



CADERNO OPINIÃO

RESPEITO ÀS INSTITUIÇÕES E AO ARCABOUÇO REGULATÓRIO SÃO FUNDAMENTAIS PARA A MANUTENÇÃO DO CRESCIMENTO ECONÔMICO E EXPANSÃO DO SETOR ENERGÉTICO NACIONAL.

AUTORES

Felipe Gonçalves, Acácio Barreto
e Luiz Roberto Bezerra

janeiro.2020



DIRETOR

Carlos Otavio de Vasconcellos Quintella

EQUIPE DE PESQUISA

Coordenação Geral

Carlos Otavio de Vasconcellos Quintella

Superintendente de Ensino e P&D

Felipe Gonçalves

Coordenação de Pesquisa

Fernanda Delgado

Pesquisadores

Acacio Barreto Neto

Adriana Ribeiro Gouvêa

Carlos Eduardo P. dos Santos Gomes

Daniel Tavares Lamassa

Gláucia Fernandes

Magda Chambriard

Marina de Abreu Azevedo

Pedro Henrique Gonçalves Neves

Priscila Martins Alves Carneiro

Tamar Roitman

Thiago Gomes Toledo

PRODUÇÃO

Coordenação e Execução

Simone C. Lecques de Magalhães

Apoio

Thatiane Araciro

Diagramação

Bruno Masello e Carlos Quintanilha



OPINIÃO

RESPEITO ÀS INSTITUIÇÕES E AO ARCABOUÇO REGULATÓRIO SÃO FUNDAMENTAIS PARA A MANUTENÇÃO DO CRESCIMENTO ECONÔMICO E EXPANSÃO DO SETOR ENERGÉTICO NACIONAL.

Felipe Gonçalves, Acácio Barreto
e Luiz Roberto Bezerra

Um ambiente regulatório estável é visto como diferencial comparativo na atração de investimentos para o Brasil em face de outros países. No entanto, esta estabilidade tem sofrido com recentes manifestações políticas que colocam em dúvida a estabilidade regulatória no setor energético, aumentando a percepção de risco de investidores.

Entre os projetos possivelmente impactados estão os resultantes do processo de privatização das distribuidoras de energia elétrica, parte importante da política de redução do tamanho do estado, ora em curso.

No estágio de amadurecimento em que se encontra o Brasil, ainda que haja resistência em prol de um Estado gestor de empresas em setores estratégicos, o retrocesso resultaria na criação de um ambiente instável, em consequência do enfraquecimento dos instrumentos legais diante do poder de interferência governamental.

Em setores com alto nível de regulação, como é o caso do setor energético, um dos principais riscos identificados pelos empreendedores é o chamado risco regulatório, associado, entre outros fatores às possíveis intervenções governamentais¹.

Um estudo de 2018, realizado pela Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência, mapeou os desafios para o aumento do investimento privado em infraestrutura no Brasil, identificando que a estabilidade das regras é essencial para empreendimentos de infraestrutura que possuem prazos longos de execução e operação.

Nessas condições, alterar de forma abrupta as regras aumenta a percepção de risco dos agentes econômicos envolvidos. Tais movimentos causam prejuízos e encarecem os empreendimentos, além de contribuir para afastar potenciais investidores em projetos ainda não licitados.

Esse impacto é ainda maior no caso de investidores estrangeiros, que têm dificuldades em lidar com essas mudanças².

O uso político de questões que demandam avaliação técnica gera insegurança aumentando a percepção de risco dos investidores.

Um dos casos mais emblemáticos é o do “apagão” de 2001 que, independente dos erros de planejamento terem de fato ocorrido, teve papel indiscutível nas eleições presidenciais de 2002.

Outro exemplo já estressado de instabilidade de

regras com grandes impactos na percepção de risco dos investidores é conhecido evento como o “11 de setembro” do setor elétrico brasileiro.

A publicação da MP 579 em 11 de setembro de 2012, cujo principal objetivo anunciado pelo governo era o de redução de preço para o consumidor final, favoreceu a judicialização no setor levando a um nível de inadimplência junto à Câmara de Comercialização de Energia (CCEE) sem precedentes.

