

EDITORIAL*

A inércia é que é inaceitável: reflexões sobre energia, planejamento e crescimento sustentável para o próximo governo

O setor de energia é considerado estratégico para o desenvolvimento econômico. Todavia, as recentes crises energéticas ressaltam a necessidade de um aprimoramento do planejamento de longo prazo que sirva de base para o estabelecimento de políticas públicas voltadas aos melhores interesses da sociedade. Esse planejamento deve estar assentado em um processo integrado e transparente, capaz de incorporar problemas ambientais, sociais e políticos e que permita a construção de um modelo sustentável de desenvolvimento.

Os dois principais setores energéticos brasileiros, o petrolífero e o de eletricidade, apresentam competência em seus planejamentos específicos, mas dificuldades quando se trata de um planejamento energético integrado. Isto explica, em parte, as dificuldades históricas impostas para o desenvolvimento de estudos prospectivos da Matriz Energética Brasileira, fundamentais para um planejamento energético efetivo e o estabelecimento das estratégias e políticas energéticas. No Brasil, a população está constantemente exposta à aumentos nas tarifas de energia, reflexo tanto de erros de planejamento quanto de risco hidrológico. Exposta também à bruscas e constantes oscilações de preços de derivados de petróleo, fruto não diferente de também equívocos de planejamento[1].

Nesse contexto, é válido mencionar que o novo Presidente da República enfrentará desafios econômicos colossais, que impactarão diretamente o

[1] Para maiores detalhes ver https://fgvenergia.fgv.br/opinioes

setor energético. O principal deles é uma economia frágil que pode entrar em crise fiscal, além de déficits elevados e uma relação dívida/PIB insustentável. A economia não se recuperou totalmente da recessão de 2015-16, o moderado crescimento econômico ainda não foi suficiente para criar empregos para os mais de 13 milhões de trabalhadores brasileiros desempregados. Apesar do crescimento da inflação ter sido controlado, mesmo com a recente turbulência nos mercados financeiros, os salários estão estagnados. Esses desafios exigem uma ação abrangente: cortes de gastos e reforma fiscal, acompanhados de reforma da previdência. Embora essas ações levem a uma austeridade no curto prazo, essa é a única maneira de reduzir a diferença crescente entre receitas e despesas para garantir o retorno da estabilidade e do crescimento no longo prazo.

Neste artigo analisamos as propostas de governo de Jair Bolsonaro (PSL) para entender o posicionamento do futuro presidente do Brasil para o setor energético.

- Setor Elétrico[2]: sobre o setor elétrico, Jair Bolsonaro tem prometido uma política liberal no setor elétrico, apesar de não estar totalmente comprometido com a privatização da Eletrobras. Bolsonaro já deu declarações a favor e contra a privatização da Eletrobras. Em suas últimas declarações, Bolsonaro disse que até pode "conversar" sobre privatizar distribuidoras de energia, mas na geração "nem pensar". A desestatização da Eletrobras envolveria a oferta de novas ações e a diluição parcial da fatia do governo na companhia. Segundo Bolsonaro haverá um incentivo para tornar a região Nordeste a base de uma nova matriz energética limpa, renovável e democrática. O futuro presidente pretende expandir toda a cadeia produtiva relacionada às fontes de energia renováveis, fazer parcerias com universidades locais para o desenvolvimento de tecnologias e atrair a instalação de outras indústrias intensivas no uso de energia. O plano de governo também indica que a geração de energia por meio de termelétricas a gás natural será expandida de forma integrada às fontes de energia fotovoltaica e eólica. Disse que vai rediscutir os tributos federais, inclusive dos combustíveis, com o objetivo de não sobrecarregar o consumidor de energia. Bolsonaro também prometeu que o licenciamento de PCHs (Pequenas Centrais Hidrelétricas) será avaliado dentro do primeiro trimestre do governo. As propostas de Bolsonaro vêm de um time comandado pelo professor associado do departamento de Economia da Universidade de Iowa (EUA), Luciano de Castro, o qual segue uma linha de abertura do mercado, racionalidade econômica e fim dos subsídios.

