

O Estado e o Setor Elétrico Brasileiro¹

Nivalde de Castro²

Rubens Rosental³

O setor elétrico brasileiro – SEB – detém uma importância estratégica na economia e sociedade em função de suprir um bem público essencial para a produção de bens e serviços, bem como para garantir o bem-estar e qualidade de vida da população.

Do ponto de vista econômico duas características econômicas do SEB determinam uma forte interação e dependência de políticas públicas: ser um segmento produtivo intensivo em capital e ser de longo prazo de maturação dos investimentos. Para um país em desenvolvimento, a carência de linhas de financiamento de longo prazo e necessidade de importação de bens de capital, levaram o SEB numa etapa inicial ter uma estrutura de mercado com grande participação de grupos estrangeiros (Light e AMFORP) detendo as concessões dos principais mercados: São Paulo, Rio de Janeiro e principais capitais.

A crise dos anos 30, impondo sérias limitações às importações e a desvalorização da moeda nacional, seguida da II Guerra Mundial, restringiram o interesse dos grupos estrangeiros e levaram estados e municípios a buscarem soluções para ampliar a capacidade de geração de energia elétrica. O Pós-Guerra, ao adotar um modelo de desenvolvimento e crescimento econômico baseado na industrialização, fez com que o crescimento da demanda de energia elétrica rompesse os parâmetros históricos de comportamento, obrigando uma intervenção direta do Estado como assinalaram todos os planos econômicos formulados na época (Salte, Comissão Mista Brasil EUA, etc.). A justificativa que respaldou esta posição era a necessidade de ampliar a oferta de energia elétrica para suportar a expansão da indústria e da urbanização acelerada com novo padrão de bens de consumo duráveis.

Na avaliação destes planos somente o Estado tinha condições de financiar os vultosos investimentos nas usinas hidroelétricas e linhas de transmissão, como foram os casos emblemáticos de Paulo Afonso e Furnas. Assim, por conta da capacidade de alavancar recursos públicos e internacionais de longo prazo o Estado passa a planejar, construir e produzir energia elétrica garantindo assim segurança no suprimento deste insumo básico e estratégico. Para assumir esta responsabilidade foi criada a Eletrobras, como empresa verticalizada em geração e transmissão, apoiando-se em empresas públicas estaduais para o

¹ Publicado no Jornal dos Economistas. Rio de Janeiro, nº 326, setembro de 2016, p. 4-5. Artigo elaborado com base em informações até dia 15 de agosto de 2016.

² Professor do Instituto de Economia, coordenador do GESEL – Grupo de Estudos do Setor Elétrico – da UFRJ

³ Professor e pesquisador Sênior do GESEL-IE-UFRJ e economista registrado no Corecon-RJ

segmento de distribuição e geração para os estados mais desenvolvidos como São Paulo e Minas Gerais.

A crise financeira internacional deflagrada com o México em 1982 determina o início de um processo de desequilíbrio financeiro e econômico no modelo de participação das empresas estatais nos setores de infraestrutura. No SEB o constante e crescente descompasso entre o crescimento econômico e o planejamento e construção de novas usinas, associado com o uso das tarifas como instrumento de política anti-inflacionária e o Grupo Eletrobras como captador de divisas para ajudar no reequilíbrio da Balança de Pagamentos. Em suma o padrão de financiamento público (e internacional) baseado nas empresas estatais rompeu-se abrindo a necessidade e espaço para um novo modelo de financiamento dos setores de infraestrutura.

A opção econômica e política que prevaleceu no caso do Brasil e para grande maioria dos países em desenvolvimento foi de permitir que o investimento privado assumisse responsabilidade sobre o planejamento e expansão da capacidade produtiva, no caso, do setor elétrico. Para tanto, a partir da Constituição de 1988, é elaborado um complexo modelo para o SEB, determinando um processo de privatização das empresas públicas com prioridade para o segmento de distribuição.