Mesmo sem alteração do arcabouço legal, o excesso de questionamentos jurídicos e as tentativas de uso político no âmbito do processo regulatório trazem para o mercado um nível de insegurança indesejado por aqueles que buscam atrair capital privado.

O setor elétrico observou com preocupação a série de tentativas de impedimento para a privatização das distribuidoras de energia do sistema Eletrobras. Ações trabalhistas e cíveis de naturezas diversas trouxeram incertezas a esse processo.

A privatização das distribuidoras se tornou necessária para evitar o processo de liquidação destas empresas que, mesmo após a federalização continuaram acumulando prejuízos ao longo dos anos.

Essa necessidade vem do fato do processo privatização, ocorrido no final dos anos 90, não ter gerado atratividade para as distribuidoras dos estados do Piauí, Rondônia, Acre, Amazonas, Alagoas e Roraima. Com um nível expressivo de endividamento e grandes dificuldades de expandir suas redes para atendimento de regiões remotas, essas

¹ Edição de junho de 2019 do Boletim de Conjuntura do Setor Energético da FGV Energia. Disponível em: www.fgvenergia.fgv.br
² Desafios ao aumento do investimento privado em infraestrutura no Brasil, Secretaria Especial de Assuntos Estratégicos da Presidência da República – SAE/PR, 2018. Disponível em: <http://portaldaestrategia.infraestrutura.gov.br>

empresas foram absorvidas pela Eletrobras.

Os governos seguintes puderam então, fazer uso dessas empresas dentro das suas estratégias de governabilidade, dentre as quais estariam a indicação política para cargos de diretoria e o gerenciamento de dívidas de estados e Municípios junto às concessionárias. Além de elevar os níveis de endividamento, em muitos casos, essas ações levaram à substituição de critérios técnicos para expansão da rede por outros de natureza política.

Nesse cenário de quase sucateamento e crescentes prejuízos absorvidos pela Eletrobras – com consequências para sua capacidade de investimento em geração e transmissão – tornou-se premente a desvinculação dessas distribuidoras de energia elétrica do grupo estatal.

Com a expectativa de reduzir despesas e cessar um prejuízo da ordem de R\$ 9 bilhões (2018), as distribuidoras foram desde 2016 vendidas por meio de um processo coordenado pelo BNDES.

Com isso, essas passaram a ser controladas por empresas privadas com maior domínio na gestão desses ativos, às quais restaram o desafio de revitalizar a parte financeira e física, melhorando indicadores técnicos e garantindo a expansão da rede:

- CELG Goiás – Grupo ENEL (2016/17)
 - CEAL Alagoas e CEPISA Piauí – Equatorial Energia (2018)
 - Eletro Acre e CERON Rondônia – Grupo Energisa (2018)
 - Boa Vista Energia Roraima – Oliveira Energia (2018)
 - Amazonas Energia – ATEM e Oliveira Energia (2018)
- A primeira do grupo a ser privatizada foi a CELG-

D, tornando-se em fevereiro de 2017 uma das empresas do Grupo ENEL. A empresa italiana assumiu a distribuidora do estado de Goiás com importantes desafios:

- Qualidade do fornecimento: em 2015 a duração média de interrupções por cliente (DEC) era 43,2 horas, com apenas 12 dos conjuntos elétricos dentro meta regulatória (1% do total de conjuntos).
- Demanda reprimida de 1.905 MVA
- Backlog de Conexões rurais de 23,5 mil conexões.

Entre dezembro de 2015 e outubro de 2019, os indicadores de continuidade demonstraram uma expressiva melhoria. A duração média das interrupções por cliente (DEC) reduziu 45%, enquanto o número médio de interrupções por cliente (FEC) melhorou 52%. Em outubro de 2019, o DEC alcançou 23,7 horas enquanto o FEC chegou a 12,0, superando as metas contratuais para 2019, que são respectivamente de 30,33 horas e 20,22 vezes. Adicionalmente o número de conjuntos elétrico dentro dos limites regulatórios saltou para 30, representando uma melhoria na qualidade do fornecimento de 150%.

