



**MINISTÉRIO DA FAZENDA**  
**Secretaria de Acompanhamento Econômico**

Parecer Analítico sobre Regras Regulatórias nº 10/COGEN/SEAE/MF

Brasília, 23 de julho de 2008.

**Assunto:** Audiência Pública nº 43/2008, referente ao estabelecimento de limites para o repasse dos custos de geração de energia elétrica.

## **I - Introdução**

1. A Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) publicou, em 26 de junho de 2008, o Aviso de Audiência Pública nº 43/2008. De acordo com a agência, o objetivo da Audiência é obter subsídios para o estabelecimento de limitação de repasse de custos de geração de energia elétrica às tarifas dos consumidores finais nos Sistemas Isolados. A proposição de tais limites, conforme explicitado na Nota Técnica nº 026/2008 - SRG/SFG/SEM/SER/ANEEL, de 02 de maio de 2008, foi solicitada pela Diretoria da ANEEL em razão da diversidade de valores verificada nos Sistemas Isolados quando da aprovação pela agência dos reajustes e revisões tarifárias.

2. Segundo a Nota Técnica mencionada, a legislação atual não disciplinaria especificamente os limites de repasse de custos de aquisição ou geração de energia para as tarifas pagas ao consumidor final das distribuidoras localizadas nos Sistemas Isolados. Contudo, por equiparação e ausência de legislação específica, a ANEEL entende que a instrução existente para o Sistema Interligado Nacional (SIN) também deveria ser aplicada aos Sistemas Isolados. Assim, para garantir a modicidade tarifária, a agência poderia estabelecer critérios que limitem eventuais repasses do custo da compra de energia elétrica entre concessionários e autorizados para as tarifas de fornecimento aplicáveis aos consumidores finais.

3. De acordo com a minuta de resolução colocada em Audiência Pública:

- (i) As compras de energia elétrica proveniente de centrais hidrelétricas serão repassadas às tarifas dos consumidores finais das concessionárias e permissionárias de distribuição dos Sistemas Isolados até o limite de 75% do Valor Anual de Referência – VR.
- (ii) As compras de energia elétrica gerada por centrais termelétricas serão repassadas às tarifas dos consumidores finais das concessionárias e permissionárias de distribuição dos Sistemas Isolados, excluídos os custos de combustíveis, até os limites definidos no Anexo I da minuta de resolução, de acordo com a faixa de potência instalada de cada central geradora contratada, acrescidos da Tarifa de Energia Hidráulica Equivalente – TEH.
- (iii) Será aplicada a variação do Índice Geral de Preços de Mercado – IGPM para atualizar os valores constantes do Anexo I da minuta de resolução na data específica do reajuste ou da

revisão tarifária de cada concessionária ou permissionária de distribuição dos Sistemas Isolados.

4. Entende-se que o objetivo do mecanismo previsto, qual seja o estabelecimento de limites para o repasse, seja estimular a eficiência na compra de energia pelas distribuidoras nos Sistemas Isolados. Nesse contexto, o presente parecer abordará apenas questões pertinentes ao mecanismo proposto pela ANEEL. Não será discutida, dessa forma, a competência ou não da ANEEL para definir os limites ora apresentados.

## **II - Análise**

5. De início, esta Secretaria congratula a ANEEL pela iniciativa de buscar formas de introduzir elementos para estimular a eficiência no setor elétrico e, com isso, coibir condutas que aumentem artificialmente as tarifas de energia pagas pelo consumidor final.

6. Conforme mencionado anteriormente, a Audiência Pública nº 43/2008 sugere mecanismo que estabelece uma espécie de preço-teto para compra de energia e repasse à tarifa paga pelo consumidor final por parte das distribuidoras dos Sistemas Isolados. Ou seja, se o distribuidor contratar energia a um preço superior a esse limite, o valor não poderá ser embutido na tarifa a ser paga pelo consumidor, devendo o concessionário ou permissionário incorrer na diferença.

7. Assumindo que não seja possível obter os ganhos almejados pela proposta em análise no processo de revisão tarifária<sup>1</sup>, cabe avaliar se a melhor opção para garantir a eficiência na compra da energia distribuída nos Sistemas Isolados é (i) estabelecer um preço-teto ou (ii) estimular mais diretamente que as distribuidoras aproveitem os benefícios da concorrência na contratação de energia.

8. Esta Secretaria entende que a opção (ii) seria preferível, uma vez que a definição de um preço-teto mal calibrado pode ocasionar danos ao consumidor ou ao próprio distribuidor. Se o valor for abaixo do preço que remunera os custos da aquisição de energia pela empresa, ela não poderá repassar os custos da energia adquirida, a qual é obrigada a contratar face à necessidade de atender sua demanda. Se o valor for muito acima, ficará livre para comprar energia cara, na certeza de que poderá repassar o valor para o consumidor final.

9. Contudo, esta Secretaria reconhece haver empecilhos para implementar a opção (ii), uma vez que já existem contratos firmados para compra de energia por parte das distribuidoras que atendem os Sistemas Isolados. Neste caso, bem como para novos contratos de compra de energia existente (empreendimentos que já geram energia), o estabelecimento de um valor-teto de repasse seria, de fato, mais adequado.

