

Corajosas, arrojadas e desafiantes

SANTANA, Edvaldo. "Corajosas, arrojadas e desafiantes". Agência CanalEnergia. Rio de Janeiro, 11 de julho de 2017.

Corajosas, arrojadas e desafiantes são os vocábulos que escolhi para qualificar as propostas de mudanças no setor elétrico brasileiro (SEB) que o Ministério de Minas e Energia (MME) submeteu à Consulta Pública (CP). Tais mudanças, em geral, estão na direção correta, que é da busca da eficiência via coerência dos custos. Análise em seguida algumas dessas mudanças.

A abertura do mercado, com a redução dos limites de acesso ao ambiente livre (ACL), a maior discretização dos preços no mercado de curto e a possibilidade de que esses preços, em um médio prazo, sejam calculados em leilões diários são, ao mesmo tempo, avanços relevantes e desafios consideráveis, pois a acomodação e o conservadorismo precisam ser vencidos. Já não faz sentido a gritante imprecisão vigente, em que os custos reais variam em intervalos bem menores do que aqueles dos preços praticados. De outro lado, está muito longe da efetividade um sistema de formação de preços em que a percepção de riscos e de custos é definida centralizadamente, e por entidades que possuem interesses políticos que podem ser incompatíveis com os objetivos dos agentes.

Nesse mesmo campo, não deve ser desprezada uma mudança por muitos nem percebida, que é a redução do limite de contratação, hoje padronizado em 100%, com as distribuidoras autorizadas a repassarem para as tarifas até 105% dos custos da energia comprada. Esses limites, que beiram ao absurdo, é uma jabuticaba (só no Brasil é assim) e determinante para aumentar o volume de sobrecontratação. A melhor maneira de entender a mudança é fazendo uma analogia com a configuração de um sistema hipotético, com uma só hidrelétrica e um só consumidor. Se este é obrigado, por lei, a contratar antecipadamente 100% da energia que precisa, jamais cumprirá a norma, tendo em vista que a usina, se agir racionalmente, não venderá toda sua garantia física. Se vender, ficará sem *hedge* contra regimes hidrológicos desfavoráveis, o que lhe aumentaria os riscos e os custos. Desse modo, a única forma de atender à atual exigência de contratação é por meio de sobreinvestimento, cuja consequência mais conhecida é a sobrecontratação, com os custos consequentes, como os aumentos das tarifas.

Há outras frentes positivas de alterações no modelo em vigor, como a redução do valor de alguns encargos, em que um bom exemplo são os subsídios a fontes incentivadas, e a eliminação de outros, como o de energia de reserva. Estes certamente serão pontos de diversos questionamentos, sobretudo porque não há dúvidas quanto à importância desses incentivos para subsidiar o desenvolvimento de uma cadeia produtiva das mais vitoriosas. Os fornecedores de equipamentos e outras infraestruturas para as pequenas centrais hidrelétricas, para os parques eólicos e para as fotovoltaicas são imprescindíveis para o SEB. Contudo, o formato do incentivo estaria a provocar distorções no uso dos recursos, em especial na sua utilização ao longo da rede, uma vez que a atratividade da transação fica diretamente relacionada ao custo do transporte da energia. Parece-me que o formato proposto é mais adequado, mas reconheço que o tema será objeto de muita polemica.

A proposta do MME também contempla mecanismos interessantes, com a tentativa de desobstruir ou de aliviar as tensões em torno do excessivo número de ações abarrotam o judiciário. Exemplos disso são os casos do *generation scaling factor* (GSF) e das indenizações das transmissoras. Os afetados, a essa hora, estarão fazendo suas contas, até porque a condição de eficácia para a aplicação da medida é a desistências das ações na Justiça.