O caso da ENEL reforça a lista de exemplos de casos que podem gerar instabilidade na manutenção de contratos de concessão. Na contramão da expectativa, e apesar de estar cumprindo com os acordos contratuais firmados em 2019 com o Governo do Estado de Goiás, com o Ministério de Minas e Energia (MME) e com a ANEEL, a ENEL vem sendo alvo de pedidos de cassação da sua concessão. Dentre os compromissos adicionais do acordo, destacam-se os seguintes desafios:

- Universalizar o serviço de energia com o atendimento de mais de 23 mil novas conexões rurais até o ano de 2022; e

• Adicionar capacidade instalada de energia de 1.500 MVA até 2022 para garantir a liberação de demanda e promover flexibilidade da rede de distribuição.

Sob a alegação de que a empresa vem descumprindo os limites regulatórios de qualidade, foi apresentado na assembleia legislativa do estado de Goiás Projeto de Lei que trata da encampação da empresa.

Esse ambiente de incerteza sobre o processo de privatização levou o congresso nacional solicitar ao TCU auditoria no processo de privatização da CELG.

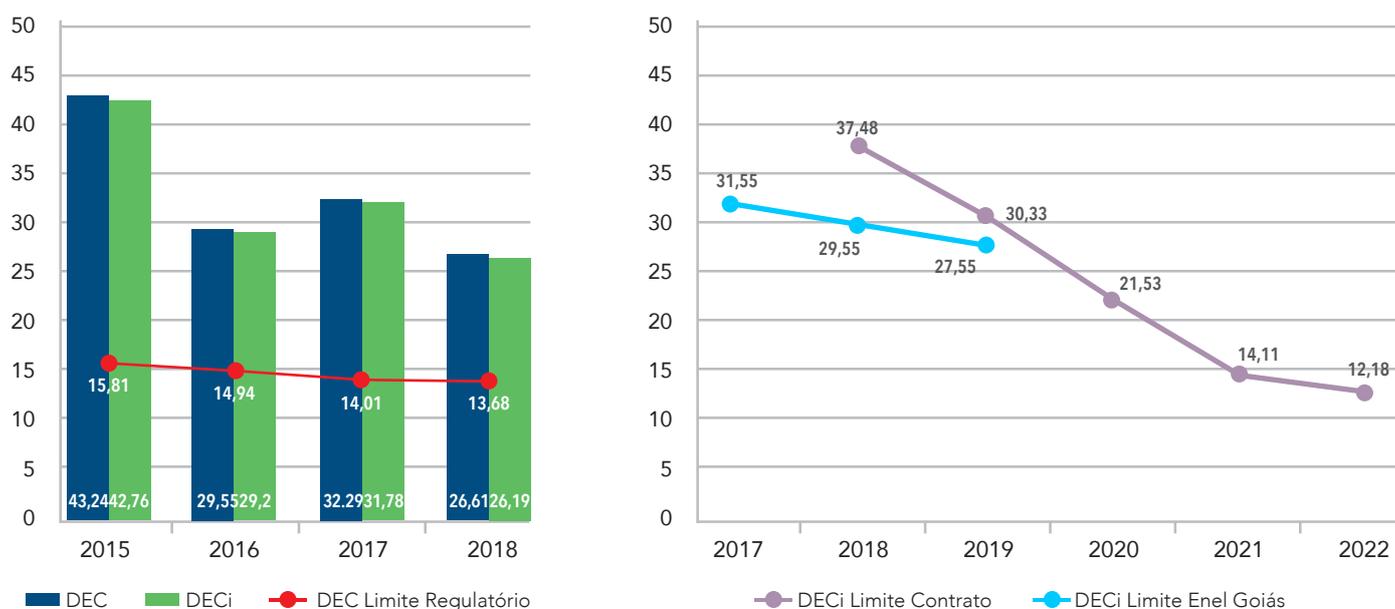
Os gráficos abaixo apresentam a situação do histórico dos níveis atendimento para os indicadores FEC/DEC no Estado de Goiás e como estes passaram a

ser acompanhados após os acordos estabelecidos. Não obstante os gráficos da esquerda apresentarem níveis aquém dos indicadores regulatórios os gráficos da direita demonstram que a concessionária vem cumprindo com os acordos firmados.

Cabe observar que as manifestações contrárias à estabilidade da concessão de distribuição de Goiás (às vésperas do início da corrida eleitoral de 2020) ignoram o longo período de degradação da rede elétrica na região sem os investimentos mínimos necessários.

