

Começar de novo (de novo) (1)

Elena Landau (2)

O ano de 2023 não foi positivo para o setor elétrico. A despeito da pauta intensa e relevante que demandava, o MME gastou boa parte do tempo concentrado em discutir a governança da Eletrobras, alegando que precisava ter voz na empresa por questões estratégicas, isto é, garantir a segurança energética. Não é retomando o controle da empresa que garantirá isso. O desafio é bem mais complexo; vai exigir um redesenho do modelo atual, cujos problemas vêm se acumulando há anos. Desde 2004, a expansão da geração no setor se dá através de leilões de energia nova, modelo que foi implementado no primeiro mandato de Lula, sob inspiração da então ministra Dilma Rousseff. Ou seja, foi o próprio PT no comando que privatizou grande parte do parque gerador do país, no que fez muito bem.

Após 20 anos, muita coisa mudou. A matriz se diversificou, primeiro, introduzindo térmicas a gás natural para reforçar o sistema em momentos de escassez de chuvas. Esse processo começou logo após o “acionamento” no governo FHC, principalmente através do PPT, Programa Prioritário de Termelétricidade, com a inserção de termelétricas inflexíveis em contratos de 20 anos no ambiente regulado. Em seguida, com as mudanças climáticas cada vez mais intensas, em linha com a tendência mundial, buscou-se introduzir outras fontes renováveis, além de hidrelétricas, como eólicas e fotovoltaicas. Para estimular investimentos nestas usinas, subsídios foram concedidos, primeiro através do PROINFA, com a contratação compulsória de energia produzida a partir de fontes alternativas por 20 anos, depois através de descontos no uso de linhas de distribuição e transmissão basicamente para as mesmas fontes. Ainda, em 2012, foi introduzido o modelo de net-metering, que traz subsídios significativos à geração distribuída (GD), que tem predominância da energia solar.

Ocorre que, com o avanço tecnológico, tais fontes foram se tornando mais baratas, principalmente eólica e solar, que hoje são as mais competitivas de nossa matriz elétrica, favorecidas também pela abundância de vento e sol no país. Ao mesmo tempo, o mercado livre de energia se expandiu, se beneficiando também da redução de custos que os incentivos às renováveis provocaram. Da mesma forma, expandiu a GD solar, em taxa ainda mais acentuada, devido aos subsídios significativos trazidos pelo net-metering. Os subsídios às renováveis, por sua vez, também cresceram, atingindo cerca de R\$ 22 bilhões ano passado. Isso sem contar o PROINFA, que custa cerca de R\$ 5 bilhões ao ano aos consumidores do país. Assim, como resultado de todos esses incentivos e da redução nos custos das fontes eólica e solar, incluindo a GD, elas representam cerca de 30% de nossa matriz elétrica atualmente.

O diagnóstico de explosão de subsídios às renováveis, bem como de exaustão no modelo de contratação de energia desenhado em 2004, foi vislumbrado há vários anos pelos diversos stakeholders do setor elétrico, tendo sido objeto de intenso debate. O mais importante deles ocorreu em 2017, com a CP 33, em que foram propostos relevantes ajustes no modelo setorial, buscando também preparar o setor para a expansão sustentável

do mercado livre, elevando sua competitividade. Passados sete anos, muito pouco de suas propostas foi implementado, o que acabou elevando ainda mais os custos desnecessários repassados às tarifas e os desafios que se impõem sobre o setor elétrico.

Tal cenário se agravou significativamente com o aumento de intervenções que buscam benefícios específicos custeados de forma sistêmica, afastando cada vez mais o setor e o país da racionalidade econômica. São iniciativas que, além de criarem enormes distorções no sinal de preço e trazerem sobrecustos, comumente envolvem a invasão de competência pelo Legislativo sobre funções típicas do Executivo, como Planejamento do setor, ou da ANEEL, buscando anular decisões da agência, substituir o regulador em suas funções, definir fontes em locais específicos, sem preocupação com custos ou infraestrutura, dentre outros.

Os jabutis incluídos na capitalização da Eletrobras, por exemplo, obrigaram a contratação de volume expressivo de térmicas inflexíveis onde não há gás, potencialmente adicionando custos expressivos ao, já elevado, volume de encargos setoriais, através da energia de reserva. Outro exemplo mais recente, e potencialmente muito mais custoso, foi a aprovação pelos deputados do PL das eólicas offshore, que trouxe novos jabutis, distribuindo benesses a diversos segmentos do setor elétrico, indo das energias renováveis ao carvão mineral, passando também pelas termelétricas inflexíveis, as mesmas da Lei da capitalização da Eletrobras. Os potenciais custos implícitos nos jabutis deste PL atingiram esferas jamais vistas em iniciativas intervencionistas anteriores: R\$ 658 bilhões em 27 anos, um valor presente de R\$ 287 bilhões, segundo estimativas da PSR.