A privatização não foi levada às últimas consequências como ocorreu na Argentina, por exemplo, por duas razões. A primeira de ordem política, pois dada a importância econômica e social das empresas estatais – federais e estaduais – uma resistência política se fez presente prorrogando-se decisões no que se refere aos ativos de geração e transmissão. A segunda causa, e mais importante, está diretamente vinculado ao novo modelo que ao propor privatizar tudo, impedindo o Grupo Eletrobras de continuar a realizar investimentos e de manter o planejamento do setor, fez com que a prioridade dos investimentos privados, em sua quase totalidade estrangeiros, focasse sua prioridade em comprar ativos via privatização, em detrimento de investimentos na ampliação da capacidade produtiva. A redução contínua do nível dos reservatórios culminou com uma crise hídrica em 2001 obrigando o governo a implementar um racionamento compulsório de 20%, de certa forma, determinando o fim do modelo que se baseava exclusivamente no investimento privado.

A partir de 2003-2004 constitui-se um novo modelo que significa uma evolução em relação ao modelo anterior, já que de pronto paralisa as privatizações e prioriza os investimentos em novos ativos de geração e transmissão, permitindo a participação das empresas públicas, mas, merece ser destacado, em posição minoritária, das SPE – Sociedades de Propósito Específicos. Desta forma, o novo modelo força a competição nos leilões, adotando o formato dos leilões de transmissão do modelo anterior, onde vence quem oferta menor preço. Assim,

há uma prioridade para a expansão com modicidade tarifária. Criam-se dois mercados - regulado e livre – dando-se mais importância e relevância para o mercado regulado, já que as distribuidoras passam a determinar, via seus departamentos de mercado, qual a estimativa de crescimento da demanda para 3 e 5 anos à frente. E com base no somatório destas estimativas, são realizados leilões dando aos vencedores contratos que variam de 15 a 30 anos dependendo da fonte da planta. Estes contratos passaram a servir de garantia para obtenção de financiamento de longo prazo do BNDES, com os menores juros do mercado financeiro, indexados à TJLP. A mesma lógica foi adotada para o segmento de transmissão: leilões para lotes definidos pelo planejamento do operador do sistema (ONS) e pelo órgão responsável pelo planejamento (EPE), vencendo o consórcio que aceitasse receber menos RAP – Receita Anual Permitida – por 30 anos, indexada ao IPCA. Com este contrato pleiteava recursos no BNDES.

Como resultado, o novo modelo de 2004 resolveu o problema estrutural de ofertar empréstimos de longo prazo, com um padrão de financiamento original e eficiente, usando o expertise e competência do BNDES.

A pior crise hídrica dos últimos 60 anos que se abate sobre o SEB a partir de outubro de 2012 atinge o setor em um momento de transição para novas regras determinadas pela Medida Provisória 579, que tinha como objetivo reduzir os valores das tarifas do mercado regulado em 20%, abrindo um período de forte desequilíbrio financeiro na distribuição e geração, obrigando o governo a adotar medidas regulatórias criativas, envolvendo, somente para as empresas de distribuição empréstimos e repasses do Tesouro Nacional da ordem de R\$ 25 bilhões. Vale a pena assinalar que mesmo sem a MP 579, os efeitos financeiros da crise hídrica teriam forte impacto, só que para outros agentes, demonstrando que o modelo precisa de ajustes estruturais.

Com o advento de um novo governo por força do processo de impeachment, o MME sofre mudanças significativas na sua estrutura de governança que associadas com a busca de recursos extra orçamentários vai retomar o processo de privatização das distribuidoras do Grupo Eletrobras, fonte de crescentes prejuízos, e possivelmente da venda de participação em SPEs que estejam performando.

No entanto, como o modelo de 2004 conseguiu firmar um padrão de financiamento de longo prazo baseado no binômio leilões determinados pelo planejamento com contratos de longo prazo, o SEB detém uma segurança jurídica e marco regulatório seguro, como se pode constatar através de dois vetores. O primeiro são os leilões de geração onde sempre há mais oferta do que demanda, agora sem a necessidade das empresas estatais agirem como catalizadores na formação de consórcio para estimular a concorrência. O segundo vetor é o processo de fusões e aquisições em curso, com destaque para o forte interesse do Grupo chinês *State Grid*.

Nestes termos, e como conclusão final, abre-se um período de diminuição relativa e gradativa do papel do Estado como produtor, aumentando a importância do Estado como regulador e planejador.