

## O que esperar da modernização do setor elétrico?

*DADALD, Marisete; COSTA, Agnes. “O que esperar da modernização do setor elétrico?”. Agência CanalEnergia. Rio de Janeiro, 14 de maio de 2019.*

O movimento de modernização do setor elétrico não é recente e podemos dizer que passamos por ondas de modernização desde os anos 90. A primeira reforma, preconizada pelo modelo RESEB (Grupo de Reestruturação do Setor Elétrico Brasileiro), teve por objetivo criar um mercado competitivo para a energia, por meio da desverticalização das atividades (e das empresas), separando a geração (atividade competitiva) da transmissão e da distribuição (atividades reguladas em decorrência de sua característica intrínseca de monopólios naturais).

Embora tenha criado as bases para uma forte reestruturação da agora chamada indústria de energia elétrica, essa reforma não alcançou, de primeira, seus objetivos; falhou, em especial, por não criar os incentivos adequados à expansão. Foi sucedida pelo racionamento de energia de 2001. Seu marco legal está associado a leis referentes a concessões (Leis nº 8.987 e nº 9.074) e de criação de instituições necessárias para fazerem essas atividades independentes funcionarem de forma coordenada (Leis nº 9.427 e nº 9.478, de 1997, e nº 9.648, de 1998).

A reforma seguinte, de 2003, buscou recuperar alguns papéis para o Estado na sinalização de demanda para expansão da infraestrutura de oferta em atendimento ao mercado das distribuidoras, regulado, em que a energia é contratada por longo prazo, em especial por meio de leilões que consolidam a demanda futura das distribuidoras. Tinha foco na garantia do suprimento (por contratar antecipadamente a expansão) e na modicidade tarifária (visto que os leilões são do tipo holandês, que partem de um preço teto que decresce quanto maior for a competição). Também buscava preservar um espaço com possibilidade de ampliação para a livre contratação de energia. O marco legal dessa reforma está quase todo contido na Lei nº 10.848, de 2004.

O movimento seguinte não foi uma reforma, nem tampouco buscava ampliar o mercado de energia. A Lei nº 12.783, de 2011, foi concebida num momento em que foi preciso lidar com a realidade de contratos de concessões vencendo. Pela Constituição Federal, a regra seria religar as usinas, distribuição e linhas de transmissão alcançadas pelos contratos. Para exercer a faculdade de prorrogar as referidas concessões, possibilidade constitucionalmente também prevista, identificou-se um benefício para a sociedade ao, de maneira muito resumida, lhe destinar energia a preço de custo, priorizando-se, assim, o pilar da modicidade tarifária da reforma de 2004 com a consequente busca pela redução tarifária de energia no mercado regulado.

Com isso se transferiu o risco hidrológico aos consumidores regulados, afetando-os sobremaneira diante das crises hidrológicas que se seguiram. A tarifa caiu inicialmente mas aumentou substancialmente logo em seguida.

Nos anos que se sucederam, contudo, a ideia de ampliação da parcela livre do mercado, o que se cunhou de “ampliação do mercado de energia”, voltou a ganhar força. Primeiro por meio da proposição, pelo Congresso Nacional, de um projeto de lei que tratava da portabilidade da conta de luz (PL nº 1.917, de 2015). Como o Congresso mostrava o claro intento de fazer tramitar o PL mas seu texto carecia de adequações significativas, o Ministério de Minas e Energia trouxe para o Poder Executivo o locus de construção de

uma política para ampliação do mercado livre, que foi a Consulta Pública nº 33, de 2017, que visava um aprimoramento do marco legal do setor elétrico tratando, então, entre outros aspectos, da forma que se avaliou tecnicamente viável para a ampliação da parcela livre do mercado de energia elétrica.

As conclusões desse processo foram incorporadas, em maior ou menor proporções, a dois projetos de lei em tramitação no Congresso Nacional, o já mencionado PL nº 1.917, de 2015, e o PLS nº 232, de 2016.