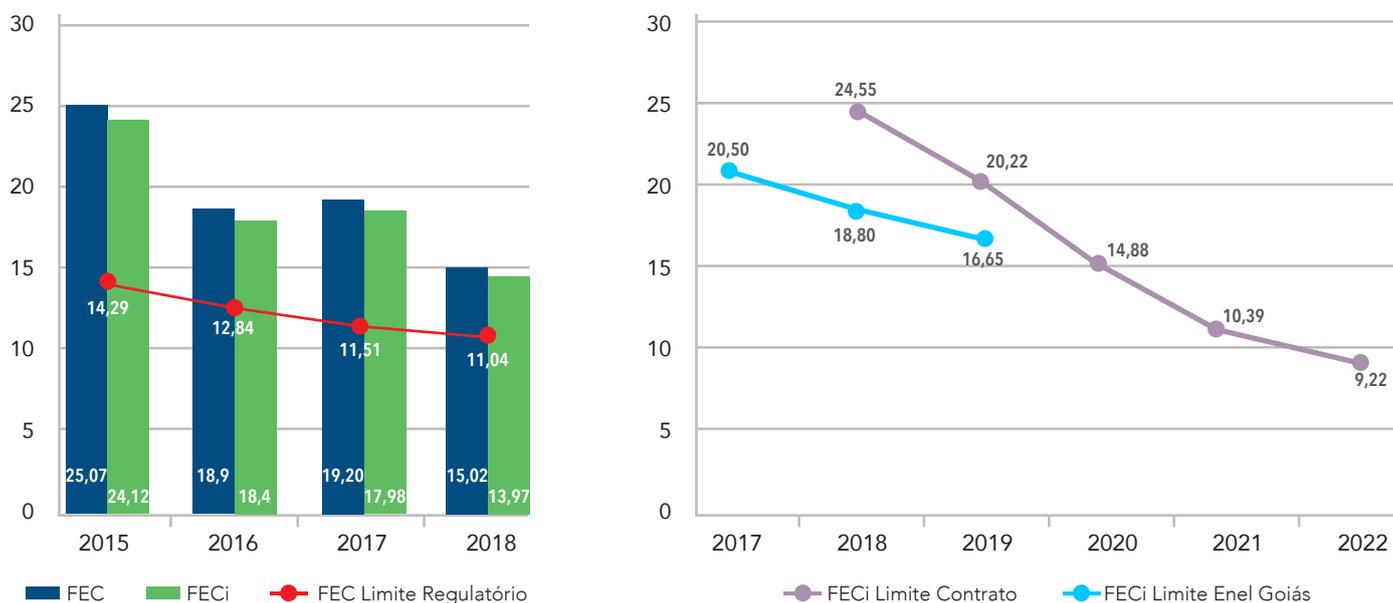
Os acordos firmados demonstram razoabilidade na relação entre o poder público concessionários, aumentando a atratividade para a continuidade do processo de privatização.

Figura 1: Trajetória DEC diante dos acordos firmados para os indicadores de qualidade na distribuição



Fonte: Instrução elaborada na Selinfra Elétrica (TCU, 2019)

Figura 2: Trajetória FEC diante dos acordos firmados para os indicadores de qualidade na distribuição



Fonte: Instrução elaborada na Selinfra Elétrica (TCU, 2019)

Em outro evento mais recente, tivemos a manifestação inflamada de um deputado federal de Rondônia em reunião da ANEEL onde se discutia o reajuste tarifário da Energisa, que em 2018 assumiu a concessão de distribuição no estado.

Em tom elevado, o deputado acusou a agência reguladora de prejudicar a população do estado e afirmou que a Aneel e órgãos públicos estaduais como o Procon e a polícia civil estariam agindo contra os interesses públicos.

Os casos da ENEL e Energisa não configuram de fato instabilidade jurídico regulatória uma vez que, nestes casos as regras do jogo não estão sendo alteradas. Todavia, sem embargo ao direito de agentes e sociedade civil apresentarem recursos para questionar de

forma legítima os impactos da regulação por eles percebidos, um conjunto de regras sujeitos à constante judicialização pode parecer frágil na perspectiva de empreendedores.

