

Os ovos de Jabuti e o Setor Elétrico Brasileiro¹

Nivalde de Castro²

A energia elétrica é um insumo de máxima importância para a sociedade moderna por permitir o funcionamento das atividades produtivas, de múltiplos serviços e garantir o bem-estar das famílias. Trata-se de um setor de infraestrutura estratégico e determinante para o desenvolvimento econômico e social dos países com características econômicas peculiares: ser de capital intensivo e de longo prazo de maturação.

Como o Brasil é um país de dimensão continental com população superior a 200 milhões, distribuição de renda muito concentrada e economia complexa e diversificada, há uma grande necessidade de investimentos nos três segmentos do processo produtivo da energia elétrica: geração, transmissão e distribuição.

A partir dos anos de 1990, o modelo de investimento do setor elétrico brasileiro (SEB) foi evoluindo gradativamente na direção de maior responsabilidade dos agentes privados nos investimentos por força de mudanças estruturais notadamente no padrão de financiamento. Este processo praticamente foi concluído a partir de 2017, dado que a partir deste ano praticamente todos os investimentos nos três segmentos passaram a ser realizados por grandes grupos nacionais e internacionais, dando ao Estado a nobre e fundamental função de regulação.

Neste processo de transição foi sendo construído e formatado um arcabouço regulatório consistente e fundamentado, que tem atraído investimentos privados imprescindíveis para atender a demanda crescente de energia elétrica da sociedade brasileira. Indicadores do sucesso deste modelo podem ser constatados através: (i) dos deságios nos leilões de energia nova e de linhas de transmissão; (ii) da maior eficiência econômica e de melhoria da qualidade na distribuição de energia elétrica; (iii) mais recentemente pela quantidade de contratos bilaterais de fontes renováveis direcionadas para o mercado livre; e

¹ Artigo publicado pelo Broadcast Energia da Agência Estado de São Paulo em 19 de maio de 2022. Disponível em: <https://energia.aebroadcast.com.br/tabs/news/746/41458074>.

² Professor do Instituto de Economia da UFRJ e Coordenador do GESEL, Grupo de Estudos do Setor Elétrico

(iv) por um indicador ainda mais preciso que é a liquidez que os ativos em funcionamento de geração, transmissão e distribuição apresentam na dinâmica de aquisições.

Outro indicador mais geral da qualidade do modelo e do marco regulatório é a capacidade de resiliência do SEB no enfrentamento e superação das crises recentes com as crises hídricas de 2013-2018, 2021 e do Covid 19. As soluções adotadas apresentaram um elemento e diferencial ultra qualificado: em nenhuma das crises, os diferentes tipos de contratos vigentes foram “rasgados”, como ocorreu em outros países.

Neste sentido, o marco regulatório e modelo de estruturação do SEB é um dos poucos exemplos de sucesso nos setores de infraestrutura da economia brasileira, como atestam os elogios à Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) por parte da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), que a considera como uma agência reguladora exemplar no Brasil.

Este status setorial ganha uma relevância estratégica maior frente ao processo da transição energética mundial, ao criar necessidades e possibilidades de investimento em inovações tecnológicas como usinas hidroelétricas reversíveis, mobilidade elétrica, micro redes, hibridização de geração elétrica, hidrogênio verde, etc.

Neste sentido, a existência de um marco regulatório consistente é a garantia de que novas cadeias produtivas poderão ser criadas e desenvolvidas, contribuindo para o crescimento e desenvolvimento não só do SEB, mas da economia brasileira tão carente de novos investimentos.

No entanto, “ovos de jabutis” estão sendo incubados no Congresso Nacional que colocam sob ameaça e risco a trajetória de sucesso de expansão dos investimentos no SEB. Podem ser citados alguns bons, ou melhor, maus exemplos.

