



CADERNO OPINIÃO

NÃO HÁ POR QUE PERDER ESTA OPORTUNIDADE

autor: Mario Luiz Menel da Cunha
setembro.2016

SOBRE A FGV ENERGIA

A FGV Energia é o centro de estudos dedicado à área de energia da Fundação Getúlio Vargas, criado com o objetivo de posicionar a FGV como protagonista na pesquisa e discussão sobre política pública em energia no país. O centro busca formular estudos, políticas e diretrizes de energia, e estabelecer parcerias para auxiliar empresas e governo nas tomadas de decisão.

DIRETOR

Carlos Otavio de Vasconcellos Quintella

COORDENAÇÃO DE RELAÇÃO INSTITUCIONAL

Luiz Roberto Bezerra

COORDENAÇÃO OPERACIONAL

Simone C. Lecques de Magalhães

COORDENAÇÃO DE PESQUISA, ENSINO E P&D

Felipe Gonçalves

PESQUISADORES

Bruno Moreno Rodrigo de Freitas
Larissa de Oliveira Resende
Mariana Weiss de Abreu
Renata Hamilton de Ruiz
Tatiana de Fátima Bruce da Silva
Vinícius Neves Motta

CONSULTORES ASSOCIADOS

Ieda Gomes - Gás
Nelson Narciso - Petróleo e Gás
Paulo César Fernandes da Cunha - Setor Elétrico

ESTAGIÁRIAS

Júlia Febraro F. G. da Silva
Raquel Dias de Oliveira



OPINIÃO

NÃO HÁ POR QUE PERDER ESTA OPORTUNIDADE

Presidente da ABIAPE

Um olhar sobre a história mais recente do Setor Elétrico Brasileiro mostra a convivência com crises que ocorrem aos ciclos. Nos últimos 25 anos vivenciamos pelo menos três grandes episódios desse tipo: a crise da inadimplência, de 1993; a do racionamento, de 2001/2002 e a da MP 579, de 2014/2015. Tais crises são alimentadas por uma conjugação de fatores, entre eles, a prática de tarifas e preços irrealistas, a falta de investimentos no sistema de oferta de energia e o crescimento de carga incompatível com o deplecionamento da oferta.

Nos dois primeiros episódios analisados, a saída foi a construção de um pacto no qual todos os agentes perderam os anéis, porém conseguiram salvar os dedos. E ao governo coube expiar seus pecados pagando sua parte – seja via aporte de recursos, na da inadimplência, ou com a perda de poder político, na do racionamento – e esta acabou custando a FHC a chance de fazer seu sucessor.

Em 1992, após consecutivos planos de governo, a economia estava em frangalhos e as tarifas do setor foram artificialmente reduzidas para servir de mecanismo auxiliar no controle da inflação. A prática de tarifas abaixo do custo deixou três grandes consequências: a descapitalização das concessionárias, a falta de recursos para investimentos e uma inadimplência intra-setorial sem precedentes.

Sem recursos para tocar o dia a dia, as concessionárias de distribuição deixaram de pagar suas supridoras, inclusive Itaipu; as geradoras comprometeram a expansão do sistema diminuindo o ritmo de obras, onerando contratos, postergando início de operação e até paralisando a construção de usinas hidrelétricas. Os geradores dos sistemas isolados deixaram de pagar a Petrobras e esta, sem poder contar com o corte do suprimento de óleo por razões sociais e políticas, amargou prejuízos fantásticos.

Nesse cenário caótico, dirigentes do SEB concordaram que se tornara premente o estabelecimento de um acordo geral no setor capaz de promover o realismo tarifário, o acerto de créditos e débitos e a necessidade de estímulo a eficiência na gestão das concessões, conferindo não só sustentabilidade, mas também adequada expansão do setor.

