

Princípios para o Setor de Energia

Motivação e contexto

O Brasil está experimentando uma das maiores crises econômicas da sua história. A crise tem causas mais imediatas associadas ao momento político e à exaustão do modelo baseado no consumo, mas, também, outras mais profundas e que são, de longe, as mais determinantes, associadas à baixa produtividade e competitividade da economia.

A baixa produtividade e competitividade que marcam a economia brasileira têm origem no modelo de economia altamente cartorializada, estatizada e protegida de contestação inaugurado no pós-guerra e que viria a dar procedência à baixa eficiência alocativa, custos de produção elevados e a mercados disfuncionais.

Esse modelo vem, ao longo das décadas, desencorajando a inovação, a formação de capital humano e o investimento de longo prazo, é avesso ao risco e tem nas finanças públicas e na proteção dos governos a garantia última de lucros e retornos de investimentos.

Esse modelo começou a mostrar os seus limites à medida que o Brasil se integrou mais à economia mundial, o que viria a limitar o uso de políticas discricionárias, e à medida que a carga tributária alcançou patamares muito elevados sem contrapartida nos serviços públicos e na qualidade de vida da população.

Hoje, os reflexos desse modelo já se revelam em indicadores como primarização da economia, queda da participação do país nas exportações mundiais, pressões inflacionárias crônicas, elevado déficit público nominal e, acima de tudo, na baixa taxa de crescimento do PIB *per capita* e na queda da capacidade de crescimento da economia.

Já há sinais, portanto, de que estamos próximos do fim do atual regime fiscal e do modelo de operação e intervenção do Estado na economia e de que será necessário pensar mudanças que vão muito além de simples correções e ajustes.

Neste novo regime, caberá ao Estado um papel mais estratégico, tendo em vista que as fontes de financiamento público para intervenções diretas e indiretas já não estarão mais disponíveis. Um Estado mais eficiente e que seja capaz de criar um ambiente de confiança e visão de longo prazo fará toda a diferença para o novo ciclo de crescimento sustentado e para o desenvolvimento do país.

A restauração do crescimento também vai requerer reformas que incentivem a alocação mais eficiente de recursos e a formação de preços em mercados, e que encorajem a poupança e o investimento, notadamente em setores de prazos longos de maturação que exigem regras bem definidas. Este é, por excelência, o caso tanto da indústria quanto do setor elétrico.

Com o objetivo de contribuir para se encontrar caminhos para que o país volte a crescer, a Universidade de Brasília organizou um encontro de especialistas preocupados com o futuro do país e com o setor de elétrico, em particular em razão da sua grande relevância para a produtividade e para a competitividade.

Partiu-se do pressuposto de que, em razão das condições da economia brasileira e das finanças públicas, será preciso encontrar novas bases sobre as quais se assentará o setor elétrico. Com este pressuposto em mente, entendeu-se ser necessário que as políticas públicas e privadas sejam governadas por princípios, que funcionarão como parâmetros para (i) a formulação e implementação de políticas, (ii) a fundamentação de soluções para os problemas, e (iii) o aprimoramento e a modernização do setor.

Como princípios, foram considerados aqueles que deveriam balizar conceitualmente as políticas e o funcionamento do setor e não os resultados que este deveria produzir – caso, por exemplo, da modicidade tarifária, da rentabilidade e atratividade dos investimentos e da própria segurança do abastecimento.

Para provocar a discussão em torno desta lista de princípios, a convite do reitor Ivan Camargo, promoveu-se uma reunião durante todo o dia 21 de agosto de 2015 na Universidade de Brasília, quando especialistas do setor de energia foram convidados para refletir sobre os desafios e os caminhos do setor. Na ocasião, não se trataram de problemas específicos de segmentos do setor, mas, tão somente, de conceitos e princípios gerais que poderiam produzir benefícios globais.

O conjunto de princípios expostos abaixo foi construído a partir das discussões e convergências entre os participantes e de novas discussões que procuraram ampliar o número de especialistas ouvidos. Identificaram-se, inicialmente, os principais desafios do setor elétrico do país e, em seguida, refletiu-se sobre os princípios que deveriam nortear a formulação de políticas públicas e privadas para o setor e o papel do Estado.

