

O Novo Modelo do Setor Elétrico

Ministério de
Minas e Energia



Ministério de Minas e Energia

O NOVO MODELO DO SETOR ELÉTRICO

A energia elétrica tem papel fundamental e estratégico para a sociedade, pois é elemento chave para a inclusão social e o desenvolvimento econômico, bem como para a melhoria da qualidade de vida da população. A predominância da geração hidrelétrica no Brasil traz implicações adicionais ao exigir que se leve em consideração um horizonte de médio e longo prazo, tanto para a operação do sistema, quanto para a sua expansão. Esses aspectos devem ser considerados na formulação de qualquer arranjo institucional que se pretenda estável e duradouro para o setor elétrico brasileiro. Foi o que fez o Ministério de Minas e Energia.

O novo modelo para o setor está desenhado para promover uma importante melhoria na segurança do suprimento de energia. O modelo permite chegar a uma matriz energética que aproveite melhor as vantagens da hidroeletricidade e da energia térmica ao estabelecer uma competição por preços no processo de comercialização da energia. Em termos técnicos, ele permite que se aumente, o grau de confiabilidade do sistema, favorecendo a modicidade tarifária, ou seja, o menor custo possível para o consumidor.

A forma de aumentar a confiabilidade do sistema é reconhecer que a energia "assegurada" de uma termoelétrica tem menor risco que a de uma hidrelétrica. Hoje, a energia "assegurada" de uma hidrelétrica é calculada admitindo 5% de risco de insuficiência de suprimento. O *mix* das duas (hidráulicas e térmicas) aumenta a confiabilidade agregada do sistema. A questão é: quanto se deve pagar por isso? O novo modelo estabelece relações físicas entre as duas fontes e indicará a combinação ótima das fontes, dependendo dos preços que os geradores oferecerem nos leilões. Com isso, obtém-se mais segurança no suprimento a custo mínimo para a sociedade.

O novo modelo harmoniza o papel dos diversos agentes e instituições, criando um quadro favorável ao investimento. O novo modelo promove a modicidade tarifária pela competição aberta entre agentes de geração. Ele limita o *self-dealing* (autocontratação) ao mesmo tempo em que proporciona um quadro atrativo para o investidor privado. Ainda assim, não prejudica o autoprodutor, pois permite seu acesso à energia mais barata e produzida de maneira mais eficiente – as hidrelétricas –, ao mesmo tempo em que protege o consumidor cativo ao exigir, desse autoprodutor, uma compensação pelo acesso a esses recursos. Ele não é centralizante, mas tem mecanismos que dão maior garantia à adimplência e reduzem o favorecimento ou ações concertadas entre agentes.

No novo modelo, o *pool* é um mecanismo de segurança para os consumidores que dependem da energia vendida por distribuidoras, sem prejuízo do estímulo a que agentes consumidores se tornem livres. Incentivar os grandes consumidores a se tornarem livres é uma forma de diminuir a carga sobre o Estado, focando os esforços públicos no atendimento aos pequenos consumidores que continuarão dependentes de distribuidoras. O *pool* diminui o custo da energia das distribuidoras e ajuda a garantir a oferta futura. O autoprodutor e o produtor independente de energia podem tanto vender para o consumidor livre, como participar dos leilões para o mercado regulado. Ao participar das licitações para o aproveitamento de potenciais hidráulicos, o autoprodutor e o produtor independente pagam um prêmio pelo uso do bem público – relativo à parcela usada para consumo próprio ou destinada para o mercado de livre contratação.

O planejamento está no cerne do novo modelo – e contribui para a redução dos custos da energia. Será de responsabilidade do Poder Concedente propor uma oferta de futuros aproveitamentos de fonte de energia com potencial de geração maior que a demanda prevista. O Poder Concedente quer estimular a competição entre os agentes pela construção de usinas mais eficientes. A previsão da demanda será responsabilidade dos concessionários (distribuidoras), que garantirão o crescimento de seu mercado com leilões cinco (5) e três (3) anos à frente.