Com base nesses princípios e sob a liderança do saudoso Eliseu Resende, então Presidente da Eletrobras, foi desenvolvido proposta de projeto de lei, amplamente discutida no âmbito do Congresso Nacional e que foi transformado na Lei 8.631 em março de 1993. Embora não tenha sido a lei dos sonhos de Eliseu, foi a alternativa viável na época e a que cumpria os princípios propostos: promover o acerto de cerca de USD 27 bilhões e favorecer a prática do realismo tarifário realinhando tarifas de geração.

O texto da lei aprovava ainda o estímulo à eficiência nas concessões, uma vez que extinguiu a remuneração garantida, a Conta de Resultados a Compensar (CRC) e a Reserva Nacional de Compensação de Remuneração (RENCOR), mecanismos considerados indutores de

ineficiência da gestão das concessionárias do setor. Além desse ajuste imediato, a Lei 8.631 mostrou-se o embrião do arcabouço legal que ensejou a privatização de parte do SEB a partir de 1995.

Apesar da momentânea organização do setor, os recursos para investimentos continuaram escassos. O mecanismo de financiamento tradicional existente à época, lastreado em organismos multilaterais internacionais como o Banco Mundial (BIRD) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), estavam esgotados. Tornou-se necessário contar, além dos escassos recursos do Estado (via BNDES), com o capital privado.

Nesse horizonte surgiu o Programa Nacional de Desestatização (PND), inserido em um quadro legal que permitiu a privatização. Inicialmente foram privatizadas as concessionárias de distribuição, começando pela ESCELSA, e depois o segmento de geração. As dificuldades políticas, porém, acabaram por impedir a ampliação do número de empresas privatizadas, dando origem a um sistema híbrido e de difícil governança onde conviviam, e até hoje convivem e competem, empresas estatais e privadas.

O modelo setorial suscitado pela necessidade de compatibilizar e consolidar todas essas mudanças estruturais em um único marco legal, até por ser absolutamente inovador em relação ao que se tinha até então, não obteve, na velocidade esperada, os resultados projetados.

O crescimento da oferta de energia manteve-se aquém do esperado enquanto a carga do sistema crescia aderente ao planejado. Bastou um regime hidrológico minimamente desfavorável e o governo se viu na contingência de decretar racionamento de energia.

Instaurava-se então a segunda grande crise recente: o racionamento de 2001/2002, com redução compulsória do consumo em 20%. É fácil perceber que tal redução de consumo teria como consequência a redução de

faturamento de mesmo valor – na verdade, um pouco maior, na casa dos 24%. Além disso, outros aspectos que mostram a dimensão financeira dessa crise são os custos para a implantação do racionamento, algo superior a R\$ 5,0 bilhões, e a dívida das distribuidoras, que naquele momento chegava a uns R\$ 4,5 bilhões.

Pode-se afirmar, por paradoxal que seja, que o racionamento deixou um legado positivo: a sociedade como um todo aprendeu a racionalizar o uso da energia elétrica e a gestão da crise foi um sucesso a ser estudado e aplicado em casos semelhantes no futuro.

É óbvio que deixou também um rastro de destruição na economia e no setor elétrico. Na hora do acerto, as distribuidoras não aceitaram assumir sozinhas o pagamento dessa conta e pressionaram para dividi-la com as geradoras – invocando o famoso Anexo V dos Contratos Iniciais, assinados em 1998, para permitir a privatização do segmento de geração. A aplicação integral do Anexo V quebrava as geradoras e o pagamento da compra de energia para honrar contratos pelas distribuidoras não era factível.

Solução para a crise dentro da crise: discussão de um pacto e assinatura de um amplo acordo. Em outubro de 2001 formalizou-se o instrumento que envolveu o repasse de valores para as tarifas, empréstimos do BNDES e a não judicialização das questões relacionadas com o Anexo V – valor estimado da conta a pagar: R\$ 7,9 bilhões. Restaram esqueletos, entretanto, o acordo permitiu que o setor mantivesse seu papel de vetor de desenvolvimento.

