regulatório e comercial do setor, com preferência para soluções de mercado para descoberta de preços.

2.3. Universalização do acesso à eletricidade

A universalização do acesso à energia elétrica é um direito do cidadão previsto em lei e tem papel fundamental para o desenvolvimento social e econômico das populações beneficiadas. A universalização deverá ser perseguida de forma continuada, com a adoção de critérios e soluções que considerem as especificidades de cada área de atendimento procurando adotar as melhores práticas e menores custos.

Recomenda-se que *mecanismos de subsídio relacionados a este tema sejam implantados sob observação das melhores práticas* internacionais, incluindo: transparência, racionalidade econômica na escolha dos estratos subsidiados (seleção com base em atributos dos consumidores), prevenção de distorções de preços.

2.4. Prevenção de uso de tarifas de eletricidade para implantar políticas que não devem ser suportadas por elas

Deve-se evitar o uso do setor energético para suportar políticas públicas que não devem ser custeadas pela tarifa de energia elétrica. Dentre as ineficiências que resultam dos impactos deste tipo de práticas, destaca-se a oneração de estratos frágeis do ponto de vista econômico, com transferência de renda dos consumidores de menor renda para aqueles de maior poder aquisitivo.

3. Sustentabilidade do marco normativo

A observação dos princípios da terceira categoria visa garantir que o próprio arcabouço normativo do setor elétrico seja sustentável comercialmente, dotando-o de legitimidade e de capacidade de responder às necessidades de diferentes partes interessadas quanto à criação de ambiente adequado para transações comerciais.

3.1. Abrangência e coerência

Deve-se garantir que o arcabouço legal, institucional, regulatório e comercial, seja *abrangente*, tratando de todos os itens relevantes para atender aos quesitos descritos anteriormente ao longo da cadeia de valor do setor elétrico, e *coerente*, assegurando-se que as interações entre distintos mecanismos conduzam aos objetivos finais desejados, inexistindo efeitos conjuntos negativos não antecipados como incentivos perversos ou subsídios cruzados. A coerência do arcabouço normativo deve idealmente

contribuir para a formação de expectativas racionais dos agentes, deixando transparecer uma visão de longo prazo sobre a organização da indústria e o papel esperado dos agentes nesta organização.

Dadas a complexidade do setor e as inúmeras interações entre mecanismos, é indispensável *preceder a atividade normativa de análises de impactos regulatórios*, preferencialmente com suporte quantitativo, de forma a atingir os objetivos acima indicados.

É necessário reconhecer que nenhum *arcabouço normativo é inteiramente completo* – e os contratos em que os agentes entrarão sob este arcabouço tampouco o são. Assim, é essencial desenhar *mecanismos eficazes de resolução de disputas*, que cumpram não apenas com o quesito de imparcialidade, mas que busquem a celeridade e prevejam os procedimentos a seguir enquanto a disputa não é totalmente resolvida, de forma a evitar a paralização de transações.

3.2. Transparência e participação pública

O processo de *tomada de decisão normativa deve ser transparente e imparcial*. Para isto, é necessário que: (i) decisões sejam baseadas em evidências, eliminando-se a possibilidade de deliberações ideológicas; (ii) seja dada publicidade às evidências e análises que embasam as decisões das autoridades competentes; e (iii) o próprio processo de tomada de decisão seja tão formalizado quanto possível, não apenas quanto às diretivas e critérios utilizados, mas também quanto ao cronograma de etapas – incluindo aquelas de participação pública.

De fato, *mecanismos de participação pública devem ser extensivamente utilizados no processo normativo*, cumprindo-se com os requisitos de publicidade, prazos razoáveis para a participação de partes interessadas, estabelecimento de meios de comunicação adequados para a apresentação de contribuições e obrigação de fundamentação de respostas, ainda que negativas, por parte das autoridades.

3.3. Credibilidade

É essencial que se garanta a credibilidade do arcabouço normativo. Os princípios anteriores contribuem para isto, ao dotar o processo normativo de legitimidade.

No entanto, assegurar a credibilidade requer também atenção à *garantia da segurança jurídica e à santidade de contratos*. Direitos e obrigações contratuais devem ser protegidos.