A energia existente contribui para a estabilidade do sistema, sem ser vendida a preço vil.

A energia existente deverá ser vendida em leilões de diversos prazos, de forma que, no futuro, os contratos vençam em datas não coincidentes. Esses prazos deverão ser, no entanto, menores que os prazos dos contratos da energia das novas usinas – que cobrirão o prazo de amortização dos novos investimentos. Os leilões de energia existente serão separados dos leilões de expansão.

O novo modelo propõe uma abordagem firme da questão da inadimplência.

É fundamental que os geradores sejam pagos em dia. São previstos mecanismos legais e financeiros para garantir isso: contratos de constituição de garantias, cláusulas de garantia, bem como a exigência de adimplência intra-setorial como pré-requisito para reajustes e revisões de tarifas.

O novo modelo prevê o reforço da função de comercialização, atribuindo à Câmara de Comercialização de Energia Elétrica – CCEE – o papel de interveniente e de gerente dos contratos bilaterais entre os agentes e de responsável pela gestão das garantias.

O novo modelo reconhece o estágio avançado alcançado que pelas instituições e os agentes setoriais. Ele é fruto de amplo processo de reflexão, troca de informação e expectativa entre o governo e os agentes setoriais (associações de geradores, produtores independentes, transmissores, comercializadores, distribuidores, grandes consumidores, associações de classe e sindicatos, federações, parlamentares, governadores, fórum de secretários estaduais de energia, universidades, etc.). Foram realizadas reuniões técnicas, *workshops*, seminários, debates, consolidação das contribuições apresentadas, configurando-se um amplo diálogo com todos os segmentos da sociedade.

O novo modelo responde de maneira eficiente às principais questões levantadas pela sociedade na esteira do racionamento e dos "apagões". Ele o faz protegendo os consumidores cativos, dando espaço para atuação de todos os agentes (geradores, produtores independentes, autoprodutores, distribuidores, transmissores, comercializadores, consumidores livres) e respeitando contratos. Ele também reduz o risco da "socialização" de prejuízos decorrentes de decisões empresariais equivocadas. Junto à universalização do acesso e do uso da eletricidade, ele se propõe a transformar o Brasil.

**Dilma Rousseff
Ministra de Estado de Minas e Energia**

1. AS BASES DO NOVO MODELO

O novo modelo proposto pelo Governo institucional do setor elétrico tem os seguintes objetivos principais:

- promover a **modicidade tarifária**, que é fator essencial para o atendimento da função social da energia e que concorre para a melhoria da competitividade da economia;
- garantir a **segurança do suprimento** de energia elétrica, condição básica para o desenvolvimento econômico sustentável;
- assegurar a **estabilidade do marco regulatório**, com vistas à atratividade dos investimentos na expansão do sistema; e
- promover a **inserção social** por meio do setor elétrico, em particular dos programas de universalização de atendimento.

O modelo proposto foca diretamente essas questões, em contraponto ao ordenamento institucional vigente. Nessas condições, os elementos fundamentais do novo modelo são:

- a reestruturação do planejamento de médio e longo prazo;
- o monitoramento, no curto prazo, das condições de atendimento;
- o redirecionamento da contratação de energia para o longo prazo, compatível com a amortização dos investimentos realizados;
- a competição na geração com a licitação da energia pelo critério de menor tarifa;
- a coexistência de dois ambientes de contratação de energia, um regulado (Ambiente de Contratação Regulada – ACR), protegendo o consumidor cativo, e outro livre (Ambiente de Contratação Livre – ACL), estimulando a iniciativa dos consumidores livres;
- a instituição de um *pool* de contratação regulada de energia a ser comprada pelos concessionários de distribuição;
- a desvinculação do serviço de distribuição de qualquer outra atividade;
- a previsão de uma reserva conjuntural para restabelecimento das condições de equilíbrio entre oferta e demanda;
- a restauração do papel do Executivo como Poder Concedente.



