

Regulação Econômica: Pilar para transição energética do Brasil¹

Nivalde de Castro²

Bianca de Magalhães de Castro³

Uma das questões mais preocupantes, entre tantas, vinculada ao processo de transição energética é o volume de investimentos necessário para se atingir a neutralidade das emissões de gases de efeito estufa até 2050. As economias mais ricas, como Estados Unidos e União Europeia, lançaram programas de incentivo à economia verde de trilhões de dólares e euros, apoiados em políticas públicas com fortes subsídios direcionados para que vários setores produtivos possam realizar a transição energética.

Por se tratarem de economias desenvolvidas, com elevado grau de poupança e capacidade de endividamento público, a transição energética nos países do norte global apresenta uma dinâmica bastante distinta daquela observada nos países em desenvolvimento. Neste sentido, por questões estruturais, aqueles que ainda estão em desenvolvimento convivem com baixo nível de investimento e reduzida capacidade de uso de recursos públicos.

No cenário global da transição energética, o Brasil apresenta, no entanto, consistentes vantagens competitivas em relação aos demais países do mundo, desenvolvidos e em desenvolvimentos. O Brasil possui uma dimensão continental (o quinto maior do mundo), clima tropical e grande potencial de recursos energéticos renováveis (energias eólica, solar e biomassa) e não renováveis (gás e petróleo). Ou seja, estas características garantem ao país condições para realizar uma transição energética ímpar: segura e competitiva.

Um dos elementos diferenciadores mais relevantes é o ponto de partida da transição energética brasileira. A composição da matriz elétrica brasileira é uma das mais renováveis do mundo, tendo em vista a nossa dimensão econômica,

¹ Artigo publicado no Broadcast Energia. Disponível em: <https://energia.aebroadcast.com.br/tabs/news/747/50797184>. Acesso em: 08 de jan. 2025.

² Professor do Instituto de Economia da UFRJ e Coordenador-Geral do Grupo de Estudos do Setor Elétrico (GESEL-UFRJ).

³ Pesquisadora Plena do GESEL-UFRJ.

demográfica e territorial, com cerca de 85% de fontes renováveis. Para ilustrar o diferencial brasileiro, este percentual é projetado pela International Renewable Energy Agency (Irena) e pela Internacional Energy Agency (IEA) para o mundo alcançar em 2050 e, assim, mitigar o aquecimento global. Em suma, o Brasil está, hoje, onde o mundo precisa chegar até 2050.

Outro elemento importante para a atração dos investimentos para o Setor Elétrico Brasileiro (SEB) foi a capacidade política e institucional nacional de ter consolidado um modelo consistente assentado, basicamente, em cinco pilares:

1. Estudos consistentes de cenários de planejamento elaborados pela Empresa de Pesquisa Energética (EPE);
2. Políticas públicas e ações derivadas desenvolvidas por diversos ministérios, com prevalência do Ministério de Minas e Energia (MME);
3. Sistema Interligado Nacional sob a responsabilidade técnica do Operador Nacional do Sistema Elétrico (ONS);
4. Linhas de financiamento tendo como ponto central e norteador o BNDES, mas que foram recentemente se diversificando com crescente participação de fontes privadas via debêntures; e
5. Regulação econômica, sob a responsabilidade direta da Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL).

Com base na dinâmica multifocal desses cinco pilares, o SEB conseguiu ampliar a capacidade produtiva em todos os segmentos de geração, transmissão e distribuição de energia elétrica com grande sucesso, enfrentando, em alguns momentos, desequilíbrios e desajustes que foram, em sua grande maioria, superados.

Diante da contextualização acima, este sintético artigo parte do pressuposto de que a qualidade da regulação econômica foi e é cada vez mais um dos vetores determinantes que viabilizou a atração do volume de investimentos necessário para suportar a expansão do SEB. No contexto dinâmico e complexo da transição energética, a consistência da regulação econômica se mostra ainda mais relevante e estratégica, frente ao volume de investimentos exigidos.

Definidas as políticas públicas, a ANEEL é responsável por firmar as bases contratuais dos instrumentos a serem assinados com os diferentes tipos de concessões, com destaque para o segmento de monopólio natural da distribuição de energia elétrica, elo final do equilíbrio entre a oferta e demanda do SEB. Além disso, periodicamente a ANEEL, atualiza os parâmetros da regulação econômica, aplicada aos agentes do setor.

Para tanto, a Agência adota uma metodologia transparente para incorporar inovações regulatórias, através da abertura de consultas públicas e tomadas de subsídio, nas quais toda a sociedade pode realizar contribuições. Todas as contribuições são analisadas pelo corpo técnico da ANEEL e, posteriormente,

deliberadas em reuniões plenárias da Diretoria, transmitidas na internet em tempo real e suas gravações disponibilizadas sem qualquer restrição.

Destaca-se que a ANEEL segue os princípios aplicados nos principais países desenvolvidos, sendo uma instituição de Estado e não de governo, com a função essencial, estratégica e sensível de garantir o equilíbrio entre o interesse público, a segurança aos investimentos de agentes privados e as diferentes instâncias de modicidade tarifária.

