



O Setor Elétrico Brasileiro e as Crises Política e Econômica¹

Nivalde José de Castro²

Roberto Brandão³

O país enfrenta uma crise política que se desenvolve como capítulos de um bom seriado de TV. O capítulo final é imprevisível, mas o impacto sobre a economia brasileira é claro e evidente: enfrentamos a mais forte retração da atividade econômica já verificada na série estatística da economia brasileira.

As variáveis macroeconômicas estratégicas consumo das famílias e investimento, vêm sofrendo reduções contínuas e há capacidade ociosa em quase todos os setores produtivos. A crise política gera incertezas e expectativas negativas, as quais corroboram e retroalimentam a crise econômica, levando agentes econômicos a reduzir investimentos e consumos de bens e serviços.

Tudo indica que o cenário econômico só deverá ter uma base de previsão mais consistente em 2019, com um novo Presidente eleito

¹ Publicado no site do Canal Energia, em 12-06-2017, disponível em:

<https://www.canalenergia.com.br/artigos/53021247/o-setor-eletrico-brasileiro-e-as-criSES-politica-e-economica>

² Professor do Instituto de Economia da UFRJ e coordenador do GESEL- Grupo de Estudos do Setor Elétrico.

³ Pesquisador Sênior do GESEL-UFRJ

pelo voto direto. Até lá, o Brasil terá que conviver com a possibilidade quase certa de “fatos novos” envolvendo a presidência da República. Acredita-se que teremos, ainda, embates mais intensos entre o Legislativo e o Judiciário. Em suma, novos capítulos desta série inusitada e que cada vez mais constrange o país, ainda estão por vir.

Neste cenário complexo e incerto no curto prazo, o Setor Elétrico Brasileiro (SEB) pode ser considerado como um ponto fora da curva, mantendo-se relativamente blindado frente à crise política. As principais causas que mantêm esta blindagem serão analisadas em seguida.

A primeira delas é que o SEB tem uma tradição e consistência técnica impar acumulada em mais de um século de existência. Não há hoje, no Brasil, um setor de infraestrutura com tamanha quantidade e qualidade de capital humano técnico, científico e intelectual. Adicionalmente, o Brasil tem uma das melhores matrizes renováveis do mundo, um modelo de expansão consistente e inovador, além da necessidade de expandir a capacidade produtiva numa perspectiva de longo prazo.

O segundo elemento é a segurança do marco institucional, com destaque para a ANEEL, o ONS e a CCEE. Estas instituições funcionam dentro de normas assentadas em legislações específicas que não podem ser alteradas facilmente pela dinâmica e interferência política. Seus dirigentes máximos têm mandatos e não podem ser substituídos livremente. Já o corpo técnico mais qualificado – superintendentes e gerentes executivos – é escolhido por critérios de meritocracia e não por indicações de partidos políticos. Neste quesito a “carne é forte”. Em suma, são instituições de Estado, não de Governo.

Esta característica marcante fundamenta e dá consistência a um marco regulatório impar na economia brasileira, garantindo, assim, uma base mínima de segurança aos investimentos neste setor, o qual é de capital intensivo e de longo prazo de maturação. Nota-se que os resultados dos leilões de transmissão recentemente realizados, que despertaram grande interesse mesmo de investidores sem tradição em transmissão, são uma prova desta consistência. Somente no

último leilão para investimentos estimados em R\$ 12 bilhões, houve deságios expressivos e o positivo ingresso da EDP, Energisa e Elektro na atividade de transmissão.

O terceiro fator é o aprimoramento da política energética e do planejamento da expansão de toda a cadeia produtiva. Nos segmentos da transmissão e geração de energia elétrica a EPE detém grande importância estratégica ao elaborar estudos que orientam os investimentos futuros. Já o segmento de distribuição é de responsabilidade de agentes econômicos majoritariamente privados, vinculados a grupos sólidos e com tradição no setor.

Um quarto e determinante fator foi a decisão do Ministro de Minas e Energia de, mesmo em momento de forte crise política, se manter à frente do MME. O Ministro apresentou como justificativa que a instabilidade política não poderia contaminar o SEB, o que fatalmente ocorreria com a sua saída e a de sua equipe.

Merece ser destacado que hoje o SEB detém uma governança sólida e dinâmica, com uma interação e integração do marco institucional coordenada pela Secretaria Executiva do MME. A relação com os agentes e suas respectivas associações ganhou qualidade na atual gestão, de tal forma que os problemas, que não são poucos, são analisados e solucionados com base nas responsabilidades específicas e busca de equilíbrio. Um bom exemplo desta nova e inovadora governança é a iniciativa de uma primeira reunião da CCEE, EPE e ONS com as associações em São Paulo dia 13 de junho. Trata-se, sob o ponto de vista da governança, uma reunião histórica no SEB.

