

Contribuição dos Empregados da Eletrobras para a Consulta Pública nº 33/2017 do MME

A. Preâmbulo

Segundo o Plano Decenal de Expansão de Energia 2024, o consumo de energia elétrica no Brasil crescerá numa média de 4,2% ao ano até 2024¹. O Brasil ainda é um país em desenvolvimento com carência de serviços básicos em muitas localidades que dependem da oferta de energia elétrica. Enquanto isso, no resto do mundo, veículos elétricos têm provocado uma revolução no Setor Elétrico. Estima-se que a sua frota mundial já esteja em torno de 2 milhões de veículos, segundo a Agência Internacional de Energia (AIE). Segundo o relatório *Electric Vehicle Outlook 2017*, da *Bloomberg New Energy Finance*, a perspectiva é que, em algum momento entre 2025 e 2030, o carro elétrico terá o mesmo preço ou ficará até mais barato que carros a gasolina e álcool para o consumidor final. O Brasil ainda não sentiu os efeitos dessa revolução, que elevaria ainda mais o crescimento médio para a próxima década.

O papel estratégico e de segurança nacional que o setor de energia tem em qualquer país provoca a existência de grandes estatais de energia, principalmente nas gerações hidráulicas onde existem grandes reservatórios d'água. Podemos citar algumas dessas grandes empresas como a *State Grid*, Energias de Portugal e *Électricité de France*, por exemplo. Em seus países, controlam os principais ativos de energia. Fora, realizam suas operações influenciadas pela política do seu acionista majoritário. São peças importantes na geopolítica internacional.

Nesse contexto de cada vez maior demanda por energia, há que se questionar qual o papel que o seu acionista majoritário (União) quer que a Eletrobras tenha. Onde ela seria inserida na política energética do país? O Brasil não precisa de uma empresa federal de geração e transmissão de energia? Por quê?

Neste documento iremos apresentar nossa contribuição para a proposta de mudanças no marco legal e analisar o cenário atual e futuro do Setor Elétrico sob a perspectiva de participantes da maior empresa de energia elétrica da América Latina.

1. A Isonomia e a Equidade entre Agentes

Com a abertura do Setor Elétrico para o capital privado, a Eletrobras foi perdendo atividades, como a operação e o planejamento da expansão, para ocupar o papel de um agente como outro qualquer. Entretanto, não foram poucas as vezes onde não recebeu tratamento igual ao dispensado aos agentes privados.

Dentro dos “Princípios para Reorganização do Setor Elétrico Brasileiro”, objeto da Consulta Pública nº 32 do MME, consta o dever de se observar a isonomia (item 2.1) de tratamento entre agentes de cada segmento. Entretanto a proposta apresentada nesta Consulta

¹ Plano Decenal de Expansão de Energia 2024 / Ministério de Minas e Energia. Empresa de Pesquisa Energética. Brasília: MME/EPE, 2015

Pública nº 33 não respeita esse princípio ao criar regras diferenciadas para agentes do mesmo setor, como será mostrado no item 2 a seguir. Ao fazer isso, causa um desequilíbrio entre agentes. Dessa forma, não há também equidade. Dois princípios fundamentais quando se deseja a competição em um mercado livre.

Assim, a primeira contribuição aqui apresentada é:

Tratar todos os agentes de forma isonômica e equânime, sejam eles públicos ou privados.

2. As usinas renovadas e o regime de cotas via privatização

Ao estabelecer a vinculação da privatização de empresas (ou venda de ativos) para a mudança do regime de exploração de usinas, a proposta trata a Eletrobras de forma diferenciada. Por que só descotizar se privatizar? Por que a Eletrobras não pode manter a concessão com a mudança de regime? Se para receber as usinas descotizadas as empresas privadas vão pagar um bônus, essa previsão também deve existir para a Eletrobras. Não deveria fazer diferença para o Poder Concedente se o concessionário é pessoa jurídica de direito público ou privado. Se a intenção é estimular o mercado livre, por que não apresentar uma proposta para a Eletrobras de mudança do regime sem a necessidade de venda?

A segunda contribuição é, portanto:

Desvincular a descotização da privatização permitindo assim a permanência dos ativos renovados com os atuais concessionários mediante as mesmas condições financeiras propostas.

