

Liberalização e investimentos em eletricidade

Joisa Dutra

Professora da FGV EPGE e diretora do FGV CERJ

Luciano de Castro

Professor titular do Impa

Começa o ano legislativo com novos presidentes na Câmara e Senado, inaugurando a segunda metade do mandato do presidente Bolsonaro. Em busca da retomada da economia, o setor de energia volta suas atenções para o Congresso. Depois de aprovada a Medida Provisória 998/2020 – a chamada MP do Consumidor –, as expectativas são de votações da reforma do gás (Projeto de Lei 4.476/2020) já no início de março. E ainda este ano, mas em prazo mais longo, o setor elétrico espera a apreciação do Projeto de Lei do Senado (PLS) 232/2016, que na Câmara de Deputados tramita através do Projeto de Lei (PL) 414/2021.

A aprovação da Medida Provisória 998/20 – não convertida em lei até o momento em que escrevemos este artigo – incorpora alguns dos temas da reforma. Esse é o caso da redução dos subsídios para fontes renováveis, que já são viáveis do ponto de vista econômico-financeiro.

Dois outros temas de maior impacto na agenda do Congresso para a apreciação são a privatização da Eletrobras (MP 1.031/21) e o já mencionado PL 414, que trata da mudança na contratação de ener-

gia do sistema e a reforma do setor elétrico. Com relação ao primeiro, a proposta encaminhada recebeu mais de 500 emendas. Comparativamente à proposta desenhada em 2017, aloca recursos para reduzir custos de geração de eletricidade na Amazônia Legal e para a revitalização das bacias hidrográficas na área de influência das usinas de Furnas. A proposta anterior já contemplava recursos para revitalização na bacia do rio São Francisco. Essa distribuição regional supostamente ajudaria a mitigar resistências à privatização. O prazo é curto e o cenário político não é dos mais favoráveis, mas o interesse dos novos líderes do parlamento em mostrar trabalho pode favorecer.

Reforma do setor elétrico

O conjunto das propostas que tramita no Legislativo busca adequar o funcionamento do setor ao contexto vigente. Nosso ponto de partida, de uma matriz elétrica predominantemente baseada na hidroeletricidade, está em transformação. O marco legal e regulatório vigente não é adequado para lidar com as mudanças

estruturais em curso, tais como o aumento da diversidade de tecnologias de produção de eletricidade e a descentralização: aumento da participação de recursos distribuídos, como solar e eólica.

A última revisão mais profunda do marco legal do setor elétrico ocorreu em 2003/2004, no início da administração do presidente Lula, quando Dilma Rousseff era ministra de Minas e Energia. Naquele momento, houve um aumento da centralização e do papel do Estado. Ali se instalaram as bases do modelo de contratação que vigora até hoje: contratação de (muito) longo prazo, predominantemente regulada para atendimento ao mercado atendido pelas distribuidoras, que grosso modo representa 70% da demanda (carga, no jargão do sistema). A lógica do modelo de 2004 era centrada, portanto, nos consumidores cativos e numa concepção centralizadora, mas tal arquitetura se mostra cada vez mais impraticável na realidade atual.

O cenário que existia no começo do milênio está mudando rapidamente. A estrutura de contratação do mercado está em transforma-

ção, e essa mudança está no cerne da reforma do setor em tramitação no Congresso. Estamos assistindo a um aumento da liberalização no setor elétrico, através do aumento do conjunto dos consumidores que podem e efetivamente passam a contratar energia elétrica no mercado livre, escolhendo seu fornecedor. Esse movimento é impulsionado pelos comercializadores de energia elétrica, que há anos clamam pela expansão do mercado livre (#portabilidade da conta de luz). E esse movimento ganha crescente apoio das distribuidoras, que já aceitam falar em separação do fio e da energia. A geração distribuída é outro vetor de aumento da liberalização: consumidores já estão fazendo escolhas de fornecedores ao aderirem a propostas, por exemplo, de diferentes fornecedores de energia solar nos arranjos de geração compartilhada (permitida pela Resolução Normativa Aneel 482/2012).

A redução dos limites para contratação direta pelos consumidores e a expansão acelerada da geração distribuída são tendências irreversíveis e pilares da transição energética para uma economia de baixo carbono no mundo e no Brasil, como atesta o impacto das campanhas #taxarosol.

A reforma proposta para o setor elétrico reconhece e sanciona a liberalização, que é um dos pilares das reformas nas indústrias de rede nas quais embarcamos na década de 90. Busca estender os benefícios da competição que existe na produção de eletricidade para reduzir os preços de energia para consumidores residenciais, comerciais e industriais. Nosso estado atual de coisas, ao contrário, compromete

O grande desafio de
uma reforma é como
promover uma expansão
do setor elétrico e garantir
os investimentos que
assegurem a confiabilidade
do suprimento

os ganhos de eficiência e competitividade da economia como um todo: a despeito da elevada participação de fontes renováveis em nossa matriz elétrica, temos preços e tarifas altas, combinados com elevadas perdas de eletricidade e subsídios cruzados – muitos regressivos e ineficientes, que se eternizam mesmo quando as razões para sua criação desaparecem, caso dos descontos para renováveis.