No contexto das necessidades de linhas de financiamento para a transição energética no Brasil, o Governo Federal vem desenvolvendo esforços no sentido de firmar as bases de uma política de Estado centralizada na esfera federal, com o envolvimento, inclusive, dos Poderes Legislativo e Judiciário. Neste sentido, foi aprovado o Plano Nacional de Transição Energética, que engloba várias iniciativas de diferentes ministérios, com investimentos estimados em R\$ 2 trilhões até 2034.

Contudo, tendo em vista as severas limitações orçamentárias, a totalidade dos investimentos está sob a responsabilidade direta de agentes econômicos privados, contando, obviamente, com linhas de financiamento de instituições públicas, como o BNDES, o Banco do Nordeste e a FINEP. Por serem investimentos de capital intensivo e de longo prazo de maturação, o papel da ANEEL é absolutamente essencial para garantir que as regras sejam bem qualificadas e os contratos respeitados. Assim, busca-se reduzir riscos jurídicos e de interferências políticas, de modo a proporcionar condições de atração dos investimentos e competição entre os agentes privados, porém sempre com a prioridade de preservar o interesse público e garantir a modicidade tarifária.

Um exemplo de sucesso da atuação do poder público nesse sentido é o segmento de transmissão de energia elétrica. O governo, com o apoio do ONS e da EPE, realiza estudos de planejamento da expansão da rede de transmissão de alta tensão. A partir desses estudos técnicos, são definidos os editais dos leilões. A competição neste processo licitatório tem resultado em deságios elevados, indicando um alto grau de competição e proporcionando custos menores para a sociedade.

Ao fim do processo, os vencedores firmam contratos de longo prazo, que respaldam os financiamentos. Esse modelo de licitação se sustenta, em grande medida, pela segurança regulatória e jurídica proporcionada pela atuação da ANEEL, o que mantém o interesse e a confiança dos agentes econômicos em investir nesse segmento do SEB.

Considerando a necessidade de mais investimentos em razão da transição energética, a autonomia da ANEEL, enquanto uma instituição de Estado, é imprescindível para não trazer elementos e situações tóxicas para o SEB. Os riscos são de três níveis. O primeiro é a captura da Agência por interesses econômicos privados, consistindo, sempre, em um elemento de atenção. Portanto, a transparência e fundamentação técnica das deliberações da ANEEL é fundamental e tem permitido a manutenção da autonomia das suas decisões.

O segundo é a não subordinação da Agência ao governo de plantão. As evidências mais recentes indicam que esses embates são bem pontuais, considerando que a Diretoria da ANEEL, no geral, e seu corpo técnico, em particular, têm conseguido superar essas situações. Um exemplo bem recente ocorreu no entorno do evento climático extremo que assolou a capital de São Paulo em fins de 2024. Em menos de uma hora, por conta do elevado nível de velocidade dos ventos e do volume de chuvas, 40% das 8 milhões de unidades consumidoras atendidas pela distribuidora Enel ficaram sem energia. A concessionária, em menos de quatro dias, restabeleceu o fornecimento de energia elétrica para 99% das unidades afetadas. Ou seja, foi um problema de origem climática, nem econômica e muito menos política, e que exigiu complexas soluções técnicas, em especial a retirada das 400 árvores que tombaram.

Como o evento ocorreu no contexto de uma acirrada eleição de segundo turno para a Prefeitura, a politização foi imediata, configurando uma situação mais para "evento político extremo". O MME, sem nenhuma fundamentação técnica, culpou insistentemente a ANEEL e gerou atritos desnecessários e desconfianças, tirando, assim, o foco para a solução de um problema técnico, derivado de um novo paradigma ambiental.

O terceiro e mais complexo nível é a relação da ANEEL com o Congresso Nacional. Este tipo de risco tóxico emergiu com maior força a partir do Governo Temer, quando o Congresso passou gradativamente a assumir o protagonismo em relação à formulação da política energética, tirando a capacidade de liderança do Executivo no que diz respeito às propostas de leis referentes ao SEB.

Um exemplo geral desse protagonismo foi a inclusão de vários "jabutis" na lei que autorizou a privatização da Eletrobras, com destaque para a obrigação de serem leiloadas 8 GW de usinas termelétricas, sem um mínimo de justificativa elétrica e energética, quebrando a dinâmica e metodologia de planejamento tão bem desenvolvido pela EPE. Outro exemplo são os subsídios que o Congresso Nacional outorga, sem qualquer justificativa econômica ou social, ao segmento da energia solar. Estes subsídios estão criando distorções nos sinais de preço que orientam os investimentos, provocando uma distorção crescente que se revela nos crescentes *curtailment* que o ONS é obrigado a realizar, abrindo um cenário de judicialização que está se tornando um cotidiano perigoso para o SEB.

A prática de incluir "jabutis elétricos" em projetos de lei se transformou em *modus operandi*, criando continuamente pressões políticas por parte do Congresso sobre a ANEEL, que impactam negativamente a estabilidade e segurança necessárias do marco regulatório.

Nestes termos finais, uma eventual redução de autonomia da ANEEL, que tem um papel integrador dos pilares do modelo do SEB de planejamento, financiamento, operação e formulação de políticas públicas, coloca em risco toda a harmonia que foi construída e consolidada ao longo dos últimos quase 30 anos. Assim, a perda de autonomia da ANEEL, aumenta os riscos referentes

à atração de investimentos, essenciais para que o Brasil consiga concretizar o potencial de transformações econômicas associadas ao processo de transição energética.