Merece ser citado, com a devida ênfase e repúdio, a aprovação pelo Congresso Nacional, da construção de 8 GW de usinas termoelétricas com parâmetros de localização e preços que refletem a ignorância técnica e das funções do marco institucional do SEB. A responsabilidade sobre o que, quanto e quando construir novas unidades geradoras de energia elétrica é da Empresa de Planejamento Energético (EPE) que, desde 2004, tem realizado estudos de excelente qualidade, sinalizando parâmetros para os diferentes agentes da macro cadeia produtiva do SEB, que orientam as decisões de investimento privado. Este ovo de jabuti gestado pelo Congresso, vai onerar as contas futuras de energia elétrica, alimentando a inflação e reduzindo o poder aquisitivo das famílias.

Como estas futuras centrais termoeletricas precisam de gasodutos para poder gerar energia elétrica, novo ovo de jabuti está sendo incubado, aproveitando o Projeto de Lei 414 que propugna a “modernização do SEB” e sendo mais uma contrapartida à aprovação da privatização da Eletrobras.

Outro jabuti, foi a manutenção dos subsídios cruzados no segmento de geração fotovoltaica distribuída (GD), subsídio do tipo Robin Hood às avessas. Os consumidores do mercado cativo que não têm unidades de GD vão pagar pelo uso das redes de distribuição dos consumidores que têm GD, ou seja, renda e telhados próprios para este tipo de investimento. Trata-se de um exemplo claro de uma política antissocial, mas que o Congresso Nacional homologou, embasada em forte e inusitada campanha de *fake news*, apoiada no slogan de que a retirada deste subsídio era uma “taxação do sol”.

Por fim, e para não alongar, o último ovo de jabuti é o PDL (94/2022) que teve regime de urgência aprovado por mais de 400 deputados. Seu objetivo bem direto, é o de simplesmente sustar os reajustes anuais das tarifas de energia elétrica das distribuidoras, consideradas pelos deputados como muito caras, neste ano eleitoral, numa típica manifestação de populismo tarifário eleitoral. Dois aspectos desta proposta merecem maior análise.

Primeiro: os contratos de concessão das distribuidoras firmados entre os agentes econômicos e o poder concedente estabelecem as regras muito criteriosas de reajustes tarifários baseados em modelos e experiências internacionais consagradas. Os contratos estabelecem as rubricas de custos e a fórmula de cálculo, todos devidamente auditados e analisadas com lupa pela ANEEL. Não há ali o que discutir e questionar. Assim, caso mais este o ovo do jabuti seja aprovado, as concessionárias vão obter rapidamente liminares na justiça, garantindo o direito aos reajustes. No entanto, esta tentativa traz por si, um enorme prejuízo à credibilidade regulatória, que o SEB conseguiu firmar nos últimos 25 anos. No curto prazo, já está ocorrendo um aumento do custo do capital, pela percepção correta dos agentes financiadores, de que os reajustes tarifários passam a sofrer interferências políticas dos deputados federais.

O segundo aspecto é que dois grandes componentes de custos que formam as tarifas têm responsabilidade de cunho mais político. O primeiro são os encargos, de fato subsídios, que são em grande medida ovos de jabutis incubados no passado pelos próprios Congressistas. Numa analogia bem superficial, eles criam os novos custos, via ovos de jabutis, que resultam em tarifas majoradas. Mas não querem permitir que as distribuidoras repassem os custos dos seus jabutis para os consumidores. O segundo componente é no grupo dos impostos que incidem sobre as tarifas. O valor das alíquotas do ICMS que as Unidades da Federação promulgam e que incidem sobre as tarifas de energia elétrica são elevados e sem considerar os impactos sobre o aumento

da inadimplência e do furto de energia elétrica. O único objetivo é aumentar a arrecadação.

A título de conclusão, há no cenário político atual um grande risco para a segurança jurídica e marco regulatório do SEB derivado dos ovos de jabutis que estão sendo incubados pelo Congresso Nacional, refletindo interesses que beneficiam grupos específicos e/ou de populismos tarifário eleitoral. O risco concreto, real e grave é de afugentar investidores. Em suma, são ovos de jabutis como o PL 414 e o PDL 94, que trazem no seu bojo o risco de corroer o consagrado marco regulatório e o modelo de expansão do SEB.