A retomada desse processo de liberalização na reforma do PL 414/2021 é representada pela portabilidade da conta de luz: um número crescente de consumidores poderia contratar energia elétrica no mercado, escolhendo fornecedor que oferecesse condições mais vantajosas. Para esses usuários, os serviços de rede de distribuição são cobrados em separado, de acordo com as tarifas determinadas regulatória e regularmente pela Aneel. Mas essa contratação em separado coloca em xeque o modelo de financiamento da expansão: o aumento da contrata-

ção em regime liberalizado – onde o consumidor escolhe seu fornecedor – impacta o portfólio de contratos das distribuidoras, que serviram de base para o financiamento da expansão. E essa arquitetura garantiu investimentos que se traduziram em significativo aumento da capacidade de produção e expansão de redes de transmissão e distribuição.

O grande desafio, portanto, colocado para uma reforma que venha a guiar um novo modelo de funcionamento do setor elétrico é como promover uma expansão do setor e garantir os investimentos que assegurem a confiabilidade do suprimento – capacidade de o sistema atender à carga.

A proposta do governo

O governo desenhou proposta para enfrentar o desafio de financiar a expansão em um mercado liberalizado: contratação em separado de lastro e energia. O foco é promover segurança e confiabilidade do suprimento, objetivos primordiais de política energética. Significa a capacidade de um sistema atender às necessidades/demanda dos usuários mesmo em situações extremas, de acordo com critérios de segurança estabelecidos explicitamente.

Ilustra a necessidade de lidar com “situações extremas” o fenômeno do vórtex polar nos Estados Unidos em meados de fevereiro, que afetou severamente o estado do Texas e deixou milhões de pessoas sem energia elétrica por dias. Esse é um caso em que o sistema elétrico não teve capacidade de responder a um extremo climático. Na busca de aprendizado e proteção futura, agora se caçam

explicações e culpados, não necessariamente nessa ordem. Mesmo no Brasil, muitas discussões recentes giraram em torno do Texas e de como evitar ou mitigar os impactos de acontecimentos dessa natureza.

A proposta do governo para garantir que o sistema tenha capacidade de atender com segurança às necessidades ou requisitos de eletricidade cria dois novos mecanismos de adequação de suprimento: lastros de produção e lastro de capacidade de produção. Além de negociar energia, os potenciais ofertantes participariam de um leilão (combinatório) no qual disputariam (simultaneamente) certificados de lastro de produção e lastro de capacidade (de produção).

A intenção é boa e a motivação, legítima, a nosso ver: a viabilização da expansão do sistema para assegurar adequação do suprimento em um mercado crescentemente liberalizado para além do modelo calcado em financiamento concentrado nos bancos públicos. O problema existe e é concreto.

Até recentemente, o BNDES foi o principal financiador da expansão no setor elétrico: a contratação de longo prazo do ambiente regulado gerava recebíveis para financiar os grandes empreendimentos. O banco foi um grande tomador dos riscos do setor. Mas esse modelo está mudando. O BNDES vem revisitando sua política operacional desde 2016, o que poderá dar lugar a uma maior participação de financiadores comerciais, nacionais e estrangeiros. E também a uma maior participação do ambiente livre no financiamento da expansão – estimulado pela nova onda de li-

A despeito das vantagens da nossa matriz elétrica, convivemos com altos preços de eletricidade, que já são inclusive condenados publicamente pelo presidente da República

beralização que discutimos. Dados recentes da Abraceel, a associação dos comercializadores, reportam que cerca de $\frac{2}{3}$ da expansão em curso atualmente é voltada para o ambiente livre.

Mas isso não basta para enfrentar o desafio de assegurar adequação de suprimento: não dá para confiar que a contratação no mercado (livre) entregue o suficiente, nem em volume, nem na composição das fontes ou tecnologias.

O problema existe, mas não é claro que a solução proposta pelo governo obedeça a uma lógica econômica razoável, que permita encaminhar o problema de uma maneira equilibrada. Além do mais, até onde sabemos, a solução proposta não encontra paralelo na experiência internacional. Isso até poderia não ser um problema, mas a falta de um arcabouço econômico bem fundamentado e o descolamento da experiência internacional deveriam ser dois aspectos a lançar dúvidas sobre a mudança em consideração.

A proposta falha ao não focar no problema central – o processo de formação dos preços da eletricidade –, propondo estender uma contratação de capacidade centralizada. A despeito das vantagens da nossa matriz elétrica, convivemos com altos preços de eletricidade, que já são inclusive condenados publicamente pelo presidente da República. Os modelos matemáticos que são a base da formação dos preços de eletricidade têm gerado respostas insatisfatórias sobre custos, o que é comprovado pelo elevado acionamento de usinas que não seriam chamadas a operar de acordo com o resultado dos modelos. A contratação em separado de lastro e energia não enfrenta esse problema. E a falha em enfrentá-lo pode ter custos muito altos para o setor. Basta lembrar a experiência da MP 579/12: problema real e relevante, identificado nos elevados preços e tarifas, que gerou solução política com altos custos e experiência ainda fresca na memória.

Assim, embora seja importante estabelecer mecanismos adequados para a contratação de capacidade que atendam aos critérios de adequação do suprimento, o caminho proposto enseja preocupação. A reforma do setor é bem-vinda e necessária, mas os detalhes da proposta na mesa podem estar muito aquém do desejável. Isso pode ser o prenúncio de problemas futuros, como os enfrentados recentemente pelo Texas, ou da falha de promover soluções que reduzem preços e tarifas de modo sustentável. E, como se diz comumente, nos detalhes mora aquele ser que ninguém gosta de lembrar, mas cujo reino está cheio de boas intenções. ■