- Setor de Óleo e Gás: Jair Bolsonaro já se colocou contra a intervenção do governo na Petrobras, mas aponta também que é inviável manter o repasse de preços internacionais, como preconiza a política de preços atual da empresa. Segundo a EPBR (2018)[3], o futuro presidente defende a venda de uma parcela do

2 http://flaviobolsonaro.com/PLANO_DE_GOVERNO_JAIR_BOLSONARO_2018.pdf.
3 https://epbr.com.br/mudanca-na-politica-de-precos-da-petrobras-une-proposta-de-bolsonaro-e-haddad/

setor refino, quebrando o monopólio da Petrobras, assim como apregoa também o fim do monopólio da estatal no mercado de gás natural. Bolsonaro prega ainda que os projetos de exploração e produção de petróleo e gás natural no país tenham índices de conteúdo local gradualmente reduzidos e que a indústria naval seja compelida a investir em produtividade para ganhar competitividade. Assim como no setor de energia elétrica, sobre o setor petrolífero, o futuro presidente refez algumas de suas colocações, indo na contramão do que havia sido dito anteriormente. Segundo suas últimas declarações, ele disse que pretende preservar o "miolo" da Petrobras, sinalizando com mudanças muito tênues nessa área. Não é segredo a visão estatizante do candidato do PSL, em sua trajetória parlamentar ao longo de 27 anos, Bolsonaro sempre votou contra privatizações, a favor de benesses para servidores e de medidas que elevaram os gastos públicos.

O questionamento principal do mercado hoje é como transformar essas ideias, promessas e desafios, em ações práticas. A expectativa de mudanças une lideranças do segmento de geração de energia. Mudanças no modelo atual são inevitáveis, independentemente da tendência ideológica do futuro governo. Parte dos geradores apostam na aprovação do projeto de reestruturação do modelo do setor elétrico e da Medida Provisória 814, que trata de medidas para destravar a privatização da Eletrobras e de suas distribuidoras, mas há quem considere prioritárias alterações no planejamento de expansão do sistema. O setor petrolífero ainda não fala sobre a privatização da Petrobras.

Mesmo que o futuro governo não aceite todas as privatizações sugeridas pelos seus conselheiros, o princípio da eficiência empresarial tem que ser mantido. A inércia é que é inaceitável. Por exemplo, deve haver discussões sobre o regime de cotas para as hidrelétricas e a adoção de condições para que o gerador volte a assumir o risco hidrológico.

Jair Bolsonaro não deve esquecer os erros dos governos passados, os quais tiveram um custo político e social, provocaram aumento de tarifas de energia elétrica e de combustíveis, afugentou investidores e prejudicou a qualidade dos serviços. Entre as prioridades do seu governo deve estar a busca por uma solução para as ações judiciais que impedem o funcionamento normal do mercado de eletricidade, por exemplo. A inadimplência no mercado de curto prazo (MCP) somou R$ 9,17 bilhões na liquidação financeira de julho, de um total contabilizado de R$ 11,58 bilhões, de acordo com os dados da Câmara de Comercialização de Energia Elétrica (CCEE). Desse total, R$ 7,84 bilhões não podem ser cobrados porque decisões judicias protegem os geradores hidrelétricos com contratos no mercado livre de arcarem com os custos da baixa produção de energia[4].

Além da inadimplência do MCP e da privatização, o próximo governo terá que enfrentar o problema

[4] Os débitos do GSF podem atingir R$ 13 bilhões ao final de 2018. Esse dinheiro é equivalente ao volume de recursos necessários para concluir a usina nuclear Angra 3, por exemplo, cujas obras estão paralisadas desde setembro 2015 (com 62% de avanço físico). A obra já consumiu R$ 7 bilhões e o total previsto para o investimento em Angra 3 é de aproximadamente R$ 21 bilhões, de acordo com a Eletronuclear.

da explosão tarifária no mercado regulado. Desde 2015 as tarifas de energia em todo país entraram em uma trajetória de crescimento de dois dígitos. A principal guinada de um novo governo é dar mais poder ao regulador. O setor piorou muito quando as decisões deixaram de ser técnicas para se tornarem políticas.