3. Bens da União sob administração da Eletrobras

Em razão da necessidade de expansão da geração do setor elétrico brasileiro nas décadas de 70 e 80, a Presidência da República publicou o Decreto-Lei Nº 1.383/74 que determinava à Eletrobras a administração dos bens e instalações que fossem encampados e desapropriados com recursos da conta de Reserva Global de Reversão - RGR, para atender à crescente demanda de energia elétrica, mantendo-os integrados à mesma conta RGR, como patrimônio da União em regime especial de utilização no serviço público.

A Eletrobras até hoje possui mais de dois mil bens da União sob sua administração. São bens e instalações antigas, fontes de despesas das mais diversas naturezas, com destaque para passivos ambientais, que recaem sob a Eletrobras. No atual modelo do Setor Elétrico onde os agentes (públicos e privados) devem competir dentro de um ambiente regulado e isonômico, não cabe mais a um agente o ônus de administrar bens da União que, se tivessem algum valor, estariam sendo desejados para privatização assim como estão sendo as usinas renovadas discutidas no item anterior.

A complexidade dos procedimentos para a alienação e o elevado número de bens justifica, sob o prisma da eficiência e economicidade, o uso de instrumento legal para dar um destino a esses bens que são, repetindo, da União e não devem mais permanecer na Eletrobras.

Dito isto, temos a nossa terceira contribuição:

Transferir a obrigação de gestão administrativa de todos os bens da União sob administração da Eletrobras para a Secretaria de Patrimônio da União - SPU.

4. Empréstimo Compulsório

O Empréstimo Compulsório foi instituído em favor da Eletrobras, pela Lei Nº 4.156/62, a qual foi regulamentada pelo Decreto-Lei Nº 1.512/76 e alterado diversas vezes nas décadas de 60, 70 e 80, com a finalidade de financiar a expansão do Setor Elétrico Brasileiro.

O critério de correção monetária adotado pela Eletrobras na restituição dos valores recolhidos a título de Empréstimo Compulsório é questionado por credores na justiça, tendo chegado a questão ao Supremo Tribunal Federal - STF.

A União é parte passiva legítima para responder à demanda na qual se reclamam as diferenças de correção monetária do empréstimo compulsório, pois, embora o tributo tenha sido instituído em favor da Eletrobras, a União manteve sob sua responsabilidade e controle a arrecadação e o emprego dos recursos deste empréstimo.

Dentro das premissas de desjudicializar o Setor Elétrico, o Empréstimo Compulsório deveria ser parte desta discussão, apesar de só representar um problema para a Eletrobras, por que ele foi criado para financiar a sua expansão, como dito mais acima.

Cabe registrar que **o empréstimo não foi uma decisão empresarial**, mas sim uma decisão do Estado imposta a Eletrobras por força de Lei. Desta forma, não pode ficar o ônus dos reflexos do Empréstimo Compulsório somente na Eletrobras e uma solução pode e deve ser trabalhada com a empresa e os credores com o envolvimento da União.

Dessa forma, a previsão da alteração do Art. 8 da Lei nº 12.783/2013 de dedução de créditos que o vencedor do leilão tenha do então titular da outorga alienada é prejudicial à Eletrobras quando se trata de créditos provenientes do Empréstimo Compulsório, conforme apresentado acima. O ônus ficaria integralmente com a Eletrobras.

Sendo assim, a quarta contribuição é:

Retirar o §2º-E do Art. 8 da proposta de alteração da Lei nº 12.783/2013 e criar uma solução setorial para resolver o litígio do Empréstimo Compulsório.

5. Desentraves para a Amazonas GT e venda da Eletrobras Distribuição Amazonas

A construção do Gasoduto Urucu-Coari-Manaus foi quase integralmente viabilizada pela Eletrobras. A previsão era de que dos 5,5 milhões de metros cúbicos de gás natural que a Petrobras forneceria, 5 milhões seriam para a Manaus Energia alimentar as usinas termoeletricas convertidas de óleo diesel para gás natural, além de outras térmicas modernas e mais eficientes como a UTE Mauá 3.

Com a construção do gasoduto, tanto a cidade de Manaus como a própria Petrobras tiveram grandes benefícios. Para a Petrobras, o gás natural extraído juntamente com o petróleo, que era reinjetado nos campos, agora é vendido gerando receitas. Para Manaus a chegada do gás natural provocou oportunidades de expansão econômica com o desenvolvimento da indústria, além de programas como, por exemplo, a disponibilização de GNV (Gás Natural Veicular) que passa a gerar economia para os motoristas, em especial para a frota de taxi da cidade. Há também o benefício sistêmico devido à redução nos gastos com subsídios da Conta de Consumo de Combustíveis.