---

<sup>1</sup> Periodicamente, as distribuidoras passam por processo de revisão tarifária, em que são avaliados os ganhos de eficiência das empresas para permitir a divisão dos mesmos com o consumidor final. Nesse contexto, poderia ser aventada a possibilidade de aumentar a eficiência na aquisição de energia a partir desses processos de revisão se os custos com a compra de energia pudessem ser classificados como gerenciáveis. Atualmente, esses custos fazem parte da Parcela A, que representa os gastos sobre os quais a empresa não possui controle. Embora não restem dúvidas acerca da veracidade desse fato no caso das distribuidoras atuantes no SIN (que adquirem a energia em leilões promovidos pelos órgãos reguladores do setor), pode haver interpretação de que os custos com a compra de energia por parte das distribuidoras que atendem os Sistemas Isolados são gerenciáveis caso essas empresas sejam responsabilizadas pela aquisição dos combustíveis utilizados na geração termoeletrica.

10. Já para eventuais novos contratos para compra de energia nova<sup>2</sup>, talvez seja possível a adoção do mecanismo de concorrência. Ou seja, as distribuidoras que atuam nos Sistemas Isolados poderiam ser estimuladas a realizarem leilões de compra. Garantida a concorrência na oferta, chegar-se-ia a um preço que dispensaria o limite de repasse ao consumidor final. **Dessa forma, esta Secretaria sugere que a Aneel considere a possibilidade de os limites de repasse não serem aplicados à compra de energia nova. Para esse caso, sugere-se que a Agência estude a alternativa de editar norma com regramento para incentivar as distribuidoras a usufruir dos benefícios decorrentes da concorrência.**

11. Superada essa questão, passa-se à avaliação da proposta de utilizar o IGPM como índice de reajuste dos valores do Anexo I da minuta de resolução. Na Nota Técnica nº 338/2007, a ANEEL justificou a utilização do IGPM para corrigir os limites de repasse a serem aplicados ao caso da Manaus Energia nos seguintes fatos: (i) a maioria dos contratos de compra de energia firmados por essa empresa era corrigida por esse índice; e (ii) esse índice é bastante utilizado nos processos de revisão e reajuste tarifário por parte da Superintendência de Regulação Econômica – SER da ANEEL.

12. Contudo, pode haver situações em que o contrato de outras distribuidoras preveja outro índice como critério de reajuste. **Dessa forma, para os contratos já firmados, esta Secretaria sugere que a minuta de resolução seja alterada no sentido de vincular o reajuste dos valores do mencionado Anexo I ao índice presente no contrato da geradora com a distribuidora.** Ou seja, os valores do Anexo I da minuta de resolução em análise deveriam ser reajustados de forma diferenciada entre as distribuidoras e de acordo com os contratos que essas firmaram com as geradoras.

13. **Já para os novos contratos (envolvendo energia nova e velha), esta Secretaria sugere que os valores do Anexo I sejam atualizados pelo IPCA, pelos motivos que serão expostos a seguir.** Conforme será argumentado, a substituição do IGPM pelo IPCA, quando juridicamente possível, é desejável.

14. Em primeiro lugar, deve ser destacado que o novo modelo do setor elétrico utiliza o IPCA como índice de reajuste para a energia gerada por hidroelétricas. Para as termoelétricas<sup>3</sup>, conforme a Portaria do Ministério de Minas e Energia nº46, de 09 de março de 2007, são reajustados com base no IPCA os custos fixos e variáveis, à exceção dos custos associados ao combustível para determinados tipos de usinas termoelétricas. Neste caso, utilizam-se cestas de preços internacionais para novos empreendimentos a gás natural fora do PPT, óleo combustível (alto e baixo teor de enxofre), óleo diesel, carvão mineral importado, empreendimentos enquadrados no PPT e a coque de petróleo. Resumindo, apenas custos associados ao combustível não são reajustados pelo IPCA para o grupo de empreendimentos termoelétricos mencionados.

15. Dessa forma, a adoção do IPCA para os novos contratos estaria em consonância com as novas diretrizes do setor elétrico brasileiro.

---

<sup>2</sup> Energia a ser gerada por usinas que serão construídas.

<sup>3</sup> Que venham a firmar contratos, decorrentes de leilões, na modalidade disponibilidade de energia elétrica para novos empreendimentos.

16. Além desse fator citado, é oportuno mencionar quatro problemas que podem ser identificados com o uso do IGP como índice para o reajuste.

17. O primeiro problema é a possibilidade de os IGP's serem considerados arbitrários. Enfatiza-se que esses indicadores são formados a partir de uma média ponderada de três outros índices, a saber: Índice de Preços no Atacado (IPA), com 60%, Índice de Preços ao Consumidor (IPC), com 30%, e o Índice Nacional de Custos da Construção Civil (INCC), com 10%. Esta Secretaria entende que a definição dos pesos de cada índice pode se mostrar arbitrária e rígida, principalmente quando se compara ao Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), em que os pesos de cada produto avaliado são definidos de forma mais flexível.