Onde estamos?

Para que os princípios propostos possam promover a modernização do setor elétrico e contribuir para a produtividade e a competitividade, é preciso que eles tenham como ponto de partida, de um lado, os problemas mais agudos que caracterizam o setor e, de outro, a promoção das condições que correspondam às necessidades do país.

Partindo-se desse ponto, identificaram-se aqueles que seriam os principais desafios do setor de energia.

- a. **Interesses políticos** que levaram o setor a se distanciar dos seus objetivos centrais de fornecer energia com confiabilidade e a preços competitivos.
- b. **Intervencionismo estatal** na alocação dos recursos e na formação dos preços, com profusão de subsídios cruzados, elevação de custos e aumento da carga tributária para corrigir efeitos de ações no setor.
- c. **Falta de transparência e previsibilidade** das regras que governam o setor, instabilidade regulatória, desalinhamento de incentivos e interesses, falta de critérios críveis e baixa previsibilidade para o investidor, gerando ineficiências econômicas e perda de credibilidade das autoridades, levando à desorganização do setor.

- d. **Elevada burocracia** associada a riscos socioambientais e a licenciamentos que atrasam projetos e geram riscos e incertezas afetando a eficiência e onerando os projetos.
- e. **Ausência de análise de impacto**, inclusive regulatório e, por conseguinte, ausência de parâmetros objetivos para o planejamento, gestão e alocação de recursos.
- f. **Perda do papel do preço e da contratação.** O preço da energia deixou de ser fonte confiável de informação para a tomada de decisões de curto, médio e longo prazos. O contrato não vem cumprindo o seu papel como orientador das relações entre os participantes do setor e promotor da eficiência e segurança do sistema em razão do excessivo intervencionismo discricionário, que traz insegurança jurídica e dificuldades para se gerir riscos.
- g. **Excessiva regulação que inibe a inovação**, desencoraja a introdução de novas tecnologias, soluções e modelos de negócios e a absorção de modelos e tecnologias mais eficientes utilizados em outros países.

Antecipando o futuro: princípios que devem reger o setor elétrico

Para que o país volte a crescer, será preciso assegurar fornecimento de energia de qualidade e a preços competitivos. Para tanto, os investimentos na geração, transmissão e distribuição de energia se beneficiarão de políticas públicas e privadas que persigam princípios que privilegiem as forças de mercado, de uma regulação que alinhe adequadamente os interesses dos agentes do setor e consumidores, fomente a transparência e encoraje inovações e novas soluções.

Considerando-se os problemas e as características do setor, identificaram-se princípios, como segue.

- a. **Eficiência.** A alocação de recursos deve ser guiada primordialmente pelos parâmetros da eficiência. Para tanto, os mercados devem funcionar sem intervenções artificiais, que inibem que preços, custos e riscos reflitam as forças e as condições do mercado e sejam adequadamente distribuídos. É preciso assegurar a competição no setor, reconhecer o papel da demanda para o bom funcionamento do mercado, incentivar o uso eficiente da energia e coordenar as ações de expansão da geração, transmissão e distribuição.
- b. **Transparência.** As autoridades do setor elétrico devem prestar contas e se responsabilizar pelo que fazem ou optam por não fazer na condução de seus respectivos mandatos. As decisões de gestão pública do setor, planejamento, regulação e operação devem ser tornadas públicas, registradas e precedidas de avaliação de impacto e de riscos regulatórios. A condução do sistema se beneficiará da redução da excessiva margem discricionária do operador, do poder concedente e do próprio regulador. É preciso dar publicidade a todos os subsídios cruzados e seus custos, respectivos beneficiários e impactos aos demais consumidores e agentes do setor.
- c. **Inovação.** O setor deve ser guiado pela busca constante por inovações e mudanças tecnológicas compatíveis com a realidade da matriz energética brasileira e das mudanças climáticas de forma a que o sistema possa oferecer soluções inteligentes para as necessidades

do país e favorecer um mix de expansão da geração que assegure a confiabilidade de suprimento a preços competitivos.