* Ambiente de Contratação Regulada (ACR) – onde se dá a compra da energia pelo conjunto das distribuidoras, em leilões, por diversos prazos. As distribuidoras são responsáveis pelo atendimento aos consumidores cativos. Neste ambiente, todos os geradores – incluindo produtores independentes – venderão energia para todas as distribuidoras. Os leilões de energia existente serão separados dos leilões de expansão.

* Ambiente de Contratação Livre (ACL) – onde geradoras e produtores independentes comercializarão energia, com preços e quantidades livremente negociados, para os consumidores livres - pela legislação os que têm gasto superior a 3MW. A figura do comercializador está mantida no novo modelo e terá atuação restrita no ACL.

2. A MODICIDADE TARIFÁRIA E ALOCAÇÃO EFICIENTE DOS RECURSOS

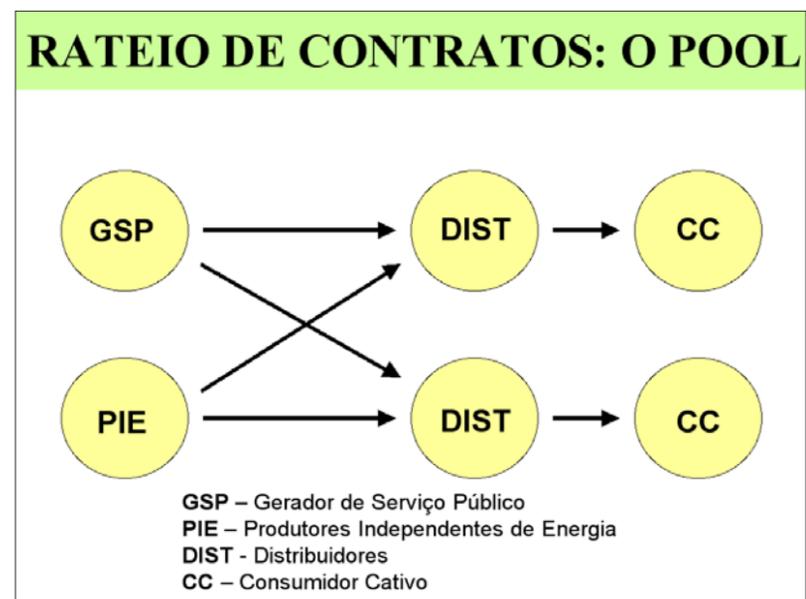
A modicidade tarifária é elemento-chave no atendimento às demandas sociais e às exigências do desenvolvimento econômico. Contribuem para a modicidade tarifária e para a alocação eficiente de recursos:

- ampliar a competição na geração de energia, por meio de licitações pelo critério de menor tarifa;
- garantir o equilíbrio entre a oferta e a demanda por energia, de forma que o consumidor não seja onerado pela falta ou pelo excesso de energia;
- reduzir os riscos associados aos investimentos, com a concessão de licença prévia ambiental e de contratos de compra de energia de longo prazo;
- assegurar que não sejam apropriados custos estranhos à prestação do serviço.

Nesse sentido, o modelo proposto compreende um conjunto de medidas que, integradas, atuam no sentido da modicidade tarifária. São elas:

- a definição de **dois ambientes de contratação** de energia, um regulado, congregando todos os consumidores cativos e os distribuidores, no qual as compras de energia se farão sempre por licitação, pelo critério de menor tarifa, e outro livre, no qual se inscrevem os consumidores livres e os comercializadores, com capacidade de negociar seus contratos de suprimento;