18. O segundo problema, relacionado ao primeiro, é que o IGP, tendo em vista a sua composição, funcionaria como *proxy* de índices setoriais. Logo, em que pese a redução do risco das empresas, o emprego do IGP reduz o incentivo à diminuição dos custos operacionais.

19. O terceiro problema está ligado à tendência de as variações dos IGP's, quando comparadas com as variações dos outros índices de preços, serem maiores. Têm-se dois efeitos em decorrência disso: (i) cria-se um alto risco de desvios em relação ao comportamento médio dos demais preços da economia e da renda dos consumidores e (ii) por outro lado, como não há garantia *a priori* de que o IGP seja efetivamente uma *proxy* adequada de custos setoriais específicos, também se cria o risco de desvios em relação à estrutura de custos das empresas reguladas. Parece ser mais razoável, portanto, preservar a lógica original de incentivos à eficiência das regras de *preço-teto*<sup>4</sup> utilizando um índice geral de preços no varejo, deixando para as revisões tarifárias a tarefa de correção de distorções decorrentes de mudanças mais significativas de custos<sup>5</sup>.

20. O quarto e maior problema diz respeito à sua volatilidade com relação aos demais índices, notadamente em um regime de câmbio flutuante.<sup>6</sup>

21. Todas as dificuldades acima apontadas revelam que o indexador escolhido para o ambiente regulatório brasileiro, sempre que juridicamente possível, deveria ser um índice geral de preços no varejo como o IPCA.

---

<sup>4</sup> A regulação via *preço-teto* procura emular para um monopolista o sinal de preço que as empresas competitivas recebem do mercado. Uma regra de *preço-teto* especifica a taxa máxima pela qual as tarifas da(s) firma(s) regulada(s) podem aumentar como se houvesse mercado. É neste sentido que a teoria da regulação por incentivos sugere a utilização de um índice de preços geral do varejo nas regras de *preço-teto* porque este tipo de índice refletiria o aumento médio resultante da concorrência nos mais diversos mercados da economia. E é, também, justamente para tentar emular a pressão para reduzir custos e inovar que as empresas em mercados competitivos sentem na disputa com seus competidores, que a teoria propõe que seja deduzido do índice de reajuste um fator de desconto. Ainda que formalmente uma regra de *preço-teto* tenha alguma semelhança com uma regra de indexação, ela não decorre de uma lógica macroeconômica de adaptação da economia a um ambiente de inflação e ou a uma lógica de reposição automática de custos. A lógica que justifica a utilização de regras de *preço-teto* é estritamente de incentivos para ganhos de eficiência microeconômicos em uma dada indústria e justamente por isto embute sempre, além de um índice de reajuste, um fator de desconto.

<sup>5</sup> Para mais detalhes sobre regulação por incentivos, ver Saintive, M.B. e Chacur, R.S. "A regulação Tarifária e o Comportamento dos Preços Administrados". Documento de Trabalho no. 33. SEAE/MF. Maio de 2006.

<sup>6</sup> É digno de nota que não está sendo analisado se uma maior ou menor volatilidade da taxa de câmbio aumenta ou diminui o repasse cambial para inflação. Trata-se apenas de supor que setores de infra-estrutura requerem maior previsibilidade para a realização de investimentos e que, por serem baseados em contratos de longo prazo, necessitam de um índice que reflita melhor o comportamento da inflação, ainda mais num regime de metas de inflação.

22. Uma vantagem adicional do uso do IPCA é que ele tem como base para sua estrutura de pesos a Pesquisa de Orçamento Familiar (POF). Desse modo, os IPC's refletem os dispêndios dos consumidores realizados com os produtos e serviços cujos preços são administrados ou com aqueles em que os preços são livres.

23. Pelos motivos expostos acima, **sugere-se que a ANEEL adote o IPCA como índice de atualização dos valores do Anexo I da minuta de resolução em substituição ao IGP-M para contratos a serem firmados.**

### **III – Conclusão**

24. Diante do exposto, a Seae sugere que:

- (i) A Aneel considere a possibilidade de os limites de repasse não serem aplicados à compra de energia nova. Para esse caso, sugere-se que a Agência estude a alternativa de editar norma com regramento para incentivar as distribuidoras a usufruir dos benefícios decorrentes da concorrência.
- (ii) A minuta de resolução seja alterada no sentido de vincular o reajuste dos valores do mencionado Anexo I ao índice presente no contrato da geradora com a distribuidora, isso para os contratos já firmados.
- (iii) Os valores do Anexo I sejam atualizados pelo IPCA para os novos contratos (envolvendo energia nova e velha).

**ERNANI LUSTOSA KUHN**  
Assessor Técnico

**RUTELLY MARQUES DA SILVA**  
Coordenador-Geral de Energia

De acordo

**ANTÔNIO HENRIQUE PINHEIRO SILVEIRA**  
Secretário-Adjunto de Acompanhamento Econômico

**NELSON HENRIQUE BARBOSA FILHO**  
Secretário de Acompanhamento Econômico