

OPINIÃO

DESAFIOS REGULATÓRIOS NO SETOR ELÉTRICO

*Olga C. R. L. Simbalista**

Em 2015, comemoramos o Ano Internacional da Luz, a despeito de 1,5 bilhão de pessoas viverem no escuro pelo mundo. No Brasil o fato foi vivido em um quadro caótico, a beira de um racionamento, com os consumidores, empresas geradoras e distribuidoras pagando uma amarga conta de tragédia anunciada.

Em 1879, a eletricidade apareceu no Brasil, quando seis lâmpadas elétricas, acionadas por dois dínamos, substituíram 46 lampiões de gás da Estação Central do Brasil, no Rio de Janeiro. A partir daí, o uso da eletricidade foi se espalhando. No final do século XIX, a potência instalada no Brasil era cerca de 12 MW e a população 17 milhões de habitantes.

Desde então, o mercado passou a crescer, devido aos novos usos da eletricidade e do atendimento à demanda reprimida. Assim, tem início a implantação de regulamentações, com fortes componentes políticos:

- O ciclo iniciado nos anos 1930 foi marcado pela edição do Código de Águas (Decreto 24.643/34), contendo as sementes doutrinárias do Estado Empresário e do Estado Providência, inibindo os investimentos de empresas privadas com consequente dificuldade de atendimento ao mercado.

- Em 1954, iniciou-se um novo ciclo institucional motivado pelo grande surto de desenvolvimento industrial e que iria alterar profundamente a estrutura produtiva do país. Foi promulgada a Lei 2.308/54 instituindo o Fundo Federal de Eletrificação e criado o Imposto Único sobre Energia Elétrica – IUEE. Foi o início do período de fortalecimento das empresas estatais com o declínio das empresas de capital estrangeiro. Os serviços de energia elétrica foram regulamentados (Decreto 41.019/57), mantendo-se junto ao Governo Federal o poder de conceder e autorizar a prestação dos serviços públicos de energia elétrica, fixar as tarifas pelo custo do serviço, com a remuneração dos ativos operacionais.

- O ciclo dos anos 1970 estabeleceu as remunerações máxima (12%) e mínima (10%) do capital dos concessionários (Lei 5.655/71), prevendo que eventuais insuficiências ou excessos de remuneração fossem registrados na Conta de Resultados a Compensar – CRC, com vistas a sua correção no exercício seguinte. Em 1974, o Decreto-lei 1.383/74 estabeleceu a equalização das tarifas em todo o território nacional. Esta equalização propiciava um desequilíbrio financeiro, gerando déficit para as concessionárias com custos acima da média nacional e superávit para aquelas com custos inferiores. No final desta década, o setor passou a ser dependente da política macroeconômica e usado para captar recursos no exterior, para ajuste do balanço de pagamentos, para o desenvolvimento de programas considerados estratégicos, mas fora da sequência de menor custo.

- No início dos anos 1990, a situação do setor tornou-se caótica, devido à inadimplência intersetorial, oriunda principalmente da política de equalização tarifária. Foi realizada uma grande reformulação do setor (Lei 8.631/93), que instituiu: o fim da equalização tarifária (cada concessionário passou a propor sua tarifa em função do seu custo); a obrigatoriedade de celebração de contratos entre supridores e supridos, tendo como garantia as receitas em conta bancária do concessionário suprido; o estabelecimento de fórmula paramétrica para o reajuste automático das tarifas; extinção da remuneração garantida e da CRC; a realização de encontro de contas entre créditos de CRC e débitos de energia que atingiu cerca de US$ 26 bilhões; e a criação de Conselhos de Consumidores, junto às empresas distribuidoras. O Decreto 915/93 permitiu a formação de consórcios para a construção de hidrelétricas e Lei 8.987/95 regulamentou os preceitos de licitação para concessões, enquanto a Lei 9.074/95 implantou a figura do Produtor Independente de Energia, introduzindo um novo agente no arcabouço setorial. Tem início, em 1995, uma grande reestruturação (Projeto RESEB), que introduziu profundas alterações no setor, destacando-se: garantia de livre acesso aos sistemas de transmissão pelos produtores independentes; definição de novas funções para a Eletrobras; estabelecimento do Mecanismo de Realocação de Energia – MRE; competição nos segmentos de geração e comercialização; desverticalização das empresas em G, T, e D para evitar o *self dealing*; liberdade de escolha do gerador para consumidores livres; criação do Mercado Atacadista de Energia e do ONS, expansão da oferta a cargo das distribuidoras, realizada por meio de PPAs (*Power Purchase Agreement*); e, em paralelo, no âmbito federal, privatização de distribuidoras e geradoras. Este fato contribuiu para a frustração do Modelo, pois previa-se que seria possível atrair capitais tanto para adquirir ativos já existentes, provenientes do programa de privatizações, quanto para construir novas usinas, através de processo de licitação onerosa, que trouxe aumento das tarifas. O mercado, na prática, preferiu investir em ativos existentes, do que arriscar em novos empreendimentos, em um quadro institucional incompleto e mutante e foi seguido pela decretação de programa de racionamento (MP 2.147/2001), de 15/05/2001 a 28/02/2002, trazendo um reajuste tarifário excepcional.