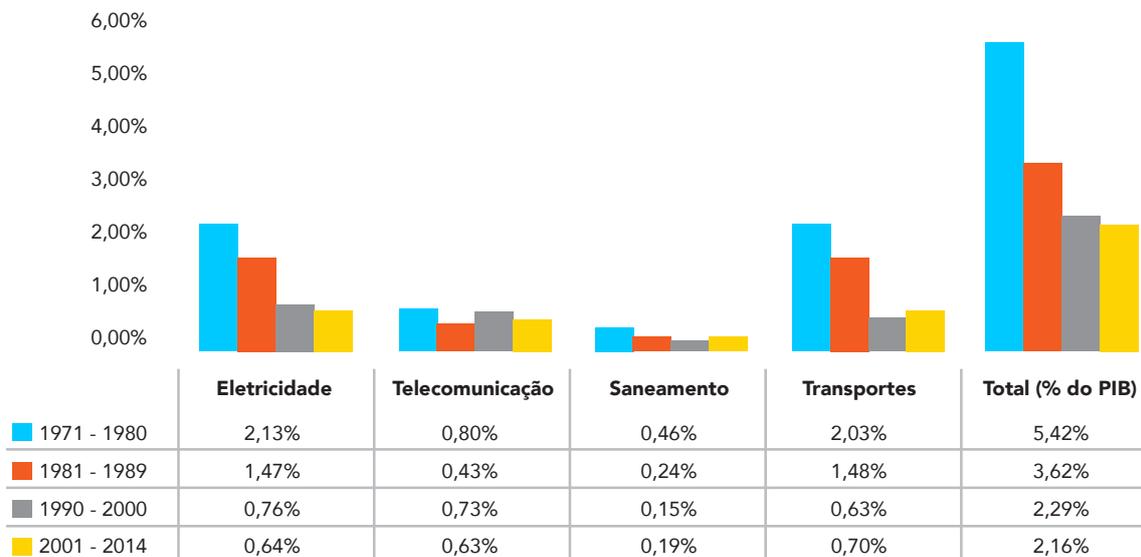
Ademais, transformarmos esse processo em palanque não traz qualquer virtude.

Enfim, quais os possíveis impactos desse risco? Qual pode ser o resultado dessa peleja?

Em 2016, a Confederação Nacional da Indústria (CNI) realizou estudo que indicou urgência para a expansão dos investimentos em infraestrutura no Brasil. Com base na recente experiência internacional, a relação investimento em infraestrutura/PIB no país deveria, ao menos, duplicar no médio prazo³.

³ Fonte: CNI, O financiamento do investimento em infraestrutura no Brasil: uma agenda para sua expansão sustentada, 2016. Disponível em: <http://arquivos.portaldaindustria.com.br/>

Figura 3: Investimentos em infraestrutura por setor em % do PIB (média de períodos decenais)



Fonte: Elaboração própria, a partir de dados da CNI (2016)

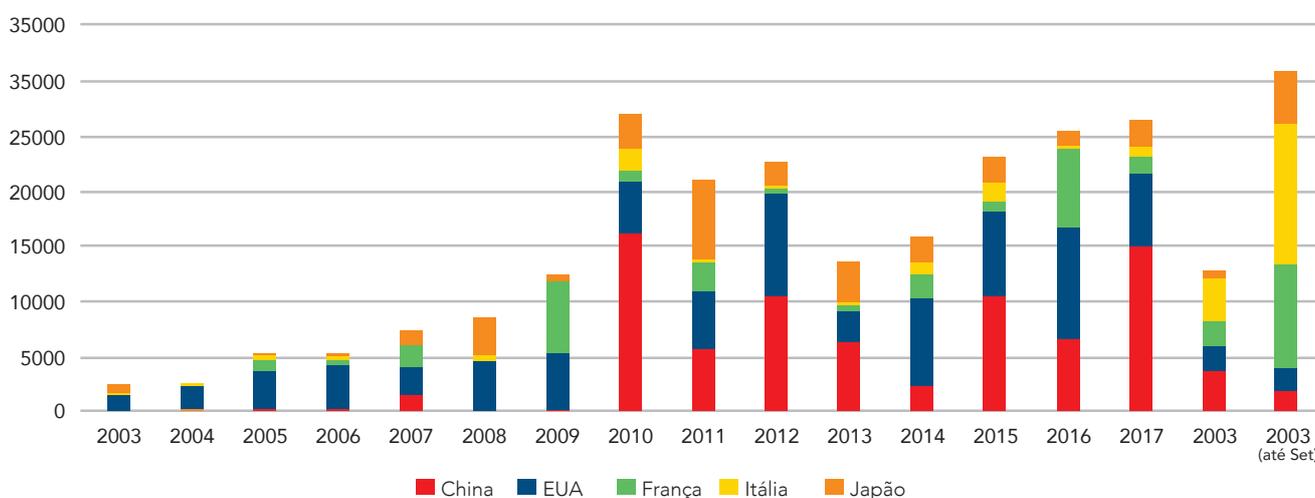
Nesse estudo, a CNI apresenta a queda do % do PIB nos investimentos realizados em infraestrutura em períodos decenais de 1971 a 2014, sobretudo nos investimentos no setor de eletricidade.