- o estabelecimento da **contratação conjunta por todos os distribuidores**, na forma de um *pool*, permitindo a apropriação, na tarifa, de economias de escala na compra da energia (o conjunto dos distribuidores perfaz mais de 85% do mercado) e a distribuição equilibrada dos riscos e benefícios da contratação;
- o acesso do **autoprodutor, do produtor independente de energia e do grande consumidor** aos empreendimentos mais eficientes, conferindo incentivos para o bom funcionamento do mercado de livre contratação e tornando efetiva a relação entre os dois ambientes de contratação, com reflexos positivos na formação dos preços e tarifas;
- a **competição na geração** e a existência simultânea dos dois ambientes de contratação, permitindo uma efetiva gestão dos contratos e melhorando o perfil do risco do investidor;
- a reestruturação do **planejamento** setorial, com contestação de preço, permitindo a escolha dos projetos mais eficientes e das soluções mais econômicas para a expansão da oferta;
- a obtenção, pelos vencedores das licitações visando à expansão da oferta, de **contratos de suprimento de longo prazo** (15 a 20 anos), o que tende a reduzir o custo do financiamento e melhora as condições para o investimento;
- a concessão de **licença prévia** ambiental como pré-requisito para as licitações das novas usinas hidrelétricas e linhas de transmissão, o que reduz riscos para o investidor;
- a exigência da **desverticalização da distribuição**, impedindo que custos estranhos ao fornecimento de energia aos consumidores cativos sejam indevidamente repassados às suas tarifas.



O rateio de contratos um mecanismo de proteção aos consumidores cativos. A tarifa de suprimento será o o preço médio final de todas as fontes de energia, sempre pelo menor valor, já que todas as compras neste ambiente serão feitas por leilões. As distribuidoras só poderão comprar energia por meio da CCEE.

3. A SEGURANÇA DO SUPRIMENTO

Nos últimos cinco anos, houve dois apagões e o racionamento de 2001/2002, com graves conseqüências para o consumidor, para a situação financeira das empresas e para o desenvolvimento econômico do País. A segurança no suprimento é crucial para garantir a sustentabilidade do crescimento. Nessas condições, o modelo proposto prevê um conjunto integrado de medidas para garantir a segurança de suprimento, incluindo:

- a constituição de uma **reserva de segurança** do sistema por meio:
 - da **licitação**, com base nos estudos de planejamento, visando a **matriz hidrotérmica** – combinação ótima de hidrelétricas e térmicas – capaz de garantir a maior segurança ao menor custo de suprimento possível;
 - da **melhoria do critério de garantia** do suprimento (risco admitido de insuficiência da oferta), com a definição dos novos parâmetros a ser feita a partir dos estudos de planejamento;
- a exigência de **contratação de 100% da demanda** por parte de todos os agentes de consumo (distribuidores e consumidores livres), lastreada, basicamente, em contratos com prazos não inferiores a cinco anos;
- a **contratação da energia** visando a expansão do mercado **com antecedência de três e cinco anos** e por meio de contratos de longo prazo;
- a criação do **Comitê de Monitoramento do Setor Elétrico – CMSE**, coordenado pelo MME, responsável pelo monitoramento permanente da segurança de suprimento, podendo propor a **contratação de reserva conjuntural**, em caso de desequilíbrio entre a oferta e a demanda;
- o aperfeiçoamento da **governança do ONS**, de forma a garantir que, cada vez mais, as decisões operativas privilegiem a segurança do sistema.



O Executivo, a partir de estudos da Empresa de Pesquisa Energética (EPE), oferecerá opções de empreendimentos, ordenados por preço, compondo nos processos licitatórios uma oferta maior que a demanda prevista e por ordem de preço. O objetivo é incentivar a competição por usinas mais eficientes. Em casos especiais, o Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) pode autorizar a licitação por usinas individuais.

4. A ESTABILIDADE DO MARCO REGULATÓRIO

A regulação é essencial onde existem falhas de mercado, monopólios naturais e os investimentos exijam um longo prazo de maturação. Uma agência reguladora bem estruturada, que a partir das definições políticas gerais, oriundas da legislação e do Poder Executivo, possa exercer seu papel com autonomia, é pré-condição para a expansão do setor elétrico e a atração de investimentos. A qualidade do desenho institucional, onde cada instituição tenha suas funções, atribuições e responsabilidades claramente definidas, é condição essencial para que o sistema funcione cumprindo seus objetivos de eficiência e eficácia.

