

Distribuir ou comercializar? Conflito e ineficácia: liberar consumidores é a solução (Parte 1)

SANTANA, Edvaldo Alves de. "Distribuir ou comercializar? Conflito e ineficácia: liberar consumidores é a solução (Parte 1)". Papo de Energia. 1º de agosto de 2016.

A distribuição de energia elétrica é uma atividade quase sem riscos para o prestador do serviço na maior parte do mundo, menos no Brasil. Aqui as companhias de distribuição (CDIST) estão sujeitas até ao risco de atrasos de obras de geração e de transmissão, bem como aos riscos de a carga crescer ou diminuir. Alguém poderia perguntar: mas há algo de estranho nisso? Sim, há. Fisicamente, a atividade de distribuição consiste na prestação do serviço de rede (fio), que é um monopólio natural, pois são menores os custos de distribuição quando realizado por uma só empresa.

No Brasil, por força do parágrafo 5º do artigo 4º da Lei nº 9.074, de 1995, as CDIST estão proibidas de participar de tudo, exceto da comercialização de energia para consumidores finais. A ideia era retirar dessas empresas qualquer tipo de risco ou ganhos associados a eventuais conflitos de interesses. Porém, tudo indica que o racional (?) do dispositivo legal pressupunha que a comercialização com risco aconteceria apenas no âmbito mercado livre, por isso restringiu a atuação de tais empresas no ambiente de contratação livre (ACL). Puro engano, ou desconhecimento do verdadeiro sentido da comercialização de energia, em especial quando acompanhada de uma exigência de contratação de 100% das necessidades de consumo. As consequências mais conhecidas desse design são a subcontratação, em 2014, e a sobrecontratação, em 2016.

A rigor, as CDIST, para que seja cumprida a legislação atual, há muito deveriam ter sido afastadas do segmento de comercialização, mas isso não é simples. Seus contratos de concessão determinam que a energia comprada para revenda não deve produzir ganhos nem perdas, isto é, os resultados devem ser neutros para seus acionistas e para os consumidores, ao que os financistas chamam de pass through. Sucede que, para a mesma legislação, é obrigação das CDIST a aquisição de energia para seus consumidores, sendo penalizadas se aqueles não estiverem 100% contratados. Pronto, surgiu o primeiro risco, o da subcontratação.

Contudo, apesar de a comprovação dos 100% de respaldo contratual ser das distribuidoras, a compra de energia, por meio de leilões, é realizada pelo governo, com diretrizes e orientações que pouco ou nada têm a ver com a racionalidade econômica, como já enfatizado em mais de um artigo deste Blog. Isso determinou a subcontratação de 2014, quando os custos no mercado de curto prazo estavam acima de R\$ 650/MWh. Apareceu o segundo risco, da vulnerabilidade aos interesses políticos ou à fragilidade do aparato regulatório.

Para quem não lembra, as CDIST, expostas, em 2014, ao preço de liquidação das diferenças (PLD), esvaziaram seus caixas para pagar a conta de 2 ou 3 meses, com

reflexos danosos para outras obrigações, como os investimentos na rede. Para minimizar esses efeitos, a Câmara de Comercialização de Energia Elétrica (CCEE) e a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) articularam uma solução heterodoxa, que custou o pedido de demissão de um punhado de conselheiros da CCEE. Era um empréstimo, em nome dos consumidores, cuja garantia era o compromisso assumido pela ANEEL de aumentar as tarifas.

Apesar desse esforço, uma parte do estrago financeiro já tinha sido feito: as CDIST ficaram sem recursos para suas atividades. Mas o estrago maior talvez nem tenha sido o financeiro imediato. O dano maior fora causado na credibilidade do setor, que foi abalada pelo grande aumento dos riscos regulatórios. A percepção, para os investidores e, em especial, para os provedores de funding, era de que tudo valia para a obtenção de dividendos políticos e para mascarar uma grave crise de abastecimento. Isso aumentou os custos dos empréstimos. Por exemplo, os custos financeiros da solução heterodoxa foram maiores do que os praticados antes para as CDIST, e assim permaneceram ou até aumentaram. Isto em parte explica a deterioração da saúde financeira das distribuidoras, constatada antes pela ANEEL e agora pelo Tribunal de Contas da União (TCU)