- A partir de 2003, o novo Governo Federal patrocinou o que se denominou a Reforma da Reforma e editou a MP 144/2003, com 21 artigos, que alterou oito leis, pilares do modelo anterior, e interveio em três peças básicas, o MAE, o ONS e a ANEEL; criou dois ambientes de contratação, o regulado (ACR), para o atendimento dos consumidores cativos e o livre (ACL), para os consumidores livres; e adotou o conceito de "pool" de distribuidoras, que passa a contratar suas necessidades de energia por meio de licitação pública, através de contratos de longo prazo para início de suprimento em 5, 3, 1 ou para o próprio ano (leilões A-5, A-3, A-1 e A0), pela menor tarifa.

Porém, após adiar, durante anos, a decisão sobre as concessões vincendas, previstas na Constituição de 1988 e na Lei 8.987/95, o Governo Federal decidiu, de forma unilateral, impor às empresas afetadas sua definição quanto ao processo de renovação de

concessões, (MP 579/12), com ***inovações*** nas regras para a renovação das concessões vincendas, no período 2015 a 2017, com principal objetivo a redução das tarifas ao consumidor final de, em média, 20%.

A MP 579 foi vista pelo mercado como uma grande intervenção do Estado, com a substituição da concorrência nos segmentos de geração e comercialização, por um modelo de prestação de serviços. O principal resultado das medidas foi a forte redução do fluxo de caixa das empresas, a partir de janeiro de 2013. A redução média das tarifas de G e T foi da ordem de 73%.

Em paralelo, iniciou-se uma forte redução de chuvas, com o despacho de térmicas de elevados custos (R$ 822/MWh) e fora da ordem de mérito, iniciando uma trajetória de aumentos tarifários que culminaria com a anulação dos descontos da MP 579 e a implantação de um tarifaço absorvido pelas distribuidoras.

A partir de então, foi iniciada, conforme análise da PRS, uma sequência satírica, conhecida na área de gestão empresarial como as seis fases de empreendimentos audaciosos: entusiasmo; desilusão; pânico; busca dos culpados; punição dos inocentes; e recompensa aos que não se envolveram, na seguinte sequência:

- A fase de **entusiasmo** foi de 2004 a 2012, quando os leilões ganharam credibilidade e o custo da energia foi sendo gradualmente reduzido.

- A **desilusão** teve início com a implantação confusa e controversa da MP 579.

- O **pânico**, em 2013, quando o governo em vez de reduzir o rombo, implantando programas de redução de consumo, piorou a situação com mudanças regulatórias bruscas, como a resolução do Conselho Nacional de Política Energética – CNPE 03, transferindo parte dos custos de distribuidores para os geradores, gerando a judicialização setorial.

- A **busca dos culpados**, iniciada em 2015, colocou São Pedro como réu, ignorando o fato de que números sobre as vazões históricas inocentavam o Santo.

- A **punição dos inocentes** atingiu os consumidores, que estão pagando o pato tarifário, uma vez que a redução propiciada pela MP 579 desapareceu em 2014, dando lugar a aumentos de 41,5% nas tarifas, em 2015, insuficientes para cobrir aportes do Governo com dívidas ao setor da ordem de R$ 64 bilhões que, quando chegarem ao consumidor implicarão em acréscimos de 33%.

- A **recompensa aos que não se envolveram poderá** recair sobre empresas estrangeiras que provavelmente tendem a sagrar-se vencedoras nos próximos leilões de concessão de geração e na compra de ativos de empresas com situação financeira debilitada, uma vez que as brasileiras estão com as finanças comprometidas e as recentes desvalorizações cambiais transformaram nossos ativos em pechincha para investidores estrangeiros.

Diante do caos em que se encontra o setor, em particular da Holding Eletrobras, torna-se, urgente proceder a uma mudança institucional do modelo setorial, visando instituir regras claras, impedindo casuísmos regulatórios e garantindo a reconquista da confiança dos investidores, para a continuidade do necessário crescimento da expansão e a garantia da qualidade do serviço, a preços competitivos.

* Engenheira eletricista e nuclear