Boa parte destas distorções decorreu da má governança do setor e, como consequência, da comunicação falha ao explicitar para a sociedade o real impacto de tantos incentivos sobre a tarifa, que vieram na sombra da transição energética.

Com o PL das offshores, a crise no setor atingiu seu ápice. A reação da sociedade, através da imprensa e de formadores de opinião, foi intensa, obrigando a uma mudança de postura pelo governo. O presidente Lula e o ministro Alexandre Silveira vieram a público reconhecer o enorme peso que o mercado regulado vem carregando em suas contas de luz. Em janeiro, após troca no comando da secretaria executiva da pasta, o ministro se reuniu com as associações do setor, indicando que medidas serão adotadas. Entretanto, ele já anunciou que não tem intenção de seguir com o PL 414 (que inclui muitas das diretrizes discutidas na CP 33), apesar de já haver consenso em torno dele. Alexandre Silveira pretende fazer um novo projeto mais abrangente, segundo relatou, uma fórmula que, infelizmente, raramente gerou bons resultados.

De fato, foram tantas as intervenções inseridas na legislação, que o funcionamento do setor elétrico hoje está disfuncional, rumando para a insustentabilidade. Os encargos setoriais, que incluem, além da CDE, a Energia de Reserva, o PROINFA e a GD, já superam R\$ 60 bilhões esse ano. São custos crescentes a serem cobertos por cada vez menos e menores consumidores, a espiral da morte.

Para evitar repetir os erros do passado, é preciso ouvir muito mais que os interessados diretos na manutenção de incentivos e, ao mesmo tempo, reconstruir a governança do setor. Além disso, buscar uma transição energética eficiente, compatível com a disponibilidade de fontes que o país tem. Para tal, é fundamental canalizar esforços coordenados, que busquem uma reforma estruturada, de preferência aproveitando a

inteligência coletiva aplicada nas discussões que envolveram a CP 33, atualizadas e aprimoradas.

Muitas das propostas discutidas na CP 33 permanecem necessárias ao setor: (i) maneiras de equilibrar os custos da segurança do sistema entre mercado livre e regulado, incluindo os custos associados à sobrecontratação das distribuidoras decorrente da expansão do ambiente livre; (ii) precificação adequada dos atributos das fontes, valorando o seguro dado ao sistema pelas hidrelétricas e termelétricas flexíveis, diante da crescente participação de fontes intermitentes; (iii) modernização das tarifas aos consumidores finais, incluindo os beneficiados pela GD, com sinais de preço mais aderentes aos custos; (iv) diretrizes para separação entre as atividades de distribuição e comercialização; (v) limitação dos subsídios à autoprodução e às fontes renováveis centralizadas; (vi) redução estrutural do custo dos combustíveis aos sistemas isolados (CCC); dentre outros ajustes necessários para uma alocação mais eficiente de riscos e custos entre os diversos agentes do setor.

Mais recentemente, outras medidas tomaram relevância na agenda setorial e também seguem pendentes de implementação: (i) evitar sobrecustos cobertos pelas tarifas de Itaipu após amortização da dívida da usina; (ii) precificar adequadamente o custo do serviço de distribuição à GD; (iii) racionalizar a expansão da transmissão pra atender às renováveis; (iv) repassar ao Tesouro o custeio de políticas públicas carregadas pela CDE; (v) não construir Angra 3, com custos elevadíssimos e atributos pouco benéficos ao setor; (vi) buscar tornar as termelétricas existentes flexíveis; (vii) desenvolver o mercado de oferta pela demanda; (viii) revogar os jabutis da Lei de capitalização da Eletrobras; e (ix) não aprovar os jabutis do PL das Eólicas Offshore.

São exemplos de itens relevantes, sem a pretensão de ser uma lista exaustiva, pois são muitas as medidas necessárias para aproximar o setor elétrico da racionalidade econômica. Desenvolver um mercado mais competitivo, favorece o crescimento econômico e a geração de emprego, potencializados pela enorme vantagem do Brasil na busca global pela descarbonização.

Por ora, muito pouco avançou. Mas, certamente, seguimos sempre alertas e abertos a contribuir. Em compasso de espera, na esperança e na luta por dias melhores...

(1) Artigo publicado na Agência CanalEnergia. Disponível em: <https://www.canalenergia.com.br/artigos/53271762/comecar-de-novo-de-novo>. Acesso em 05 de março de 2024.

(2) Elena Landau, diretora técnica da PSR, advogada, economista, membro do Conselho Infrawomen do Brasil e sócia do Sérgio Bermudes Advogados.