O novo modelo do setor elétrico estabelece:

- definição clara das funções e atribuições dos diversos agentes institucionais existentes, estabelecendo com nitidez suas responsabilidades e aperfeiçoando sua governança:

- restauração do papel de Poder Concedente do MME;

- reforço das funções reguladora, fiscalizadora e mediadora da ANEEL;

- melhoria da governança do ONS, com ênfase na sua independência;

- atribuições principais dos agentes institucionais existentes:

Conselho Nacional de Política Energética – CNPE

- > proposição da política energética nacional ao Presidente da República, em articulação com as demais políticas públicas;

- > proposição da licitação individual de projetos especiais do setor elétrico, recomendados pelo MME (nova função); e

- > proposição do critério de garantia estrutural de suprimento (nova função).

Ministério de Minas e Energia – MME

- > formulação e implementação de políticas para o setor energético, de acordo com as diretrizes do CNPE;

- > retomada do exercício da função de planejamento setorial, com contestação pública:

- por técnica – permite que possíveis interessados, tais como concessionários, universidades, movimentos sociais, consumidores e investidores, tenham a oportunidade de se manifestar, visando a contribuir sobre:

- as premissas utilizadas nos estudos (por exemplo, crescimento da economia, previsão da demanda por energia);

- a estratégia escolhida para a expansão do sistema; e

- o plano de expansão propriamente dito (por exemplo, possibilidades de expansão da oferta não consideradas ou descartadas).

- por preço – permite que projetos alternativos aos sugeridos pelo planejamento sejam apresentados por investidores no processo de licitação por menor tarifa. O objetivo é garantir a eficiência e a transparência do processo licitatório.

- > exercício do Poder Concedente;

- > monitoramento da segurança de suprimento do Setor Elétrico, por intermédio do CMSE (nova função); e

- > definição de ações preventivas para restauração da segurança de suprimento no caso de desequilíbrios conjunturais entre oferta e demanda, tais como gestão da demanda e/ou contratação de uma reserva conjuntural de energia do sistema interligado (nova função).

Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL

- > mediação, regulação e fiscalização do funcionamento do sistema elétrico;

- > realização de leilões de concessão de empreendimentos de geração e transmissão por delegação do MME; e

- > licitação para aquisição de energia para os distribuidores.

Operador Nacional do Sistema Elétrico – ONS

- > coordenação e controle da operação da geração e da transmissão no sistema elétrico interligado; e

- > administração da contratação das instalações de transmissão.

Centrais Elétricas Brasileiras S.A. – ELETROBRÁS

- > exercício da função de *holding* das empresas estatais federais;

- > administração de encargos e fundos setoriais;

- > comercialização da energia da ITAIPU Binacional;

- > comercialização da energia de fontes alternativas contempladas pelo Programa de Incentivo de Fontes Alternativas – PROINFA; e

- criação de novas instituições, com o objetivo de complementar o marco regulatório, estabelecendo novas funções e atividades:

Empresa de Pesquisa Energética – EPE

- > execução de estudos para definição da Matriz Energética com indicação das estratégias a serem seguidas e das metas a serem alcançadas, dentro de uma perspectiva de longo prazo;

- > execução dos estudos de planejamento integrado dos recursos energéticos;

- > execução dos estudos do planejamento da expansão do setor elétrico (geração e transmissão);

> promoção dos estudos de potencial energético, incluindo inventário de bacias hidrográficas e de campos de petróleo e de gás natural; e

> promoção dos estudos de viabilidade técnico-econômica e sócioambiental de usinas e obtenção da Licença Prévia para aproveitamentos hidrelétricos.

Câmara de Comercialização de Energia Elétrica – CCEE

> administração da contratação de energia no âmbito do ACR:

> a CCEE atuará como interveniente:

- nos contratos bilaterais de suprimento que cada gerador firmará com cada distribuidor, na forma de um *pool*, permitindo a apropriação, na tarifa, de economias de escala na compra da energia, repartindo os riscos e benefícios dos contratos e equalizando o preço da energia para os distribuidores;

- nos contratos de constituição de garantias que cada distribuidor terá que firmar, a fim de reduzir a inadimplência;

> exercício das atuais funções de contabilização e liquidação do MAE, nos dois ambientes de contratação, o ACR e o ACL.