As distribuidoras até tinham como saber que o negócio não era risco-neutro. O governo também sabia que o negócio envolvia riscos, por isso autorizou que se comprasse até 105% da carga prevista, com os custos correspondentes repassáveis para os consumidores. Mas aí se estimulou a sobrecontração, que é agravada quando de decréscimos acentuados no consumo de energia, que, em geral, sucedem períodos de grandes elevações de preços, como em 2015. Ou estão associados à recessão econômica ou às duas coisas juntas, como é o caso de agora. As CDIST, provavelmente estimuladas pela tendência de elevação do PLD, podem ter requerido mais energia do que o necessário, agravando a crise financeira.

O certo é que o negócio distribuição ficou excessivamente subordinado a riscos extraordinários, sem ter como alocar boa parte deles, que são fortemente influenciados por intervenções do governo. Este, do seu lado, se sente na obrigação de ajudar às CDIST no equacionamento dos problemas que provocara, como aconteceu com a solução heterodoxa de 2014 e com o justo empenho atual para minimizar os custos da sobra de contratos. No meio de tudo isso estão os consumidores, que, de um jeito ou de outro, pagam a conta e não são beneficiados quando os preços diminuem. Por exemplo, como o PLD caiu muito em 2016, os grandes consumidores, e apenas eles, migram maciçamente para o mercado livre, aumentando mais uma vez a sobrecontração. E aqui tem uma situação interessante: boa parte desses consumidores passaram a ser clientes de comercializadoras pertencentes às CDIST, em um elementar (por ser previsível) conflito de interesses.

Encontrar o design ideal para o segmento de distribuição é uma tarefa complexa, pois qualquer solução requer longo prazo para adaptação e, no caso brasileiro, implica uma razoável mudança de paradigma e do modo de prestar o serviço. Mas podem ser encontradas soluções satisfatórias, que, ao mesmo tempo, se aproximam do ideal e se afastam do indesejável. No Brasil, o design também deve ser tal que evite o excesso de intervenção governamental, certamente a principal mazela do setor elétrico.

Neste e no próximo artigo deste Blog serão discutidas algumas opções de design para o segmento de distribuição. São embriões de propostas que possuem uma filosofia – todos os consumidores passam a ser livres para escolher de quem deseja comprar energia –, exatamente para blindar o setor do excesso de intervenções. Tem também duas premissas básicas: (i) a redução dos custos; e (ii) a alocação dos riscos em quem tem condições de mitigá-los.

São três as alternativas que serão apresentadas, todas já testadas, vez que aplicadas em algum sistema elétrico de grande porte, como no Brasil: (A) eliminar a

exigência de contratação de 100% da carga, podendo as CDIST realizarem seus próprios leilões; (B) restringir o negócio distribuição à prestação do serviço de rede (fio), ficando proibida a participação das CDIST na comercialização de energia para consumidores finais; e (C) uma combinação das duas anteriores: elimina-se a exigência de contratação, mas as distribuidoras continuam com a possibilidade de comercializar energia apenas para os consumidores do grupo B1 – residenciais.

Antes de discutir as três alternativas, é prudente analisar o significado da filosofia ou pano de fundo das três alternativas, que é a liberdade de escolha. Os consumidores, independentemente de suas cargas ou nível de tensão, devem ser livres para selecionar de quem quer adquirir energia. Contudo, como as distribuidoras já compraram energia para atendê-los, sugere-se uma transição cuidadosa, de 10 anos, o que significa uma liberação de 10% a cada ano. Depois desse período, a migração pode ser de 100% da carga, desde que a CDIST seja avisada com antecedência de 12 meses. Uma forma de evitar a saída dos consumidores seria as incumbentes reduzirem seus custos e tarifas, que é a grande virtude da liberdade de escolha.