No setor de óleo e gás, o novo governante deve considerar soluções de continuidade tanto no *up* quanto no *downstream*. No *upstream* é preciso manter o calendário de rodadas e manter o órgão regulador (ANP) forte para que este possa defender os interesses nacionais. Questões estruturantes ainda estão na mesa de discussão como o que fazer (e como fazer) com o excedente da cessão onerosa, rotas de escoamento do gás do pré-sal, uso do gás natural na matriz energética, acesso por terceiros aos terminais de GNL, os acessos aos dutos de passagem, entre inúmeras outras. No *downstream* a agenda parece ainda mais extensa e árdua, pois perpassa por investimentos em refino com a necessidade de se trazer concorrência e competitividade ao mercado de combustíveis e a distribuição de gás natural. Cabe ainda aproveitar o interesse da Petrobras em vender seus ativos na área de refino, para promover a atração de novos investimentos privados e a desconcentração do segmento, assim como monitorar o mercado nacional de combustíveis, visando inibir práticas abusivas, em particular no que tange à prática de preços acima dos praticados internacionalmente. Isso deve ocorrer mediante a manutenção da política de liberdade de preços, sem interferência do governo federal, que implique na perda de capacidade de investir e competir da Petrobras. Por fim, revisar a política tributária para o mercado de gás e combustíveis.

Adicionalmente a continuidade das reformas do setor também é uma preocupação. Espera-se que o próximo governo encerre a prática de repassar todos os custos para o consumidor de energia elétrica. O desenvolvimento de uma política voltada para a expansão da oferta de energia elétrica de forma realista no país é a principal medida a ser considerada para o setor entre 2019 e 2022.

Como meta para os próximos quatro anos de governo, Jair Bolsonaro deve promover o crescimento em bases mais sustentáveis. A sustentabilidade energética deve ocorrer de forma integrada de modo que[5]: (a) seja compatível com a preservação dos sistemas naturais; (b) estenda o fornecimento de serviços energéticos para a sociedade a custos baixos; e (c) reduza os riscos à segurança e potenciais conflitos geopolíticos. Sob o enfoque integrado, o futuro governante deve fomentar políticas de incentivo as fontes renováveis, questões estratégicas de segurança de abastecimento e políticas industriais e tecnológicas de eficiência energética, buscando mudanças no setor produtivo com o melhoramento do uso de matérias, transporte e combustíveis.

O futuro governante também deve se ater para a internalização de custos/benefícios socioambientais, em relação ao uso de energéticos tais como carvão, gás natural, biomassa e geração virtual. Os impactos globais e locais dessa escolha devem ser

5 Para maiores detalhes ver http://www.fapesp.br/publicacoes/energia.pdf.

investigados com cautela. Existe uma forte pressão mundial sobre a indústria de energia para a redução de emissão de gás carbono. Os ganhos resultantes desse enfoque integrado são por exemplo quando se consideram os projetos de cogeração de energia elétrica e térmica e do lado do consumo, o uso cada vez mais largo de biocombustíveis e a evolução dos carros com sistemas híbridos de propulsão, nos quais o papel da eletricidade tende a crescer ao longo do tempo.

Em suma, é preciso ter "pé no chão" e um olhar pragmático sobre as fontes que podem garantir a segurança energética do sistema. Isso é planejamento. Trazer o futuro para a mesa. Somente um Estado mais eficiente e com instituições que transmitam os incentivos corretos, será capaz de lidar simultaneamente com a escassez de recursos, com grandes passivos sociais e com efeitos de rápida transição demográfica sobre os gastos com previdência e saúde.

* Este texto não deve ser citado como representando as opiniões da Fundação Getulio Vargas (FGV). As opiniões expressas neste trabalho são exclusivamente da equipe de pesquisadores do grupo FGV Energia.