Comitê de Monitoramento do Setor Elétrico – CMSE

> monitoramento das condições de atendimento no horizonte de cinco anos; e

> recomendação de ações preventivas para restaurar a segurança do suprimento, incluindo ações no lado da demanda, contratação de reserva conjuntural, e outras.

5. A ATRATIVIDADE DOS INVESTIMENTOS

COMPETIÇÃO NA GERAÇÃO

O novo modelo, ao limitar o *self-dealing*, retira as barreiras existentes na relação entre distribuidores e geradores que não pertençam ao mesmo grupo econômico. Até agora, somente geradores e distribuidores integrantes de um mesmo grupo controlador tinham incentivos para fazer contratos de longo prazo (*Power Purchase Agreement* – PPAs) e, assim, adquirir condições para contratar financiamentos para novos investimentos. A permissão de um "bônus" de 11,5% sobre o valor normativo (valor máximo pelo qual a compra de energia do distribuidor pode ser repassado às tarifas) tornava a contratação de energia dentro do mesmo grupo econômico altamente atrativa e inibia outras soluções de investimento.

Ao permitir a efetiva competição no segmento de geração, o novo modelo possibilita que, por meio das licitações, sejam estabelecidos, no mercado, contratos de longo prazo entre quaisquer geradores e quaisquer distribuidores. Com isso, é fortalecido o mercado de energia elétrica, que passa a funcionar de forma mais aberta.

Conclusão: **o mercado de geração passa a funcionar de forma transparente, sem barreiras à entrada de novos investidores, aumentando as oportunidades de investimento.**

LICITAÇÃO DA CONCESSÃO

O novo modelo estabelece que será assegurado um contrato de compra de energia, pelo prazo mínimo de 15 anos, aos vencedores dos processos de licitação, para atender expansão do mercado das distribuidoras.

Conclusão: **os novos projetos de geração passam a contar com um instrumento eficaz (PPAs) para a obtenção de financiamentos, possibilitando a redução do risco do investimento.**

O novo modelo exige que os novos projetos hidrelétricos sejam oferecidos à licitação com estudo de viabilidade técnico-econômica e licença prévia ambiental concedida.

Conclusão: **os novos projetos de hidrelétrica têm o risco ambiental controlado, aumentando a previsibilidade do empreendimento (cronograma, etc.) e reduzindo o risco do investimento.**

ESTABILIDADE DA CONTRATAÇÃO

O novo modelo muda o foco da contratação de energia, privilegiando o longo prazo, ao mesmo tempo em que obriga a contratação de 100% do mercado pelas distribuidoras.

Conclusão: **é reduzida a exposição do investidor ao mercado de curto prazo, o que diminui a componente especulativa da comercialização de sua energia.**

O novo modelo permite ao gerador a comercialização de sua energia tanto no ambiente regulado como no livre, com reflexos positivos na formação dos preços e tarifas. A eficiência da contratação é ainda ampliada porque o ajuste nas quantidades de energia contratadas pelas distribuidoras pode ser feito, em até dois anos antes da liquidação, com sobras de energia oriundas de contratos do ambiente livre, o que reduz o risco de sobrecontratação ou de subcontratação.

Conclusão: **o fato de que a comercialização dos contratos de geração e de parte dos contratos de distribuição possa ocorrer, simultaneamente, nos dois ambientes, permite uma alocação mais eficiente dos recursos, com efeitos positivos para atratividade dos investimentos.**

CONTROLE DA INADIMPLÊNCIA

O novo modelo estabelece um maior controle da inadimplência mediante a exigência de contratos de constituição de garantia e, também, ao exigir plena quitação das obrigações intra-setoriais como requisito essencial para os processos de reajuste e revisão tarifária.

Conclusão: **ao estabelecer uma política de combate à inadimplência, o modelo favorece a atratividade dos investimentos.**

6. A TRANSIÇÃO

• **respeitar os contratos existentes;**

• **não gerar aumentos tarifários;**

• **criar ambiente propício para a retomada de investimentos.**