Entretanto, apesar da redução do uso de recursos da CCC com as suas térmicas e todos os ganhos gerados para terceiros, a Eletrobras é onerada pelo não reconhecimento pleno na tarifa dos custos do fornecimento do gás natural. **É importante frisar que as UTEs de Manaus já funcionavam à óleo diesel e com recursos da CCC.**

Dada a importância enorme no desenvolvimento econômico e social da região e **sem a participação da Eletrobras o gasoduto não sairia do papel**, o ônus não pode recair sobre a empresa que o viabilizou. Há que se analisar a questão com o interesse público em primeiro lugar.

Além disso, enquanto não houver o reconhecimento total do volume de gás natural, o contrato de fornecimento continuará oneroso e, portanto, inviável de ser transferido para a Amazonas GT. Sem essa transferência do contrato, não há como segregar a Amazonas GT (geração e transmissão) da Eletrobras Distribuição Amazonas (distribuição) e completar o processo de desverticalização.

A nossa quinta contribuição, então, seria:

Reconhecer integralmente os custos associados ao fornecimento de gás natural para viabilizar a desverticalização da Eletrobras Distribuição Amazonas.

6. Separação de lastro e energia e a financiabilidade

Pela proposta apresentada, fica evidente a intenção de transformar o produto energia em uma *commodity* com a separação de lastro e energia. Entretanto, devido às características de diferentes fontes, essa separação pode causar impacto relevante em novos empreendimentos de grandes aproveitamentos hidráulicos.

Um dos principais entraves para esses empreendimentos é o licenciamento ambiental, que infelizmente não recebeu nenhuma proposta de melhoria na Nota Técnica desta Consulta Pública.

Esse modelo vai gerar um sinal econômico favorável a fontes intermitentes, com o aumento de sua participação da matriz energética, que por sua vez vai aumentar a complexidade da operação do sistema, exigindo cada vez mais lastro para a segurança operativa.

A falta de competitividade da fonte hidráulica nesse novo ambiente, somada a centralização na liquidação dos contratos, impactaria na financiabilidade de novos empreendimentos de grandes aproveitamentos hidráulicos.

Como sexta contribuição, propomos o seguinte:

Manter a liquidação bilateral e criar condições especiais para a venda de energia para grandes aproveitamentos hidráulicos a fim de viabilizar projetos estruturantes de interesse público.

7. O benefício econômico-financeiro

Não está claro o que é o benefício econômico-financeiro, muito menos definido o seu cálculo. Sequer o destino e a forma de alocação dos recursos estão definidos. Não há como se fazer avaliações em cima de condições não determinadas.

Logo, a sétima contribuição é:

Definir de forma clara e objetiva o conceito e o cálculo do benefício econômico-financeiro, bem como o destino e a forma de alocação dos recursos.

8. A Reserva Global de Reversão para a Transmissão

Não se pode prejudicar um agente que não teve o seu investimento não amortizado devido à judicialização por parte de terceiros. Dada a homologação por parte do Órgão Regulador dos valores das indenizações de ativos da Rede Básica de Sistemas Existentes (RBSE) devidamente registrados em seus balanços, os agentes devem receber a respectiva indenização. A existência ou não de ações judiciais questionando os valores do respectivo componente tarifário não deve ser impeditiva para o recebimento das indenizações pelas empresas que já tiveram seu direito reconhecido administrativamente. O questionamento judicial é um direito de qualquer um e o seu mérito deve ser resolvido pelo judiciário.

A contribuição número oito é:

Retirar o §4º-B da proposta de alteração da Lei nº 5.655/71.

9. A prorrogação de concessões/autorizações vincendas

A proposta de alteração do Art. 8º da Lei 12.783/2013 impede a prorrogação de concessão que venha a vencer a partir de 1º de janeiro de 2018, tornando obrigatória a sua licitação.

Entretanto, a proposta de inclusão do §15 no Art. 4º da Lei nº 9.074/95 prevê a possibilidade das autorizações para exploração de aproveitamento hidráulico de potência entre 3 MW e 50 MW poderem ser prorrogadas, a critério do Poder Concedente, por até trinta anos.