Desde o início do ano o Ministério de Minas e Energia está debruçado sobre a “Modernização do Setor Elétrico”. Realizou diversas reuniões com as mais diversas associações representativas dos interesses setoriais para colher suas opiniões sobre as propostas em discussão e outros pontos de melhoria. Em 05 de abril, constituiu, então, por meio da Portaria nº 187, um Grupo de Trabalho com vigência de 180 dias para aprimorar as propostas que viabilizem a tão demandada modernização. O desafio que se coloca para o referido GT consiste, basicamente, em:

- 1) analisar o estado da arte de todas as discussões ocorridas para a ampliação do mercado de energia;
- 2) avaliar se as propostas de ajustes no marco legal que rege o setor são consistentes com o objetivo de ampliação do mercado, mas também com diversos outros objetivos que os agentes setoriais passaram a julgar relevantes nesse novo movimento de reforma;
- 3) identificar se esses ajustes são necessariamente matéria de lei ou se poderiam ser tratados infra legalmente;
- 4) avaliar se todos os ajustes no funcionamento do mercado propostos e discutidos até agora, constantes nas referidas propostas de leis, estão completos ou apresentam lacunas que poderiam comprometer sua implantação e até o bom funcionamento do mercado, mesmo deste que hoje não é perfeito, mas que tem cumprido sua função de garantir a expansão e o suprimento de energia; e
- 5) propor o que falta para que a modernização seja implementável e atinja os objetivos esperados, sem comprometer o funcionamento do arcabouço setorial.

A análise do estado da arte das discussões é etapa simples de se cumprir e consiste na compilação das propostas contidas na Consulta Pública MME nº 33, Projeto de Lei nº 1.917/2015 e Projeto de Lei do Senado nº 232/2016, além de outros inputs trazidos pelos agentes setoriais que caberiam nessa discussão.

Dessa compilação já se identifica que as discussões que mobilizaram os agentes setoriais, públicos e privados, nos últimos anos visam diversos outros objetivos e atacam tantas outras frentes, além da ampliação do mercado, não exaustivamente listados a seguir, apenas para efeito de retratar a complexidade do que se pretende endereçar: ambiente de mercado e mecanismos de viabilização da expansão do Sistema Elétrico; mecanismos de formação de preços; racionalização de encargos e subsídios; Mecanismo de Realocação de Energia – MRE; alocação de custos e riscos; inserção das novas tecnologias (armazenamento, usinas hidrelétricas reversíveis, usinas híbridas etc.); sustentabilidade dos serviços de distribuição; requisitos do sistema e atributos necessários para garantir o suprimento à demanda; avaliação do critério de suprimento; aperfeiçoamento no desenho de mercado e mecanismo de comercialização, inclusive com ampliação do mercado livre (com expansão da geração); financiabilidade da expansão (valoração de atributos, lastro e energia, etc.); serviços ancilares (controle de tensão e frequência, reserva operativa, etc.); mecanismos de flexibilidade na gestão do portfólio de contratos das distribuidoras; integração entre indústrias do gás natural, outros energéticos e energia elétrica; coordenação da expansão da geração e da transmissão; representação e valoração de atributos socioambientais; granularidade do preço; mecanismo de formação de preços (custo ou preço); recursos energéticos distribuídos; avaliação de melhorias no sinal locacional; descomissionamento e modernização dos ativos; e reavaliação da Metodologia de Garantias Físicas.

Esse apanhado de pontos, que requerem algum tipo de atuação e endereçamento nesse movimento de modernização, leva à necessidade de realização de um teste de consistência dos ajustes propostos à legislação vigente e, por consequência, às regras

que disciplinam o setor, ao que se quer com a modernização. E com esse apanhado é possível verificar que, das discussões ocorridas nos últimos anos, não há tanta clareza, até em termos de priorização de frentes de atuação, sobre quais são os objetivos da modernização e quais são os instrumentos que se pretendia aplicar para alcançar tais objetivos, tendo todos os conceitos sido apresentados como se objetivos fossem.

Com isso, cabe uma reflexão muito preliminar, no sentido daquilo que antecede qualquer outra reflexão, a respeito do que se quer com uma modernização do setor elétrico.

O workshop realizado no MME em 23 de abril, apresentando em grandes linhas os temas que necessariamente deverão ser visitados nos próximos dias pelo GT, trouxe a principal reflexão que deve estar por trás de todos os movimentos que se pretende avaliar e realizar.

A modernização do setor elétrico deve ocorrer para que o consumidor de energia elétrica, qualquer que seja, possa contar a qualquer momento com o fornecimento da energia – ao valor mais eficiente possível. Porque ninguém aguenta mais bancar uma conta em que não se sabe ao certo o que se está pagando e se não haveria como pagar menos pelos mesmos serviços prestados apenas porque esses serviços poderiam estar organizados de forma mais racional e com incentivos mais alinhados. E, principalmente, porque a energia elétrica compromete parcela substancial da renda das famílias, em especial das mais pobres, e é insumo vital para o crescimento, para o desenvolvimento e para a competitividade da economia.

