



MINISTÉRIO DA FAZENDA
Secretaria de Acompanhamento Econômico

Parecer Analítico sobre Regras Regulatórias nº 04/COGEN/SEAE/MF

Brasília, 04 de fevereiro de 2011

Assunto: Audiência Pública nº 123/2010, da Agência Nacional de Energia Elétrica – Aneel, referente à revisão da forma de apuração e do preço da penalidade por insuficiência de lastro.

1- Introdução

1. Em sintonia com os princípios da eficiência e da publicidade que regem a administração pública, a Agência Nacional de Energia Elétrica - Aneel publicou o Aviso de Audiência Pública nº 123/2010 no Diário Oficial da União de 23 de dezembro de 2010. A agência procura obter subsídios e informações adicionais para promover aprimoramentos em disposições relativas à apuração de insuficiência de lastro/cobertura contratual e instituir a penalidade por violação de limite máximo de alavancagem.

2. Nesse contexto, o objetivo deste parecer é oferecer as contribuições desta Secretaria no sentido de colaborar com o aprimoramento do arcabouço regulatório do setor.

2 – Da Análise

2.1 – Problema Identificado, Objetivo e Instituições Impactadas

3. A apuração de insuficiência de lastro é feita por meio da verificação do lastro ou cobertura contratual de consumo tendo em conta os compromissos assumidos com a comercialização de energia por cada agente do setor elétrico. Para tanto, são confrontados os recursos (garantia física e/ou contratos de compra) com os requisitos (contratos de venda) nos últimos doze meses anteriores ao mês corrente. No entanto, a penalidade é aplicada mensalmente, caso o agente registre um déficit no período de apuração. Dessa forma, ainda que nos meses seguintes o agente registre lastro suficiente para recuperar o saldo negativo do mês em que a penalidade foi incorrida, não poderá recuperar os recursos financeiros dispendidos. A exceção são as distribuidoras de energia elétrica, cuja penalidade é aplicada somente no mês de dezembro, o que lhes garante a possibilidade de recuperação de eventuais déficits incorridos no decorrer do ano sem que sofram penalidades.

4. Na audiência em tela, a Aneel propõe estender para os demais agentes do setor elétrico o critério empregado para as distribuidoras, ou seja, a penalidade seria calculada com base na apuração dos últimos doze meses e aplicada apenas no mês de dezembro. Na Nota Técnica nº 123/2010 – SEM/Aneel, a agência elenca uma série de razões para a mudança proposta, dentre as quais: i) a penalidade é uma imposição em decorrência do descumprimento de uma obrigação, o que implica, em caso de sanção, a revisão do histórico do lastro; ii) necessidade de evitar penalização indevida em decorrência de questões conjunturais, como a sazonalização da garantia física; iii) a sazonalização da garantia física pode distorcer o resultado da apuração do lastro se utilizada a janela móvel de doze meses; e iv) pleito de diversos agentes do setor para alteração da metodologia, inclusive associações que representam classes de agentes (geração, comercialização e consumidores livres/especiais).

5. É importante observar que o fim da aplicação da penalidade em base mensal pode fazer com que agentes posterguem a contratação de energia para os meses finais do ano, o que pode causar desequilíbrio estrutural entre oferta e demanda de energia. Com o objetivo de reduzir o déficit mensal de recursos de cada agente, a Aneel propõe a criação de uma penalidade associada ao nível de alavancagem, que não poderá ultrapassar 30%.

6. A Aneel propõe ainda alterar o valor da penalidade por insuficiência de lastro, que atualmente consiste no maior valor entre o Preço de Liquidação das Diferenças - PLD e o Valor de Referência - VR. A agência entende que o valor da penalidade não deve mais estar vinculado ao PLD, por este ser um parâmetro ao qual o agente estará submetido de qualquer maneira, por meio da liquidação financeira ou por meio do faturamento do contrato bilateral.

7. Ainda com relação à penalidade por insuficiência de lastro, a Aneel propõe incluir um fator que, multiplicado ao VR, fornecerá o preço da penalidade. Este fator, que estará associado ao nível de sobra de lastro de energia do sistema como um todo, poderá assumir valores entre 0,5 (nível de sobras acima de 10%) e 1 (nível de sobras abaixo de 3%).