As dificuldades de planejamento e execução dos investimentos em infraestrutura pelo setor público levaram o governo a reconsiderar o papel do setor

privado, particularmente a importância de seu protagonismo (CNI, 2016).

A participação do capital estrangeiro nesses investimentos é primordial. Dados do Ministério de Economia mostram que nos últimos 16 anos houve alterações expressivas nos valores investidos no Brasil por empresas do Japão, China, EUA, Itália e França⁴.

Figura 4: Investimentos Diretos dos Países Selecionados no Brasil em US\$ milhões (2003-3ºtrim/2019)



Fonte: Secretaria-Executiva da Câmara de Comércio Exterior – ME

⁴ A escolha dos países foi baseada no fato do Ministério da Economia ter Memorandos de Entendimento e de Cooperação com esses países. Boletim de Investimentos Estrangeiros. SE-CAMEX, 2019

Os investimentos diretos (IED) dos países citados acima, de 2003 a setembro de 2019, alcançaram a marca de US\$ 262 bilhões. No setor energético, China e Itália têm se destacado no volume de investimentos diretos realizados no Brasil nos últimos anos.

A China investiu nesse período mais de US\$ 20.137 milhões no setor de óleo e gás e US\$ 36.246 milhões no setor elétrico. A Itália realizou investimentos de US\$ 8.595 milhões no setor elétrico brasileiro.

Vale ressaltar que em 2018 e nos três primeiros trimestres de 2019, os investimentos italianos no setor elétrico foram os mais elevados entre 5 países analisados.

Em relação aos BRICS, tivemos a entrada da Índia de infraestrutura de transmissão de energia, Sterlite Power com investimento de US\$ 197,4 milhões na concessão do projeto Pampa, no Rio Grande do Sul, que prevê a construção de três linhas de transmissão e duas subestações, com entrada em operação para março de 2023.

Como apresentamos, a despeito das discussões sobre a conveniência da estratégia de privatização, a estabilidade do arcabouço regulatório e institucional é requisito fundamental na atração de investimentos privados para projetos no setor energético.

As expectativas do BNDES para os investimentos nos setores energia elétrica e de petróleo e gás, entre 2019 e 2022, são de R\$ 157,3 e R\$ 307,9

bilhões, respectivamente⁵.

A realização desses investimentos depende fundamentalmente da capacidade de atração do capital privado nacional e estrangeiro. Deste modo, devemos pensar em uma agenda positiva de melhoria dos instrumentos contratuais, na redução das incertezas para obtenção das licenças socioambientais e na maior previsibilidade e rapidez aos processos judiciais.

A estabilidade jurídica regulatória tem sido peça chave no recente sucesso dos leilões realizados no setor energético nacional. Investidores têm identificado retorno de capital adequado aos riscos alocados nos empreendimentos do setor elétrico e de óleo e gás.

Segundo a Moody's⁶, uma das mais importantes agências classificadoras de risco, alterou a perspectiva do setor elétrico para positiva, **alertando** que irá reclassificar a perspectiva para negativa em caso de decisões regulatórias ou políticas adversas que pressionem as dinâmicas do negócio.

Neste ponto é importante destacar a importância da independência das agências reguladoras na atração de recursos privados, principalmente em países em desenvolvimento, para fazer frente à elevada demanda de investimentos requeridos para o crescimento. Este tema se torna ainda mais relevante no caso do Brasil, país com dimensão geográfica continental, ávido por investimentos em sua infraestrutura para promover o tão almejado progresso⁷.