Neste sentido, uma forma de se resumir o objetivo da modernização do setor elétrico é que, ao final, seja fornecida uma energia para os consumidores ao menor custo global.

Mas, considerando todos os pontos levantados como passíveis de ajustes que os agentes desejam ver endereçados em uma nova reforma setorial, deve-se buscar que a modernização do setor elétrico leve, ao seu final, a uma energia fornecida ao menor custo global, consideradas atendidas três condições básicas: 1) abertura do mercado (que é, resumidamente, a possibilidade de os consumidores poderem escolher de quem comprar energia e os geradores poderem vender energia para distribuidoras, por meio de leilões, ou diretamente para outros agentes); 2) a sustentabilidade da expansão (que retoma os conceitos de garantia do suprimento, financiabilidade da expansão e atributos das fontes de geração, em especial, o ambiental); e 3) eficiência na alocação de custos e riscos (que basicamente consiste em corrigir todas as distorções na alocação de custos e riscos que hoje encarecem a conta de luz).

Assim, os três condicionantes básicos precisam englobar todas as ações e instrumentos que se pretende implementar da proposta de modernização.

Voltando assim aos textos de lei já confeccionados e às propostas contidas na CP 33, torna-se possível verificar se tudo o que foi proposto é afeto aos condicionantes e alinhado ao objetivo da modernização.

Sobre isso, é importante tecer três comentários:

1. A ampliação do mercado deixou de ser um objetivo por si só; afinal, ampliar o mercado para quem exatamente? O fato de os agentes serem livres não necessariamente cria incentivos à expansão (a história setorial já comprovou o contrário), muito menos ao menor custo possível. Não há dúvidas, entretanto, que maior liberdade de atuação dos agentes gera pressões competitivas capazes de formar preços mais eficientes. Por isso essa ampliação é considerada um dos condicionantes necessários para que o setor elétrico possa de fato se expandir e operar ao menor custo global.

2. O conceito de menor custo global não é novo e, no fundo, sempre norteou as decisões de planejamento e de operação do setor. Mas, apesar de ter sido sempre um norteador, tanto o planejamento quanto a operação, ainda não entregam isso para a sociedade porque não enxergam de forma consistente e intrínseca todos os atributos dos recursos e dos requisitos, energéticos e elétricos, com que precisamos poder contar.

3. Muito importante: jamais confundir menor custo global com modicidade tarifária ou menor preço de uma fonte num leilão. Não se quer que o consumidor pague a menor

tarifa possível se isso implicar passar por cima da formação competitiva de preços de energia (os famosos “canetaços”, ou “puxadinhos”); comprometer a expansão do setor e o aproveitamento ótimo dos recursos energéticos, com todos seus atributos; ou fazer com que outros agentes assumam um pedaço da conta que não lhes diz respeito. Da mesma forma, o menor custo global incorpora toda otimização do planejamento, da expansão e da operação do sistema elétrico, o que pode considerar fontes mais baratas ou mais caras, em termos de preço do megawatt-hora.

Depois de elencadas as medidas de ajustes no marco legal que de fato são afetas à modernização do setor elétrico, torna-se possível identificar quais ações são de fato matéria de lei, em decorrência do que estabelece a Constituição Federal ou outras leis, e, em contrapartida, o que pode ser tratado em atos infra legais.

Essa análise contorna as recorrentes dificuldades existentes na tramitação de matérias setoriais no Congresso Nacional em temas em que isso não é necessário e atribui maior flexibilidade ao arcabouço normativo que rege o setor elétrico, o que se torna cada vez mais necessário num setor que vem passando, assim como o mundo, por mudanças tecnológicas e comportamentais relevantes e rápidas.

Não obstante, exigirá uma decisão acerca do melhor ato e instância para estabelecimento das bases de todo o movimento de modernização, para que todos os demais atos infra legais sob competência de órgãos e entidades setoriais diversos guardem consistência com o objetivo e os condicionantes da reforma, bem como entre si.

Vale observar que, ao se buscar endereçar cada mudança pelo tipo de ato normativo que lhe é cabido, também se constitui um movimento necessário que é o de enfrentar o tão criticado comportamento observado no Brasil de se tentar gravar tudo, até o menor dos detalhes, em lei, fator que alimenta a paralisia e a dependência do Congresso Nacional. Por outro lado, cabe a reflexão de quanto essa estratégia de privilegiar formas infra legais, quando cabível, alimenta o comportamento oportunista de diversos agentes e advogados setoriais que têm judicializado o setor na linha do “a farinha é pouca, meu pirão primeiro” e dos honorários de sucumbência milionários.