d. **Sustentabilidade.** As políticas devem perseguir condições para que o setor seja sustentável econômica e socioambientalmente no longo prazo. É preciso reconhecer, por isto, que setor elétrico é parte da economia como um todo e não um fim em si mesmo, que precisa ser capaz de atrair investimentos eficientes de forma sustentável e com rentabilidade e contribuir para o desenvolvimento econômico, a geração de empregos e a melhoria contínua da qualidade de vida da população.

e. **Isonomia.** Não haverá tratamento assimétrico ou discriminatório entre agentes (do lado da oferta e da demanda), ou entre ambientes de contratação (livre ou regulado). A regulação deve ser isonômica para que não exista tratamento diferenciado.

f. **Segurança.** É preciso perseguir políticas que garantam a segurança jurídica dos contratos de forma a se reduzir riscos e incentivar investimentos.

g. **Previsibilidade.** É preciso evitar que os participantes do setor tenham que se submeter a condições e custos não previstos. Eventuais mudanças regulatórias devem ser anunciadas em tempo hábil e prever regras de transição para que os agentes possam reavaliar os impactos e os riscos envolvidos e rever as suas estratégias comerciais e de investimentos.

h. **Simplicidade.** As regras que governam o setor devem ser facilmente compreendidas por todos os participantes.

i. **Meritocracia.** Deve-se incentivar a meritocracia na ocupação de cargos nas empresas estatais, agências reguladoras e órgãos governamentais de forma a que os mais competentes profissionais venham a gerir o setor.

j. **Conformidade.** O setor deve funcionar em conformidade com as regras e garantir zelo no cumprimento das leis, regulamentos e normas, assim como o respeito à moralidade e aos valores da sociedade.

A otimização dos benefícios requer a combinação e a sinergia de princípios. Como exemplo, o princípio da eficiência funcionará melhor quando combinado com o da transparência. Desta forma, os princípios não devem ser vistos de forma isolada, mas como parte de um todo.

Qual papel do Estado?

Em vista da redução do espaço fiscal presente e futuro e das limitações do atual modelo econômico, “mais do mesmo” não será o caminho mais promissor para a participação do Estado no setor elétrico. Será preciso adaptar as políticas às novas condições e necessidades do país e desenhar políticas que tenham como base o funcionamento dos mercados de forma a se atrair e estimular investimentos privados.

No entanto, o papel do Estado continuará sendo muito relevante e determinante. A questão será menos a de “intervir *versus* não intervir” e mais a de “como” intervir. Ao Estado caberá, sobretudo, criar um ambiente de confiança e prover a base conceitual para o funcionamento da economia e de cada setor – com base em princípios – e visão de longo prazo. Deverá garantir a estabilidade regulatória, oferecer incentivos pontuais necessários para que o setor invista mais, atrair competidores, perseguir a eficiência, intervir para que se supere falhas de mercado e adotar as melhores práticas de avaliação de riscos e análises de custo-benefício, sempre valorizando a separação das funções de Governo e de Estado e fortalecendo tecnicamente as agências regulatórias e lhes assegurando maior independência. Obedecendo aos princípios destacados acima, caberá ao Estado, por meio de políticas orçamentárias claras e transparentes, tratar desigualdades regionais, de rendimento entre pessoas e de tamanho e outras características entre as empresas no que tange ao acesso e preço da energia.

Brasília, 12 de setembro de 2015

ASSINAM ESTE DOCUMENTO

Coordenadores

Jorge Arbach
Paulo Pedrosa
Ivan Camargo

Presentes à reunião do dia 21 de agosto de 2015

Camila Schoti
Cláudio Sales
José Gabino Matias dos Santos
Julião Coelho
Luiz Barroso
Oderval Duarte
Paulo Born
Rutelly Marques

Apoiadores

Adriano Pires
Alexandre Lopes
Angela Magalhães Gomes
Eduardo Monteiro
Edvaldo Santana
Erlon Finardi
Fabio Garcia
Ildemar Decker
João Carlos Mello
José Luiz Alquerres
Leontina Pinto
Luciano Pacheco
Pedro Batista
Reni Silva
Ricardo Lima
Rubipiara Fernandes
Victor Gomes