

Cadê o Cade?

OLIVEIRA, Adilson: "Cadê o Cade?". Valor Econômico. São Paulo, 13 de agosto de 2019.

A Aneel anunciou que a bandeira tarifária vermelha será aplicada neste mês de agosto nas tarifas dos pequenos consumidores, que permanecem cativos das distribuidoras de energia elétrica. Impossibilitados de adquirir seu suprimento de energia no mercado livre, esses consumidores terão suas tarifas aumentadas em R\$ 40 em cada MWh que utilizam. Desde a sua criação em 2015, esse penduricalho tarifário retirou R\$ 31,4 bilhões da renda das famílias e dos pequenos negócios, aos quais virá se adicionar mais R\$ 1,3 bilhão neste mês de agosto.

A bandeira tarifária tem por objetivo declarado induzir os pequenos consumidores a reduzir seu uso de energia nos períodos de estiagem e, dessa forma, evitar o despacho de centrais térmicas. No entanto, estudo do TCU constatou que esse penduricalho não altera o comportamento dos consumidores. Ou seja, o despacho térmico não é influenciado pelas bandeiras tarifárias. O efeito prático desse penduricalho é a arrecadação de fundos para cobrir os gastos das distribuidoras com a compra de energia no mercado de curto prazo, provocados pelos descompassos entre a energia assegurada (sic) que as centrais podem vender aos consumidores e a quantidade de energia que elas efetivamente geram.

A energia assegurada foi adotada no arcabouço regulamentar do sistema elétrico brasileiro no final do século passado, com o objetivo de limitar os riscos hidrológicos do parque gerador que travavam as privatizações. O seu cálculo assume que a pluviometria oscila em torno de uma média previsível calculada por modelos estatísticos. Estimada essa média, as previsões de consumo realizadas pela burocracia permitiriam ao ONS identificar a quantidade adequada de água para ser utilizada na geração hidrelétrica e o preço ótimo (sic) a ser pago pelos consumidores para a energia ofertada pelo parque gerador. A gestão econômica cartelizada do parque gerador deveria promover a convergência da energia gerada efetivamente pelas centrais com as energias asseguradas calculadas pela burocracia setorial. Infelizmente, isso não vem ocorrendo.

Para viabilizar a oferta de energia assegurada nos contratos de concessão, o parque gerador passou a funcionar como um cartel operado pelo ONS, apoiando-se em modelos computacionais alimentados com expectativas da burocracia setorial. Nesse cartel, as centrais abdicam do direito de decidir quanto e quando gerar. Como contrapartida, cada central tem o direito de comercializar uma parcela da energia total gerada pelo ONS. Em síntese, as centrais repassam a gestão do risco hidrológico para o cartel, porém elas não respondem por equívocos na gestão do parque gerador, cuja responsabilidade é do Comitê de Monitoramento do Setor Elétrico (CMSE). Os custos dos equívocos do CMSE são repassados para as tarifas dos consumidores.

Imaginado como solução transitória, o cartel deveria desaparecer após a plena liberalização do mercado elétrico programada para ter início a partir de 2003. Uma cláusula dos contratos de concessão das centrais permitia a revisão periódica das energias asseguradas ao longo dos períodos de concessão. No entanto, essas revisões nunca ocorreram. Os governos Lula e Dilma preferiram preservar o cartel, criando as energias de reserva e as bandeiras tarifárias para mitigar os efeitos

econômicos dos descompassos existentes entre a energia efetivamente gerada e a energia assegurada das centrais.

As energias asseguradas têm o mérito de garantir um fluxo de receita anual durante todo o período de concessão da central, a despeito da evolução das condições físicas e econômicas do sistema elétrico. Ao remover o risco de mercado dos geradores, essa regulação tornou muito atraente o investimento na expansão do parque gerador, situação que explica o incremento contínuo da sua capacidade instalada, apesar da relativa estagnação do consumo de energia.

Entre 2010 e 2018, o consumo de energia do sistema interligado passou de 48,4 para 68,5 MW médios (41,5%) enquanto a capacidade instalada cresceu de 89 para 156,1 GW (75,4%). O resultado desse processo foi um sensível incremento no nível dos reservatórios hidrelétricos nos últimos anos, fruto em larga medida da drástica redução de 51,4% para 43,9% no uso da capacidade do parque gerador no período. A gestão cartelizada do parque gerador promoveu a construção de 23 GW ociosos, cujos investimentos (aproximadamente R\$ 180 bilhões) são remunerados pelas tarifas dos consumidores. Esse é um dos fatores centrais da continuada elevação das tarifas elétricas nesta década.

Como os consumidores livres podem contratar seu suprimento energético diretamente com os geradores, eles conseguem preços mais favoráveis que os oferecidos pelas distribuidoras aos seus consumidores cativos. Contrariamente, os cativos devem aceitar os preços contratados pelas concessionárias em leilões de energia promovidos pela Aneel. Essa segmentação do mercado consumidor penaliza os cativos que a Abraceel estima pagarem em média 23% mais caro por seu suprimento energético que os consumidores livres.

Cedo ou tarde o cartel dos geradores elétricos terá que ser desmontado. A recontração da energia de Itaipu em 2023 e a reforma liberalizante do mercado do gás natural sinalizam a urgência dessa mudança, para evitar um tarifaço elétrico futuro que abortará a retomada do crescimento econômico.

Na situação atual, as tarifas são decididas com base em custos passados, com a oferta de subsídios cruzados que distorcem o comportamento do mercado elétrico. Essa situação garante a confiabilidade do suprimento, porém seu custo econômico é muito elevado, como apontado acima. Adotado no passado para facilitar a vida dos gestores do sistema ao invés de economizar o dinheiro dos consumidores (Alfred Kahn), o regime tarifário com base em custos médios passados tornou-se obsoleto, após a drástica redução no custo de coleta e de processamento de informações viabilizado pelas tecnologias de informação.

A gestão econômica do suprimento elétrico com base em custos futuros, sempre que haja transparência nas informações setoriais, é a solução moderna para a gestão do parque gerador.

A liberalização do mercado atacadista de energia obrigará os investidores a analisar criteriosamente os riscos de seus investimentos, porém permitirá aos consumidores deixar de arcar com os custos da gestão cartelizada da burocracia setorial. Para o Tesouro, seu benefício é evitar o risco de ser constrangido a oferecer um aporte bilionário para evitar o colapso financeiro do sistema elétrico.

A liberalização do mercado elétrico não é uma tarefa simples. Ela será tanto mais complexa quanto mais tarde o Ministério de Minas e Energia se debruçar sobre o tema, à medida que a situação atual de elevada capacidade ociosa do parque gerador venha a ser progressivamente reduzida pela retomada do crescimento econômico.

Adilson de Oliveira é professor da UFRJ