8. Verifica-se assim que a Aneel constatou que, atualmente, as regras aplicadas aos agentes do setor elétrico por insuficiência de lastro podem ensejar penalidades indevidas. Nesse contexto, o objetivo com a audiência pública em comento é justamente promover o aperfeiçoamento da regulação em questão de forma a mitigar o risco de que punições impróprias ocorram.

9. Entre os agentes afetados pela medida convém mencionar: geradores, distribuidores, comercializadores e consumidores de energia elétrica.

2.2 – Das Possíveis Opções à Norma

10. Considerando os problemas identificados pela Aneel, a abertura de audiência pública e conseqüente promulgação de resolução da agência são imperativas, uma vez que não há meio menos gravoso de solucionar os inconvenientes apontados no marco regulatório vigente.

11. Ademais, no âmbito de suas competências, esta Secretaria considera que a alternativa à proposta de norma em análise é a manutenção da sistemática de punição hoje vigente¹.

¹ Vale ressaltar que a audiência pública promovida pela Aneel busca, justamente, identificar outras opções.

2.3 – Dos Possíveis Impactos ao Bem-Estar Econômico

12. A análise relativa ao bem-estar econômico envolverá, inicialmente, a avaliação dos eventuais impactos da proposição sobre a concorrência. Posteriormente, outras conseqüências sobre a eficiência econômica serão investigadas.

2.3.1 – Impactos à Concorrência

13. Os impactos à concorrência serão avaliados por metodologia desenvolvida pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE². A metodologia consiste de um conjunto de questões a serem verificadas na análise do impacto de políticas públicas sobre a concorrência. O impacto competitivo poderia ocorrer por meio de: i) limitação no número ou variedade de fornecedores; ii) limitação na concorrência entre empresas; e iii) diminuição do incentivo à competição. As referidas questões e seus respectivos efeitos são descritos abaixo:

1º Efeito - limitação no número ou variedade de fornecedores, provável no caso de a política proposta:

- i) conceder direitos exclusivos a um único fornecedor de bens ou de serviços;
- ii) estabelecer regimes de licenças, permissões ou autorizações como requisitos de funcionamento;
- iii) limitar a alguns tipos de fornecedores a capacidade para a prestação de bens ou serviços;
- iv) aumentar significativamente os custos de entrada ou saída no mercado;
- v) criar uma barreira geográfica à aptidão das empresas para fornecerem bens ou serviços, mão-de-obra ou realizarem investimentos.

2º Efeito - limitação da concorrência entre empresas, provável no caso de a política proposta:

- i) controlar ou influenciar substancialmente os preços de bens ou serviços;
- ii) limitar a liberdade dos fornecedores de publicarem ou comercializarem os seus bens ou serviços;
- iii) fixar normas de qualidade do produto que beneficiem apenas alguns fornecedores ou que excedam o que consumidores bem informados escolheriam;
- iv) aumentar significativamente o custo de produção de apenas alguns fornecedores (especialmente no caso de haver diferenciação no tratamento conferido a operadores históricos e a concorrentes novos).

3º Efeito - diminuir o incentivo para as empresas competirem, provável no caso de a política proposta:

- i) estabelecer um regime de autorregulamentação ou de correção;
- ii) exigir ou estimular a publicação de dados sobre níveis de produção, preços, vendas ou custos das empresas;
- iii) isentar um determinado setor industrial ou grupo de fornecedores da aplicação da legislação geral da concorrência;
- iv) reduzir a mobilidade dos clientes entre diferentes fornecedores de bens ou serviços por meio

² Referência: OCDE (2007). Guia de Avaliação da Concorrência. Versão 1.0. Disponível em: <http://www.oecd.org/dataoecd/15/43/39680119.pdf>. Acessado em 21.07.2010.

do aumento dos custos explícitos ou implícitos da mudança de fornecedores.

14. Apontados os elementos que podem, potencialmente, reduzir a concorrência, conclui-se que a matéria analisada não implica estrangulamentos concorrenciais, haja vista que a alteração da metodologia de apuração e do preço da penalidade por insuficiência de lastro não deverá produzir nenhum dos efeitos citados.