Mas diversos pontos merecem muita atenção. Alguns deles parecem ter sido escritos por alguém que pensava em eficiência e produtividade, mas que pode ter incorporado, naquele instante, o espírito dos planejadores do governo anterior, que privilegiavam a centralização e a intervenção, que desprezavam os benefícios do mercado. São vários os casos, que precisam de bons aprimoramentos. Destaco alguns. As principais mudanças, como a maior abertura do mercado livre e a própria separação entre lastro e energia, são sustentadas por encargos, sem qualquer incentivo à eficiência, que é uma das premissas básicas da proposta do MME. Para que o consumidor migre para o ACL, seguindo os prazos e exigências estabelecidos na minuta de norma, os demais consumidores da incumbente terão que arcar com os eventuais custos da saída, tal como hoje, sem contar o custo a ser assumido pelo consumidor que tem a intenção de sair. O resultado é contraditório: se deseja incentivar o ACL, mas o mecanismo utilizado é a criação de barreiras à saída.

Isso é um equívoco regulatório. A criação de mecanismo que permite a migração de consumidores, muito utilizado no setor de telecomunicações, é normalmente associada a um conceito que os economistas chamam de “competição potencial”, que é um forte incentivo para que a incumbente, um monopolista natural, reduza seus custos médios. No *design* apresentado pelo governo, os custos (de saída) apenas aumentarão, em um ciclo vicioso de aumento de custos, além da frustração da política pretendida, que era ampliar o mercado livre. Em resumo: as distribuidoras não terão o menor estímulo para propor redução de tarifas, mas o contrário.

A separação de lastro e energia pode trilhar o mesmo caminho – de aumento de custos. A propósito, conceito de lastro, além de encontrar-se ainda muito subjetivo, precisa ser melhor caracterizado, para que não se faça confusão com a definição contida no Decreto 5.163/2004. De qualquer sorte, em um sistema (ainda) com predominância de hidrelétricas, não são evidentes os efeitos benéficos da separação objetivada. Em sistemas com as características do SEB, e com os critérios estabelecidos na pg. 19 da Nota Técnica do MME colocada em CP, os custos do lastro podem ser elevados, pois as hidrelétricas seriam as mais atrativas para o fornecimento do serviço de *adequabilidade* ou *confiabilidade*. Tais plantas, por natureza, possuem custos fixos altos, o que pode encarecer o lastro. É um desafio a definição do custo do lastro.

Adicionalmente, os custos desse lastro vão ser repassados para os consumidores sob a forma de um (novo) encargo, o que não me parece adequado, dado o incentivo à ineficiência. O lastro, ou os custos da *adequabilidade*, deveria ser uma obrigação a ser comprovada por todos os agentes que atendem cargas, reguladas ou livre. Nesse contexto, a transferência desses custos deveria ocorrer por sistemáticas individuais ou competitivas, para estimular a eficiência do sistema como um todo. Por exemplo, se uma usina possui contratos com consumidores livres, ela que cuide de minimizar os custos do lastro, para atrair novos ou manter seus clientes. Sob a forma de encargo, esse incentivo desaparece, perdendo-se uma excelente oportunidade para estimular a competição e reduzir os custos totais.

Outro problema, aliás, está na comercialização primária do lastro, que se dará, de acordo com a proposta, em leilões, só que leilões realizados pelo MME, o que me parece estranho. Primeiro, em razão do conflito de interesses, dado que o MME é controlador de usinas potencialmente fornecedoras do serviço. Segundo, estará se incorrendo no mesmo erro do governo passado, que intervia de maneira desnecessária e imprudente na operação do sistema e na comercialização de

energia. A rigor, a própria quantificação do “montante” de *adequabilidade* a ser leiloadada não deveria ser uma atribuição do MME, mas da Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), depois de ouvido o Operador Nacional do Sistema (ONS).

Mantida a norma como na proposta original, há sérios riscos de um leilão de lastro se transformar em leilões de reserva, que poderia ser organizado até para atender a políticas públicas ou política industrial. A independência de quem faz o leilão, qualquer leilão, é fundamental para o sucesso do que se propõe.

A centralização, muito a propósito, é talvez a marca mais preocupante do modelo em análise. É um retrocesso a concretização do modelo *single buyer* para a energia ser repassada para as distribuidoras. O objetivo dele (do modelo), que seria a equalização das tarifas de repasse para as distribuidoras, motivada pela sobrecontratação, também não é nobre. Há maneiras mais eficazes de resolver esse problema, e o governo já propõe a melhor delas, que é a redução do limite de contratação. A outra seria a total descentralização, com cada distribuidora fazendo seu leilão, como era até 2003.