No entanto, o SEB não está totalmente imune em relação à crise política e econômica. Os impactos ocorrem não só sobre a demanda de energia elétrica, mas podem reverberar sobre decisões de investimento. Um exemplo está no segmento de transmissão. O último leilão de transmissão certamente teria resultados totalmente distintos do sucesso obtido se tivesse ocorrido em meio a um acirramento da crise política.

Em outra direção mais sensível, o SEB apresenta problemas estruturais no modelo de comercialização de energia no atacado, que se mostrou frágil e inadequado durante a crise hidrológica recente.

Trata-se de um problema intrincado, que exige tanto medidas de curto prazo – notadamente para endereçar a alta inadimplência na CCEE – e o encaminhamento de um processo de reestruturação de maior alcance. Destaca-se que a solução das questões estruturais do modelo a toque de caixa pode representar um risco, considerando a falta de estabilidade política para a tomada efetiva de decisões de reestruturação, uma vez que tais medidas devem, necessariamente, passar por um Congresso Nacional fragilizado.

Adicionalmente, o SEB enfrenta uma série de problemas derivados, principalmente, da confluência da MP 579 com a crise hidrológica que ocorre desde o final de 2012, ocasionando desequilíbrios econômicos e financeiros. Estes desequilíbrios obrigaram a aplicação de diversas inovações regulatórias: os empréstimos às distribuidoras, a repactuação dos contratos das geradoras hídricas para mitigar o GSF, repassando a maior parte do risco aos consumidores, a adoção das bandeiras tarifárias, a redução do teto do PLD, entre outros.

Frente a um conjunto de estrutural de problemas, a busca de soluções deve ser feita com muita calma e prudência, especialmente considerando o que se tem propalado como “mudança do modelo” neste ambiente de crise e instabilidade política, particularmente no “olho do furacão”, que é o Congresso Nacional. O modelo do SEB detém hoje uma complexidade única. Por isso, nada pode e deve ser feito sem uma ampla análise e discussão com todos os agentes do setor e suas associações, pois mesmo alterações aparentemente pontuais tendem a acarretar efeitos indiretos para muitos agentes.

Outro aspecto ainda mais sensível é o interesse do Ministério da Fazenda em obter, através do SEB, recursos extra orçamentários para mitigar os efeitos da crise econômica sobre as finanças públicas. O SEB já contribuiu, em 2015, através dos leilões de outorga das usinas hidroelétricas que não aderiram à oferta de renovação das concessões no âmbito da MP 579. Se por um lado este instrumento traz um bônus de curto prazo para o Ministério da Fazenda, por outro impõe um ônus de longo prazo para os consumidores do mercado cativo ao aumentar o custo desta energia por décadas.

O Ministério da Fazenda junto com o MME tentou, pouco antes das delações da JBS, capturar mais recursos do SEB através do que foi chamado de "descotização". Em síntese, a proposta era cancelar os contratos entre as distribuidoras e geradoras referentes às cotas das UHEs que renovaram as concessões em 2013. Esta energia seria novamente leiloadada, possivelmente com valores de 3 a 4 vezes maiores, permitindo reduzir a sobrecontratação das distribuidoras, mas aumentando o preço desta energia, sem considerar os impactos sobre inadimplência e perdas não técnicas. Deste aumento, o Ministério da Fazenda receberia um bônus e os consumidores mais um ônus duradouro. Proposta muito criativa, mas com uma distribuição de bônus e ônus muito desigual.

Em suma, o SEB está relativamente blindado em função de sua competência técnica, de seu papel estratégico no setor de infraestrutura e da nova governança coordenada pelo MME. O risco está na possibilidade de se realizar alterações no modelo do SEB, sem uma ampla e sistemática análise de seus impactos, ainda mais considerando o atual cenário de incertezas determinado pela crise política. Nestes termos, mudanças no modelo neste momento não parece ser prudente, não só pelo clima de insegurança política e econômica, mas também pela complexidade do SEB. O momento está muito propício para a análise técnica e regulatória dos impactos da revolução tecnológica que o setor elétrico passa no mundo desenvolvido, e que está chegando ao Brasil, tais como a difusão de recursos energéticos distribuídos, rápida inserção das fontes renováveis eólica e solar vis a vis ao fim da hegemonia das hidroelétricas, redes inteligentes, carros, elétricos, etc. etc.