2.3.2 – Dos Impactos ao Bem-Estar Econômico

15. A metodologia proposta pela Aneel para a apuração da insuficiência de lastro e do valor da penalidade representa um esforço louvável para evitar as distorções causadas pela aplicação da penalidade mensalmente, além de buscar instituir um valor de penalidade que reflita melhor as condições estruturais e conjunturais do sistema. A mitigação do risco de punições indevidas é benéfica ao ambiente de negócios, pois reduz custos de transação e promove eficiência econômica.

2.4 – Considerações sobre Possíveis Opções à Minuta de Resolução

16. A comprovação de que a proposta em análise tem impacto positivo no bem-estar econômico passa pela conclusão de que ela representa, de fato, avanços em relação à legislação vigente. Neste sentido, seria importante esclarecer melhor alguns aspectos da metodologia em análise.

17. Na Nota Técnica nº 123/2010, a agência afirma que “a penalidade por insuficiência de lastro/cobertura contratual deve ser elevada o suficiente para estimular a contratação, entretanto, seu valor não pode romper o limiar do tolerável em termos de capacidade de pagamento por parte do agente infrator”. Ainda segundo a agência, “a penalidade por insuficiência de lastro/cobertura contratual deve produzir os seguintes sinais econômicos: i) estimular a contratação de energia por parte dos agentes compradores (particularmente agentes de consumo); e ii) desincentivar a celebração de contratos de venda sem o devido respaldo físico de geração por parte dos agentes vendedores (agentes de geração e de comercialização)”.

18. Ocorre que a nova forma de aplicação da penalidade permite que os agentes do setor operem com déficit de lastro durante um período do ano sem qualquer tipo de penalidade, desde que o nível de alavancagem não ultrapasse 30%, e que ao final do ano o déficit seja compensado. Nesse caso, haveria somente a exposição negativa ao PLD nos meses em que houvesse déficit, o que seria recuperado posteriormente com a exposição positiva quando da compensação do lastro negativo dos meses anteriores. Além disso, o valor da penalidade por insuficiência de lastro também foi reduzida com a introdução de um multiplicador ao VR que não pode assumir valores maiores do que 1. Por fim, a penalidade não poderá ser igual ao PLD se este for maior que o VR, como ocorre atualmente.

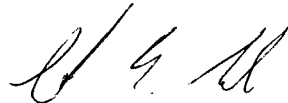
19. Embora visem mitigar o risco de penalidades indevidas, as mudanças mencionadas podem ter o potencial de estimular o aumento do nível de exposição dos agentes às penalidades em detrimento da celebração de contratos no mercado de curto prazo, o que pode implicar aumento do nível de alavancagem do sistema como um todo. Caso isso ocorra, deve ser avaliado se os sinais econômicos produzidos serão suficientes para a manutenção da segurança do sistema.

20. Nesse sentido, considerando o risco acima referido, esta Secretaria sugere que a aprovação das regras em análise ocorra concomitantemente com a apresentação das eventuais consequências da nova sistemática para a segurança energética, o mercado de curto prazo, e os agentes do setor. Em caso de serem negativas, é desejável que seja mostrado que tais impactos indesejáveis são compensados pelos benefícios das novas regras.

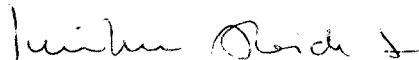
3 – Conclusão

21. Diante do exposto, e com vistas a contribuir com a louvável iniciativa da Aneel em aperfeiçoar as regras para a metodologia que envolve a insuficiência de lastro, esta Secretaria sugere que a aprovação das regras em análise ocorra simultaneamente à apresentação das eventuais consequências da nova sistemática para a segurança energética, o mercado de curto prazo e os agentes do setor de energia elétrica. Em caso de serem negativas, é desejável que seja mostrado que tais impactos indesejáveis são compensados pelos benefícios das novas regras.

À consideração superior.



CLÁUDIO EVANGELISTA DE CARVALHO
Assessor Técnico



JOSSIFRAM ALMEIDA SOARES
Coordenador-Geral de Energia

De acordo.



RUTELLY MARQUES DA SILVA
Secretário-Adjunto de Acompanhamento Econômico



ANTONIO HENRIQUE PINHEIRO SILVEIRA
Secretário de Acompanhamento Econômico