A terceira crise teve sua gestação iniciada no dia 11 de setembro de 2012, com a apresentação da famigerada MP 579. Essa crise é a mais recente e sobre ela muito se tem falado – desnecessário, portanto, maior detalhamento dos fatos que a motivaram e dos seus desdobramentos.

Na realidade, elementos comuns às crises se fizeram

presentes nesta também: desequilíbrio entre oferta e demanda, tarifas distorcidas e regime hidrológico desfavorável. Em decorrência, as distribuidoras de pires na mão alegando, e com razão, a insustentabilidade de seu negócio; transmissoras descontentes com o não pagamento das indenizações prometidas – o passivo a ser repassado para os consumidores a partir de 2017 é superior a R\$50 bilhões; – geradores insatisfeitos com a solução dada pelo governo para a proteção contra o risco hidrológico no âmbito do mercado livre; comercializadores preocupados com o bom funcionamento do mercado livre; e, finalmente, os consumidores com dificuldades para pagar a conta.

A conta da crise – que diferentemente do previsto quando da emissão da MP não mais contará com aportes do Tesouro Nacional – deverá atingir os R\$ 90 bilhões. E vale lembrar que nela estão incluídos as indenizações para os segmentos de transmissão e de geração, os empréstimos feitos para as distribuidoras e a sustentação plena da CDE

Em 1993 tivemos a lei Eliseu Rezende que desencadeou uma série de reformas visando à saída da crise. Em 2001/2002 tivemos as recomendações da Comissão de Revitalização do Setor Elétrico que definiram alguns dos princípios e regras norteadores da operação dos sistemas interligados até hoje. E para a crise de 2014/2015?

O aumento dos custos setoriais, efeito direto da crise, além das mudanças nas características de nosso sistema interligado – menor capacidade de armazenamento, menor participação da fonte hídrica na matriz de produção, aumento das fontes intermitentes como a eólica e a solar – nos levam a aprimorar nosso modelo do setor elétrico. É uma saída estrutural.

Metodologias para determinação de parâmetros e mecanismos como MRE, PLD e GSF precisam ser revisitadas para que não voltem a operar fora de seu intervalo de confiança a exemplo do que aconteceu no auge da crise.

A saída regulatória sugere aprimoramentos estruturais no modelo do SEB. Além das mudanças de características, deve-se ter em conta as inovações tecnológicas como a geração distribuída e o smart grid que alteram substancialmente a comercialização no âmbito setorial. Assim, para promover as mudanças estruturais no modelo do setor, temos que, também, ser inovadores. Precisamos pensar e sugerir propostas “fora da época”.

Paralelamente a essa necessidade, apresenta-se a oportunidade de os agentes setoriais oferecerem ao governo uma consultoria nacional e internacional, de altíssimo nível, no bojo de um projeto de P&D Estratégico (P&DE). O P&DE, com escopo já aprovado pela ANEEL tem a possibilidade também de ser adaptado às necessidades do MME caso os agentes envolvidos cheguem a um consenso sobre a adequada

governança. Este certamente será ferramenta poderosa para que despontem soluções criativas capazes de propiciar ao setor a retomada de sua condição de ponto de apoio ao desenvolvimento nacional.

Deixemos de mirar interesses imediatistas e individuais. Vamos pensar grande e com visão de longo prazo. Vamos deixar nosso ambiente de negócios amigável a fim de atrair investimentos, dar segurança jurídica a empreendedores e segurança do suprimento e razoabilidade de preços e de tarifas aos consumidores. O atual governo vem mostrando disposição para o diálogo com os agentes. A governança adequada para o P&DE representa uma real oportunidade de diálogo prático, conversa de dois sentidos.

Não há por que perder essa oportunidade!



Mario Luiz Menel da Cunha. Engenheiro eletricista, membro da Academia Nacional de Engenharia (ANE), preside a Associação Brasileira dos Investidores em Autoprodução de Energia (ABIAPE) e o Fórum das Associações do Setor Elétrico (FASE).



fgv.br/energia