Qual o sentido de proibir, a priori, a prorrogação de certas usinas e de outras não? Por que não deixar o Poder Concedente avaliar o mérito da prorrogação de todas as concessões e autorizações, individualmente, com base no interesse público?

O critério de permitir uma prorrogação de uma concessão ou autorização não pode ficar restrito a capacidade instalada do empreendimento. Devem ser levados em conta critérios técnicos e avaliar o risco do Estado perder a gestão de ativos estratégicos, já amortizados, importantes para a segurança energética, como Tucuruí, para interesses externos.

Dessa forma, a nona contribuição fica sendo:

Modifica a proposta de alteração do Art. 8º da Lei 12.783/2013 para: “As concessões de que trata o art. 1º, que vençam a partir de 1º de janeiro de 2018, poderão ser prorrogadas, a critério do Poder Concedente, com a mudança para o regime de produção independente”.

10. Criação de instância única para liberação de empreendimentos de geração e transmissão

Foi verificada a ausência de proposição de encaminhamento das questões fundiárias e de licenciamentos ambientais dos empreendimentos de geração e transmissão que, sem dúvida, são os principais motivos de atraso nos empreendimentos.

Existem diversos órgãos ambientais nas três esferas (Federal, Estadual e Municipal) que tratam dessas questões gerando excesso de burocracia e atrasos nas obras e na entrada em operação.

Assim, nossa décima contribuição é:

Criação de um ambiente centralizado para resolver e agilizar a obtenção de licenciamentos ambientais.

11. Qual o papel para a Eletrobras no novo marco legal?

A Eletrobras é uma sociedade de capital misto controlada pela União e vinculada ao Ministério de Minas e Energia. Considerando as propostas por parte do MME de descotização das concessões renovadas via privatização e a não renovação de concessões vincendas presentes neste novo marco legal, fica a dúvida de qual será o papel, dentro da política energética nacional, que o próprio Ministério reserva para a Eletrobras.

Finalmente, nossa décima primeira e última contribuição é:

Definir o papel estratégico da Eletrobras, como empresa pública, no Setor Elétrico Brasileiro.

B. A Eletrobras e o Setor Elétrico

A criação da Eletrobras exigiu ampla mobilização da sociedade brasileira. O projeto foi apresentado na Assembleia Legislativa de 1954 e a empresa saiu do papel em 1962. Os racionamentos dos principais centros urbanos eram contínuos e havia grande demanda reprimida.

A Eletrobras opera em todo o país e muitas vezes, a Agência Reguladora não reconhece as disparidades econômicas, sociais, culturais, logísticas, sistêmicas das diversas áreas de concessão. O Brasil é muito maior e diversificado do que as suas principais metrópoles. Basta imaginar a complexidade de universalização do acesso na Amazônia Legal e do Agreste.

A importância da Eletrobras pode ser dimensionada pela amplitude dos objetivos sociais do seu próprio Estatuto.

As possibilidades das gerações futuras dependem da responsabilidade das gerações atuais. A energia é chave para o crescimento econômico haja vista a sua relação intrínseca com o Produto Interno Bruto.

O desenvolvimento do setor nuclear aumenta a segurança energética do Brasil. Não podemos abrir mão de uma fonte de energia que o Brasil tem amplas vantagens comparativas, desde as jazidas de urânio até a operacionalização das plantas.

Fragilizar a Eletrobras nos levará a dependência em um segmento chave para a competitividade global da indústria nacional, nos tornando mais vulneráveis para lutar por espaços no mercado interno e externo. As obras da Eletrobras, historicamente, foram fundamentais para dar maturidade de toda a indústria elétrica.

A Eletrobras é um instrumento de soberania e atuação no setor energético. Os governos da China, EUA, Itália, Espanha, Alemanha, França defendem os interesses comerciais de suas empresas. É importante que empreendimentos de grande porte na Amazônia Legal, que exercem papel chave para a nossa nação, tenham participação efetiva do Estado Brasileiro.

C. Conclusão

Como proposta de mudança no Marco Legal do Setor Elétrico por parte do Ministério de Minas e Energia, a expectativa é que as alterações provoquem uma melhora para todos os atores: agentes (geração, transmissão e distribuição) e consumidores (industriais, comerciais e residências: pequenos, médios e grandes).