Um item de especial relevância neste contexto refere-se a assegurar que *as obrigações e responsabilidades assumidas pelos agentes, incluindo penalidades de qualquer natureza previstas nas normas, sejam efetivamente executáveis (enforceable)*. As opções para que isso seja garantido são variadas e devem ajustar-se às especificidades de diferentes itens normativos, mas de maneira geral incluem, além da definição de mecanismos razoáveis e realistas de alocação de risco, a instituição de mecanismos eficazes de monitoramento do cumprimento de obrigações, sistema de garantias de cumprimento, etc.

3.4. Previsibilidade e atenção ao processo normativo

Sempre que possível, *decisões normativas devem mirar a um objetivo último bem definido e comunicável ao mercado através de conjunto coerente de decisões sobre temas similares*, de forma a ajudar na construção de um arcabouço normativo coerente e, com isso, expectativas razoáveis de agentes sobre a evolução do setor. Razoável deve ser também a clareza e informação sobre a velocidade das decisões normativas, que devem levar em conta os prazos de análise, a amplitude e eficácia de seus efeitos e a complexidade de implantação de uma norma, especialmente quando envolver ou investimentos vultosos em tecnologia. Naturalmente, processos decisórios por parte das instituições devem ser desencadeadas com a maior agilidade possível, mas executados com prazos que viabilizem o processo normativo devido

Naturalmente, haverá ocasiões em que correções de rumo serão necessárias. Neste caso, *a legitimidade das decisões é garantida pela atenção ao processo regulatório*: deliberações devem ser precedidas de análises de impacto regulatório, com a previsão de regras de transição. Somente assim os agentes poderão avaliar os impactos e os riscos envolvidos e rever, se necessário, suas decisões corporativas.

3.5. Responsabilidade de autoridades

Deve-se buscar uma definição clara de responsabilidades institucionais, dentro do próprio setor elétrico e dele com os demais setores produtivos, evitando duplicação de funções que possam levar a um conjunto de decisões incoerentes e, portanto, ambiguidade na sinalização para agentes.

Atribuições de política energética, industrial e de planejamento, regulação, mercado e operação devem estar claramente separadas. Fatores externos ao setor elétrico, por exemplo de política industrial não devem ser misturadas com as políticas públicas e diretrizes gerais que definem o setor elétrico.

A correta alocação de responsabilidades institucionais permite que as instituições sejam responsabilizáveis por suas decisões, podendo os agentes saber que instituições contestar em caso de disputas.

3.6. Simplicidade

Deve-se buscar um *equilíbrio adequado entre os princípios anteriores e a simplicidade das regras do setor*, facilitando a sua compreensão por todos os participantes.

3.7. Conformidade

Naturalmente, o setor deve funcionar em *conformidade com as leis, regulamentos e normas aplicáveis à sociedade de maneira geral*. Os tomadores de decisão devem estar sujeitos a regras claras que impeçam conduta imprópria, incluindo conflitos de interesse e uso de informação privilegiada.

3.8. Disposições transitórias

Finalmente, deve-se lembrar que qualquer reorganização do setor deve ser realizada com atenção a regras que garantam uma *transição harmoniosa entre o modelo antigo e o novo*. O desenho de regras adequadas de transição é fator essencial para garantir a credibilidade do novo modelo, dado que o histórico das experiências no setor são subsídio fundamental para a tomada de decisão de entrada de novos agentes e/ou ampliação da participação de agentes já integrantes do setor. A transição não deve, tampouco, inviabilizar as mudanças requeridas.

10 PRINCÍPIOS PARA SEGUIR

Se pudéssemos traduzir o racional anterior em 10 princípios, teríamos:

1. RESPEITO AOS DIREITOS DE PROPRIEDADE, RESPEITO A CONTRATOS E INTERVENÇÃO MÍNIMA
2. MERITOCRACIA, ECONOMICIDADE E EFICIÊNCIA (PRODUTIVA E ALOCATIVA, DO CURTO AO LONGO PRAZO)
3. TRANSPARÊNCIA E PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE NOS ATOS PRATICADOS
4. ISONOMIA
5. VALORIZAÇÃO DA AUTONOMIA DOS AGENTES
6. ADAPTABILIDADE E FLEXIBILIDADE
7. COERÊNCIA
8. SIMPLICIDADE
9. PREVISIBILIDADE E CONFORMIDADE DOS ATOS PRATICADOS
10. DEFINIÇÃO CLARA DE COMPETÊNCIAS E RESPEITO AO PAPEL DAS INSTITUIÇÕES