⁵ Comitê de Assuntos Setoriais (CAS), BNDES, 2019.

⁶ Outlook – Setor de Geração de Energia do Brasil – 03 de dezembro de 2019

⁷ Artigo: A independência das agências reguladoras e o investimento privado no setor de energia de países em desenvolvimento, autoria de Gisele Ferreira Tiryaki, Universidade Federal da Bahia, dezembro de 2012. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-80502012000400007

O episódio ocorrido na reunião pública da diretoria da Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL do dia 10 de dezembro, quando parlamentares interromperam a reunião pública, e de forma desrespeitosa, iniciaram ofensas aos serviços prestados pelas agências reguladoras e a todos os servidores da regulação no país⁸, pode e deve ser visto como uma oportunidade emblemática para o fortalecimento das instituições diante da ameaça ao interesse público que requer ser enaltecido.

O mais importante destes episódios é a demonstração de força das instituições para enfrentá-los, inclusive com apoio por parte dos órgãos de imprensa que têm um papel fundamental.

Assim, a sociedade como um todo deve reagir veementemente para marcar a posição de que não há mais lugar para truculência e desmandos, sobretudo quando enveredam pelo caminho do desrespeito às instituições.

Como vimos, o Brasil precisa de maiores investimentos em infraestrutura para cumprir com seus objetivos de desenvolvimento econômico. Nesse sentido, as repetidas manifestações políticas que colocam em dúvida a ética das nossas instituições, não colaboram para alcançarmos as externalidades esperadas.

A percepção de risco dos investidores é balizada pela avaliação das agências internacionais classificadoras (Mood, Standard&Poors, dentre outras)

No instante em que esperamos assistir a retomada do setor energético, o aumento do número de emprego e da competitividade da indústria nacional, não podemos colocar em risco a estabilidade institucional que vem sendo construída com sucesso nesta última década. Para tanto, é imprescindível respeitar as instituições e os contratos firmados.

⁸ Nota de repúdio publicada pela ABAR em 11 de dezembro. Disponível em: <http://abar.org.br/abar-publica-nota-de-repudio-a-episodio-de-desrespeito-de-parlamentares-a-regulacao/>



Felipe Gonçalves é Doutorando em Sistemas Computacionais da Engenharia Civil e Mestre em Engenharia de Produção pela COPPE/UFRJ. Engenheiro de Produção com mais de 15 anos de experiência na gestão de operações, otimização de sistemas produtivos e planejamento estratégico organizacional. Após atuação no setor de varejo – onde participou do projeto desenvolvimento do Arranjo Produtivo Sul Fluminense em convênio com o Governo do Estado do RJ – atuou como Engenheiro de Processos do Operador Nacional do Sistema Elétrico ONS, gerenciando projetos de Business Intelligence e de automação do acompanhamento da integração de usinas e linhas de transmissão ao SIN. Em 2010 se tornou Superintendente da Rede de Conveniadas da FGV, sendo responsável pela gestão da rede cursos de educação executiva e MBA com

mais de 1.000 turmas simultâneas e um total de 40.000 alunos. Desde 2014 participa da criação e implantação do Think Tank FGV Energia, Centro de Estudos em Energia da FGV.

Seus interesses de pesquisa incluem: Planejamento Energético Integrado; Economia da Energia; Data Science e Machine Learning aplicados ao Setor Energético.

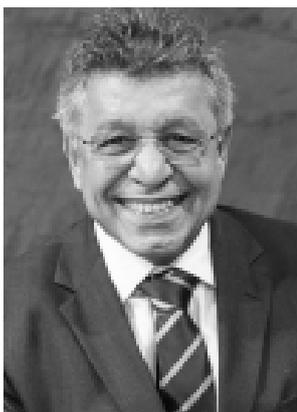


Acacio Barreto Neto é Mestre em Engenharia de Produção na área de Sistemas de Gestão, pela UFF - Universidade Federal Fluminense e T.U. Braunschweig-Hannover (2008). Com graduação em Engenharia Elétrica pela UCP - Universidade Católica de Petrópolis (1980) e 5 (cinco) Especializações: em gestão de negócios IBMEC, análise de projetos FGV, qualidade UCP, distribuição de energia elétrica UFSC - Federal Santa Catarina, manutenção e operação Universidade MACKENZIE; e planejamento UFMG - Federal Minas Gerais. Atualmente, consultor e pesquisador na FGV ENERGIA.