A liberação total dos consumidores tem sido objeto de muita controvérsia no Brasil. Claro que o custo de saída não é desprezível, mas pode ser minimizado com soluções como a apresentada no parágrafo logo acima, que supera as restrições implícitas à compra de energia. A resistência à mudança talvez seja sustentada pela perda de espaço ou desconhecimento dos efeitos da medida. Ex.: embora a compra de energia seja pass through, a defasagem entre os calendários de arrecadação dos consumidores e de pagamento aos geradores resulta em algum dinheiro em caixa para a CDIST, constituindo uma séria barreira à liberdade de escolha. Entretanto, é muito provável que esses recursos em caixa não superem os custos da inadimplência, muito menos o das exposições ao mercado de curto prazo e o do carregamento por até 12 meses das variações dos preços dos contratos de compra de energia, conhecidos como “variação dos custos da parcela A”.

Os consumidores já escolhem livremente em toda a Europa Ocidental, incluindo Portugal. No México, desde 2015 os consumidores são 100% livres, até para comprar energia nos leilões organizados pelo governo. Nos Estados Unidos, nas regiões que adotam essa prática as tarifas cresceram menos do que a inflação entre 2006 e 2015, ao contrário dos demais.

Vejam que coisa interessante: recentemente, em visita a uma propriedade rural em Sabinópolis, Minas Gerais, percebi que quase todos os empregados portavam um telefone celular, e um deles tinha dois aparelhos. Por curiosidade, perguntei quem era a prestadora de serviço. Eram quatro diferentes empresas e todos já tinham trocado pelo menos uma vez de operadora. Eles sabiam até como escolher o melhor pacote de dados. Isso não é surpresa, mas, para quem resiste à liberdade de escolha, a dificuldade estaria nos pequenos consumidores, que não saberiam selecionar. Não tenham dúvida, as empresas entrantes criariam rapidamente os meios para tornar efetiva a escolha do consumidor, mas a maioria sequer faria essa opção, desde que bem atendida e a preços competitivos. Na prática, o objetivo da medida é criar uma competição potencial, como o Uber, a NETFLIX e outras, ao reduzindo os custos e melhorando a qualidade do serviço.

Assim, a liberdade de escolha, ao criar uma competição potencial, favorece aos consumidores mesmo que eles não mudem de supridor de energia. Também favorece ao setor elétrico como um todo, uma vez que a expansão da capacidade instalada não dependeria apenas do governo, em geral lento e ineficaz em suas decisões. O principal exemplo disso temos aqui mesmo no Brasil. Os preços no mercado livre são cerca de 30% menores do que no ambiente regulado. Além disso, 65% da garantia física de pequenas centrais e hidrelétricas (PCH), 25% de usinas hidrelétricas (UHE) e 20% de centrais eólicas são comercializados no ambiente livre, ou seja, sem ajuda do governo, talvez por isso com menores preços.

Se o consumidor é livre para escolher, e há uma obrigação de que comprove contratos para X% de sua carga, ele será estimulado a reagir de forma mais imediata aos preços, diminuindo ou aumentando a carga. Isso reduz de forma relevante os custos de expansão e da operação, dados os reflexos do uso racional da energia. Os riscos associados à compra e venda de energia também serão melhor alocados, sendo deles excluída uma parte passiva – as distribuidoras.

O melhor exemplo de tudo isso também ocorre no Brasil: em 2014 e 2015, mais de 3.000 MW médios de carga do mercado livre foram totalmente desligados quando os preços subiram muito. Em 2016, com a redução do PLD, o consumo que mais tem aumentado é o do mercado livre. Seria muito mais grave a crise se os grandes consumidores não tivessem reagido ao preço em 2014 e 2015 e seria maior a sobra de energia se suas cargas não tivessem aumentado em 2016.

Dessa maneira, a liberdade de escolha do consumidor é uma solução virtuosa, embora se reconheça os diferentes obstáculos a serem enfrentados, inclusive culturais. Mas não há qualquer barreira tecnológica ou conceitual, e as vantagens da prática são comprovadas até no Brasil, não obstante a (explicável) resistência de partes interessadas.

No próximo artigo serão discutidas, ainda que de forma embrionária, as três propostas alternativas de design para o segmento de distribuição.