O comprador único, na forma proposta pelo MME, seria a Câmara de Comercialização de Energia Elétrica (CCEE), uma estatal, com conselheiros indicados pelo governo ou com permissão deste. Como seu principal objetivo é equalização das tarifas, e não a minimização dos custos da compra, essas compras tenderão a ser realizadas a qualquer custo, até porque são subordinadas a leilões também estatais. Em outras palavras, a equalização das tarifas de repasse para as distribuidoras pode ter um custo elevado, que é o custo da energia comprada. Onde melhor funciona o modelo *single buyer*, o monopólio é detido por uma empresa privada, altamente regulada, com capital aberto, totalmente independente do governo, que com este cumpre metas de redução de custos, inclusive o de confiabilidade. Infelizmente, não é esse o caso brasileiro.

O modelo *single buyer*, em suas variações, é utilizado na Nova Zelândia, China, Malásia, Indonésia, Índia, México, Filipinas, África do Sul, Coreia do Sul, Ontário, no Canadá, e em alguns países do Leste Europeu. O Banco Mundial, no início dos anos 2000, referia-se a esse modelo como “A Dangerous Path toward Competitive Electricity Markets”

No Brasil, há cerca de 35 anos, já houve uma tentativa de equalizar as tarifas de suprimento de energia, por intermédio de um mecanismo conhecido como RENCOR. Foi um fracasso. Até então, as distribuidoras e geradoras de São Paulo eram muito eficientes, com rentabilidade muito acima das demais. Com a equalização, em que elas tinham que transferir recursos para as empresas ineficientes, se tornaram tão ruim quanto (para não repassar os recursos ou os subsídios). A tentativa passou para a história com um incentivo ao nivelamento por baixo. Depois da insuperável MP 579/2012, a RENCOR talvez seja o maior fracasso das políticas adotadas para o SEB. Devemos repeti-lo? Acho que não.

Há outro caso importante, que tende a prejudicar a ótima ideia da *descotização*, forma mais rápida de eliminar alguns dos mais danosos efeitos da MP 579/2012. Essa *descotização* gerará uma receita extraordinária, medida pela diferença entre o novo preço do mercado e o valor médio das quotas. Essa receita será dividida por três (CDE, governo e Eletrobrás). É dessa repartição que surge o esperado aumento de 7% nas tarifas, que no meu entender será bem menor, pois os consumidores “quotistas” deixarão de arcar com o risco hidrológico.

Sucede que tal receita decorre da renda hidráulica originada da energia produzida por usinas já depreciadas, isto é, com custos fixos bem menores. Esses ativos já foram pagos pelos consumidores, não tendo explicação a transferência para terceiros. É um montante de subsídio ao governo como jamais se viu, pior que de forma muito injusta, quem sabe até ilegal. Se é incompreensível e absurda a transferência de recursos da renda hidráulica para o governo, não sei como deve ser

qualificada a destinação desses recursos para Eletrobrás, uma empresa de capital aberto, que tem acionistas privados. Sucessivos governos já adotaram prática semelhante com a Reserva Global de Reversão (RGR), que foi e é muito utilizada para financiar as controladas do Grupo Eletrobrás. Mais recentemente, a indenização das transmissoras, em que o governo editou uma Portaria que beneficia suas próprias empresas em dezenas de bilhões de Reais, é o exemplo mais caro desse conflito de interesse. Mas é inexplicável o uso desse tipo de estratégia para fundamentar o *design* de um modelo que tem como princípios a eficiência, a coerência, a transparência e a isonomia. A forma encontrada para a transferência da renda hidráulica não atende a qualquer desses princípios.

Como disse no começo deste artigo, as mudanças propostas estão na direção correta, são necessárias e até essenciais, mas precisam de aprimoramentos importantes. Espera-se que o governo, que teve muita humildade em submeter ao escrutínio público norma de tamanha envergadura, também seja generoso para ouvir, entender, analisar e aceitar as sugestões que fizerem sentido, o que contribuirá para a consolidação do novo modelo do SEB.

Edvaldo Alves de Santana é Presidente-Executivo da ABRACE