Responsável Técnico da SUMMA Engenharia; engenheiro eletricitista com 37 anos de carreira desenvolvida no Setor Elétrico com ênfase em Distribuição da Energia Elétrica e Transmissão da Energia Elétrica, com grande experiência nas áreas de operação, manutenção, performance

da qualidade do produto e de serviços, e regulação técnica e comercial. Trabalhou até junho/2010 na Ampla Energia e Serviços SA, hoje ENEL Distribuição RIO; na CERJ, na ELETROBRAS; e como executivo no Grupo ENDESA. Representante nos principais fóruns do setor e, por 5 anos, coordenador do 'Comitê Técnico' da Associação Brasileira de Distribuidores de Energia Elétrica – ABRADDEE e por 3 anos coordenador do Subcomitê do Comitê de Distribuição – CODI (mérito). Como pesquisador Mestre, elaborou programas de Inovação (P&D e PEE) para agentes do Setor e liderou o processo de 'start-up' da Gestão do P&D na Ampla, responsável pela implantação do modelo e estrutura. Promoveu o Licenciamento Ambiental de atividades essenciais e de novos empreendimentos das subestações SE's e LT's.

Coordenação e elaboração do projeto Estratégico 'Programa Brasileiro de Redes Elétricas Inteligentes' - Smart Grids, do site <http://redesinteligentesbrasil.org.br/>, com a ABRADDEE. Aplicação da 'Sistemática de Gestão de Ativos', com base na ISO 55.000 (PAS 55), no Grupo ENERGISA. Avaliação e levantamento de ativos elétricos, sob aspectos financeiros, técnicos e ambientais em parceria com SIGLASUL e Price-PwC, para o BNDES, para a privatização das distribuidoras do Grupo ELETROBRÁS. Consultoria técnico-especializada na macrotemática de operação e manutenção do projeto estratégico 'Prospecção Tecnológica no Setor de EE', sob coordenação do Centro de Gestão e Estudos Estratégicos – CGEE.



Luiz Roberto Bezerra é Mestre em Engenharia Elétrica, pela COPPE/UFRJ. Pós-Graduado pela Universidade Cândido Mendes (MBA em Gestão Empresarial) e pelo IBMEC/RJ (MBA Executivo em Finanças). Possui graduação em Engenharia Elétrica pela PUC/RJ, e ainda doutorado incompleto em Engenharia Elétrica pela PUC/RJ (créditos concluídos e aprovado no exame de qualificação).

Superintendente de Relações Institucionais e Responsabilidade Social da FGV Energia desde fevereiro de 2014. Membro titular do Corpo de Árbitros na Câmara FGV de Conciliação e Arbitragem (desde 2018). Membro Independente do Conselho de Administração da CHESF (desde 2019). Professor orientador de trabalhos de conclusão de curso do MBA em Setor Elétrico da FGV. Coordenador de projetos de pesquisa aplicada (P&D), com

foco em energias renováveis complementares, recursos energéticos distribuídos, smart grid, eficiência energética, sustentabilidade, arranjos produtivos locais, economia circular e economia compartilhada. Especialista em qualidade de energia, planejamento elétrico do sistema e capacidade de carga de equipamentos, em particular, transformadores. Trabalhou por 35 anos em FURNAS Centrais Elétricas (1979 a 2013), os últimos 5 anos (2008 a 2013) como Chefe de Gabinete da Presidência, tendo atuado como membro indicado por FURNAS no Conselho de Administração da Santo Antônio Energia (2011 a 2015) e no Conselho Deliberativo da Fundação Real Grandeza, fundo de pensão dos empregados de FURNAS e da Eletronuclear (2009 a 2015). Em Furnas, atuou ainda como gerente na área de comercialização e participou da implementação de planejamento estratégico e na otimização de processos para aumento da rentabilidade, redução de custos, otimização administrativa e melhoria da produtividade. Representante de FURNAS na ABRATE de 1999 a 2008, onde atuou como Coordenador do Grupo de Regulação e Contratos.



fgv.br/energia

