

Modelo de formação de preços precisa mudar¹

Joisa Dutra²

Para que haja uma abertura no mercado de energia que possa beneficiar todos os consumidores é necessário definir novos parâmetros de formação de preço, separando a tarifa de fio - aquela que é paga pelos consumidores pelo uso da infraestrutura de distribuição - e a da energia, propriamente. “O processo de formação de preço não se aperfeiçoou. Com isso, os preços não sinalizam adequadamente quais são as condições de oferta e demanda, são cheios de ruídos”, afirma Joisa Dutra, ex-diretora da Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) entre 2005 e 2009 e atual diretora da FGV/Ceri. Em entrevista ao Valor, ela diz que a regulação do setor de energia não caminhou no mesmo ritmo das evoluções do mercado. “Temos alguns desafios bem importantes contratados ali na esquina”, afirma.

A seguir, os principais trechos da entrevista:

Como a sra. vê o mercado livre hoje comparado à época em que estava na Aneel?

A regulação do setor não se adaptou adequadamente a essa expansão do mercado livre. Temos alguns desafios bem importantes contratados ali na esquina. Temos vertentes de expansão, com grandes consumidores que firmaram contratos com fontes como eólica e solar, e temos outra vertente, que é a geração distribuída (especialmente solar) também para consumidores de menor porte, inclusive os que estão no mercado cativo. A própria Absolar [associação de energia solar fotovoltaica] faz uma campanha nos intervalos do Jornal Nacional e do Fantástico dizendo que você consegue reduzir a sua conta de energia em 90%. Se eu tenho 90% de redução, alguém tem que pagar por essa diferença. E a

¹ Entrevista publicada no Valor Econômico. Disponível em: <https://valor.globo.com/publicacoes/especiais/mercado-livre-de-energia/noticia/2023/07/24/modelo-de-formacao-de-precos-precisa-mudar.ghtml>. Acesso em: 24 de jul. de 2023.

² Ex-diretora da Aneel entre 2005 e 2009 e atual diretora da FGV/Ceri..

conta vai para o consumidor, que pode menos. Isto é uma bomba contratada em um setor de investimentos em ativos de longo prazo, que levam tempo para serem implantados.

Por quê?

Hoje, temos excesso de oferta. Uma parte desse excesso é fruto dessas arbitragens regulatórias [prática que permite a um grupo financeiro escolher o tipo de regulação a que estariam submetidas suas operações]. A economia não tem crescido muito, mas nós já tínhamos contratado a energia lá atrás e as distribuidoras estão super carregadas de contratos. E agora a gente tem esse excesso de oferta, provavelmente impactando os investimentos no futuro próximo.

O que o setor precisaria ter feito para se adaptar?

Ter criado mecanismos para tentar entender um pouco melhor como essa expansão está ocorrendo. E do ponto de vista do ambiente regulado, adaptar as tarifas para que a gente consiga de fato atribuir melhor os custos da rede, que são utilizados por todos os usuários. Fazer a separação de fio e energia. Essas coisas não estão no radar. E como o Congresso invadiu as competências do Executivo e da regulação, está sendo difícil fazer uma reforma que consiga entender essa transição energética. Tudo está muito desarticulado.

Como vê essa abertura parcial em janeiro, quando milhares de pequenas e médias empresas vão poder migrar para o mercado livre? Haverá novos desequilíbrios?

Veja bem, o desequilíbrio já está em curso. E nós ainda não avançamos o suficiente para garantir a segurança do mercado na contratação. Nessa abertura de janeiro, vai ser mandatário a interação com o ambiente livre por meio de um comercializador varejista que vai representar o consumidor. As regras daquilo que a gente chama de regulação prudencial precisam estar bem desenvolvidas. Estamos falando de uma contratação financeira. Como é que o consumidor vai saber que aquele comercializador varejista é confiável e que vai honrar seus contratos?

Por que a regulação não está avançando?

O Congresso, pela demanda dos agentes, tem tido uma participação muito maior no processo decisório. Desde 2016, já tivemos diversos projetos e esses

componentes foram encaminhados dentro dessas propostas. Eu não vou dizer que elas estavam perfeitamente encaminhadas, mas pelo menos se pensou em algo estruturado. Só que não foi aprovado em bloco. Pelo contrário, aparecem na forma de artigos em medidas provisórias. Você acaba, aos pedaços, implementando mudanças que não necessariamente produzem reestruturação. Quando vem uma crise - para de chover, por exemplo -, os custos acabam sendo jogados para quem não pode se defender. Para um grupo restrito, no mercado cativo, que continua restrito à sua capacidade de fazer escolhas. Abertura faz sentido quando há competição e preços fruto de um processo estruturado no upstream. A gente não tem isso no Brasil.

Como seria um processo que beneficiasse todo o mundo?

Seria com a mudança na formação de preços. A formação dos preços hoje é feita por modelos que estão com uma série de dificuldades. Não existe uma adequada sinalização das condições de oferta e demanda para os consumidores. Além disso, a gente tem todas as camadas de encargos de políticas distributivas, fruto de uma configuração de forças no Congresso. Você empilha um processo que nasce com problemas e já adiciona todas essas camadas de ineficiência, e acaba comprometendo a capacidade de pagamento dos usuários e de competitividade das empresas. O que as empresas fazem? Buscam essas contratações no mercado livre como forma de arbitragem. Com essa arbitragem regulatória eu acabo criando esse espaço onde alguns ganham muito dinheiro e essa competição não chega ao consumidor.

O que é exatamente essa arbitragem regulatória?

Por exemplo, essa campanha da Absolar. Quando eles dizem que um consumidor pode se beneficiar de 90% de redução de custos, o que tem ali é uma arbitragem. Aquele custo não desaparece, mas é deslocado para alguém. A regulação tem que impedir essas arbitragens indevidas. Se a regulação não consegue proteger, não consegue lidar com esses riscos. Os custos são jogados para quem não pode se defender. E não pode se defender não é porque não quer; é porque, na verdade, a estrutura do setor não se preparou para isso.

Mas se existe uma abertura para todos, como se resolve isso?

A formação de preço estava na proposta de reforma. Ela não avançou. O que a gente teve foi a formação de preço horário. Mas o processo de formação de preço não se aperfeiçoou. Com isso, os preços não sinalizam adequadamente quais são as condições de oferta e demanda, são cheios de ruídos. Esses ruídos atrapalham decisões de investimento e de consumo. Qual é a consequência disso? A

consequência é que um país cheio de recursos para produção de energia limpa, segura, acessível, não consegue propiciar esses benefícios para poder gerar dinamismo da economia e capacidade de pagamento e o progresso para as pessoas.

Essa regulação pode ser feita pela Aneel ou pelo ministério ou precisa passar pelo Congresso?

Eu entendo que não. Mudar as tarifas para que elas reflitam o uso da rede para todo mundo é algo que estaria no alcance da Aneel. Uma separação efetiva do que é fio e do que é energia na tarifa poderia ser feita no âmbito dos normativos que vão vir para renovação das concessões dos contratos de distribuição. As condições para essa abertura ampla estão presentes e não dependem do Congresso Nacional. Mas caso se avalie que precisa do Congresso, nada melhor do que estruturar uma proposta e encaminhar. A última vez que o setor elétrico viu uma reforma foi em 2003/2004, e o mundo é completamente diferente hoje. Está na hora de fazer esse enfrentamento de novo para que a abertura seja boa para quem vai [para o mercado livre] e para quem fica [no mercado regulado].