Superada essa preocupação e etapa, cabe realizar uma avaliação sobre se os dispositivos já propostos são necessários e suficientes para que o setor elétrico opere de forma a fornecer energia ao menor custo global possível. Aqueles dispositivos que podem não ser considerados necessários para a modernização do setor, muito provavelmente atacam outras necessidades de aperfeiçoamento na legislação setorial, mas, se esse for o caso, poderão oportunamente ser endereçados em outras políticas setoriais.

Já os dispositivos considerados necessários para a implementação da reforma podem, por sua vez, ser agrupados em torno dos três pilares e condicionantes (abertura do mercado, sustentabilidade da expansão e eficiência na alocação de custos e riscos). Com isso feito, torna-se necessário verificar, mesmo assim, para que cada pilar tenha eficácia plena, se não faltam comandos ainda não constantes nos textos propostos. Neste ponto, especial atenção deve ser dada aos dispositivos que versam sobre a sustentabilidade da expansão no que diz respeito ao quão são suficientes para garantir a financiabilidade dessa expansão; haja vista a intensidade de capital inerente a grandes projetos de infraestrutura, bem como a necessidade de pulverização de crédito e garantias quando se fala de micro e mini geração distribuída.

Cumprida a tarefa de mapeamento das lacunas, por pilar/condicionante, cabe ainda mapear lacunas e perguntas referentes a pontos que os textos de lei propostos talvez não tenham sequer endereçado, ou, pelo menos de forma não consistente. Um exemplo disso é qual o papel que se espera que as distribuidoras exerçam nesse setor moderno de mobilidade plena e qual sua responsabilidade sobre os níveis de contratação do mercado. Para esses questionamentos mais fundamentais, vislumbra-se que discussões com os agentes trazendo, inclusive, reflexões sobre experiências em outros países pode ser de grande valia.

Superada a fase de levantamento de perguntas, é necessário fazer o dever de casa, de propor respostas que guardem consistência entre si. Nesse momento, é muito importante tentar estimar o impacto regulatório do cardápio de medidas que se pretende propor, até porque, no caso de haver mais de uma solução ou alternativa para como se lidar com algum desafio, se possa optar por aquele que melhor leve ao desejado menor custo global do setor.

Além disso, é também de suma importância que sejam concebidas regras de transição. Isso porque não há dúvidas que reformar um setor implica a adoção de decisões alocativas, em que uns ganham e outros perdem, desde que no todo, todos tenham condições de se beneficiar da reforma no médio e longo prazos. Então, para o curto prazo, é especialmente relevante dar tratamento àqueles que eventualmente precisem se ajustar mais, sob a forma de regras de transição, as quais são também vitais para que não se gerem grandes rupturas entre paradigmas e não se crie uma descontinuidade comprometendo o funcionamento do arcabouço setorial, que é o pesadelo de qualquer proponente de reforma setorial.

E também em decorrência de possíveis regras de transição, é nessa fase que se poderá vislumbrar um encadeamento temporal entre as propostas, um roadmap das políticas, de modo que eventualmente se conceba que nem todas as ações necessitam ser adotadas de uma só vez, ou, talvez, apenas se verificado o atingimento da eficácia de ações precedentes. Assim, o ato ou a norma que desenhará a reforma como um todo deverá prever tanto as regras de transição quanto os roadmaps das ações. Isso é muito importante para alinhar expectativas e para todos saberem para onde o setor está indo.

De todo o exposto, é possível verificar que o setor se depara com uma tarefa nada trivial, pelo contrário, bastante ambiciosa que, por sua vez, se reveste de grande oportunidade. Estamos todos impacientes e ansiosos, mas, considerando o grande desafio que é reformular este setor complexo e que funciona majoritariamente pela iniciativa privada, não podemos nos deixar pressionar a apresentar respostas rápidas, de forma açodada. O setor já é grande vítima dessa forma de atuação em sua história recente. Não devemos cometer o mesmo erro. O setor merece que todos nós atuemos de forma responsável e comprometida e isso depende apenas de cada um de nós.

**Marisete Dadald Pereira é Secretária-Executiva do Ministério de Minas e Energia (MME). Agnes M.A. da Costa é Chefe da Assessoria Especial em Assuntos Regulatórios do MME**