Com suas dimensões continentais e profundas diferenças regionais, o Brasil tem um enorme contingente de comunidades ribeirinhas, sistemas isolados, consumidores de baixa renda e comunidades carentes com perdas comerciais significativas em que não há condições de uma “participação mais ativa do consumidor na gestão do consumo”. O modelo proposto não

abrange a diversidade do Sistema Elétrico do país, desigualdade econômica e déficit de infraestrutura.

O Brasil é um país de grande desigualdade econômica inter e intra-regional. Como ficam os benefícios sistêmicos quando a demanda e a renda da região não forem suficientes para atrair outros agentes? O modelo também deve contemplar os consumidores cativos, das cidades e do campo, atendimento a regiões de grande complexidade logística e compreensão da diversidade sócio-econômica do país.

As concessões públicas devem ser reguladas para atendimento das finalidades pré-estabelecidas com o interesse público em primeiro lugar. Incentivos econômicos devem ser regulados no sentido de evitar distorções de atuação no mercado como cartelização, conluio, monopólio, monopsônio, oligopólio e práticas anticompetitivas. O Conselho Administrativo de Defesa Econômica - CADE e a Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL têm papéis importantes no setor.

As livres entrada e saída de participantes do mercado que não possuam condições de oferecer serviços adequados podem acarretar problemas sérios como o caso de vencedores de consórcios que não tem capacidade financeira de tocar os projetos. Nenhum país desenvolvido pratica a desregulamentação plena de participação dos agentes. A ANEEL deve preservar os consumidores de agentes sem capacidade técnica de atuar no setor.

O Setor Elétrico brasileiro necessita de otimização do despacho, compartilhamento do risco e ganhos com a operação integrada. A economicidade e confiabilidade são decorrentes deste papel de coordenação e não da maximização das posições individuais dos agentes. Em diversas partes do mundo o Estado atua no Setor Elétrico seja na função de planejamento, dono de ativo ou regulador. É natural que o Estado tenha uma centralidade no planejamento e na política energética.

O funcionamento do Sistema Interligado Nacional - SIN requer a operação coordenada, integrada, sinérgica, otimizada e cooperativa. Riscos e benefícios são compartilhados entre os agentes. Qualquer exame da relação risco x retorno, não se pode associar riscos individuais com resultados sistêmicos. Riscos individuais trazem ganhos individuais que nem sempre estão alinhadas com ganhos coletivos.

A busca de modicidade é um papel do regulador e dos *policy makers*, uma vez que os agentes econômicos priorizam sua lucratividade. Eficiência sistêmica não vem das decisões individuais de agentes atuantes no mercado, mas sim do modelo setorial e da atuação regulatória. Vale frisar que a plena desregulamentação do setor de energia da Califórnia acarretou grave racionamento. A desregulamentação em relação a produtos financeiros acarretou a crise imobiliária norte-americana de 2008 que impactou diversos mercados. Decisões dos agentes econômicos podem contrariar o interesse sistêmico. Daí a importância de um Estado ativo e eficiente.

Há riscos significativos de aumento de preços para consumidores cativos com as distribuidoras podendo abrir mão de energia de cotas e repassar às tarifas os contratos mais caros do mercado livre. Também chama atenção o risco desta energia refluir para as distribuidoras por

preços mais altos como formas de garantir o retorno mais rápido para empresas que adquirem estes ativos. Uma consequência péssima para o atual momento do país com elevada taxa de juros, inflação, desemprego e perda do poder aquisitivo da população.

Os dirigentes de empresas de energia elétrica primam pela qualidade excepcional de lidar com extrema responsabilidade de um segmento da economia que afeta população do país como um todo, agora mais fortemente devido aos efeitos dos sistemas de energia elétrica interligados. Os investimentos são gigantescos e só se pagam em 30 ou mais anos. Uma decisão errada vai nos afetar nos próximos 30 anos.

A Eletrobras caminha para retomar sua saúde financeira e seu programa de investimentos. Os passos nesta direção estão sinalizados nas suas peças estratégicas com destaque para o Plano Diretor de Negócios e Gestão 2017-2021. Os resultados já começam a aparecer e há confiança do corpo técnico e do mercado na sua retomada, basta ver o desempenho das ações da Eletrobras.

Há muito o que se debater para mudanças tão significativas em um setor tão estratégico e em um momento tão delicado do país. O Setor Elétrico Brasileiro, mesmo robusto como é, talvez não aguento mais uma decisão precipitada.