

**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
USP**

**Programa Interunidades de Pós-Graduação em Energia
PIPGE
(IEE, EP, IF, FEA)**

**TEORIA DE GRUPOS DE PRESSÃO E
USO POLÍTICO DO SETOR ELÉTRICO BRASILEIRO**

Eduardo Müller-Monteiro

**São Paulo
2007**

EDUARDO MÜLLER-MONTEIRO

**TEORIA DE GRUPOS DE PRESSÃO E
USO POLÍTICO DO SETOR ELÉTRICO BRASILEIRO**

Dissertação apresentada ao Programa Interunidades de Pós-Graduação em Energia da Universidade de São Paulo (Instituto de Eletrotécnica e Energia, Escola Politécnica, Instituto de Física e Faculdade de Economia e Administração) para obtenção do título de Mestre em Energia.

Orientação: Prof. Dr. Edmilson Moutinho dos Santos

São Paulo

2007

AUTORIZO A REPRODUÇÃO E DIVULGAÇÃO TOTAL OU PARCIAL DESTE TRABALHO, POR QUALQUER MEIO CONVENCIONAL OU ELETRÔNICO, PARA FINS DE ESTUDO E PESQUISA, DESDE QUE CITADA A FONTE.

FICHA CATALOGRÁFICA

Müller-Monteiro, Eduardo.

Teoria de Grupos de Pressão e Uso Político do Setor Elétrico Brasileiro / Eduardo Müller-Monteiro; orientador Edmilson Moutinho dos Santos – São Paulo, 2007. 140 p.: il.; 30 cm.

Dissertação (Mestrado) Programa Interunidades de Pós-Graduação em Energia – EP / FEA / IEE / IF da Universidade de São Paulo.

- | | |
|--|----------------------------|
| 1. Energia Elétrica – aspecto político | 2. Setor Elétrico – Brasil |
| 3. Energia Elétrica – regulação | I. Título. |

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
PROGRAMA INTERUNIDADES DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ENERGIA
(IEE, EP, IF, FEA)

EDUARDO MÜLLER-MONTEIRO

“Teoria de Grupos de Pressão e Uso Político do Setor Elétrico Brasileiro”

Dissertação defendida e aprovada em 16/02/2007 pela Comissão Julgadora:

Prof. Dr. Edmilson Moutinho dos Santos – PIPGE
Orientador e Presidente da Comissão Julgadora

Prof. Dr. Virgínia Parente – PIPGE

Dr. José Paulo Vieira - Petrobras

RESUMO

MÜLLER-MONTEIRO, Eduardo. **Teoria de Grupos de Pressão e Uso Político do Setor Elétrico Brasileiro**, 2007, 140 p. Dissertação de Mestrado – Programa Interunidades de Pós-Graduação em Energia. Universidade de São Paulo.

Os analistas que se limitam a entender a dinâmica do Setor Elétrico Brasileiro (SEB) com base em estudos técnicos e econômicos deixam de incorporar a seus modelos a força dos fenômenos políticos que também o influenciam. Com receitas anuais superiores a R\$110 bilhões (US\$ 50 bilhões) em 2005 e uma configuração institucional intrincada, este setor da economia sempre foi fortemente marcado por forças políticas. Para dar um tratamento mais estruturado a tais forças, adota-se como ferramenta analítica a Teoria de Grupos de Pressão desenvolvida por Gary S. Becker, prêmio Nobel de Economia em 1992. Esta teoria expressa a competição entre grupos pela influência política que os mesmos são capazes de exercer e que, em última análise, resulta em benefícios econômicos, representados no modelo de Becker pela diminuição de impostos pagos ou aumento de subsídios recebidos. Este trabalho tem dois objetivos principais: propor uma metodologia de análise de uso político no SEB com base na Teoria de Grupos de Pressão e, pelo estudo de dois casos, examinar hipóteses de uso político no SEB. O primeiro caso observa a evolução de impostos e encargos sobre a tarifa de eletricidade e demonstra como o setor foi crescentemente usado por grupos de pressão política como fonte eficiente de arrecadação de recursos. O segundo caso analisa as regras e resultados de um leilão de energia promovido pelo governo brasileiro e discute hipóteses sobre o impacto de decisões políticas sobre os comportamentos dos competidores.

Palavras-chave: Setor Elétrico Brasileiro, Análise Política, Grupos de Pressão, Regulação, Impostos e Encargos, Leilões de Energia

ABSTRACT

MÜLLER-MONTEIRO, Eduardo. **Pressure Groups Theory and the Political Use of the Brazilian Electricity Sector**, 2007, 140 p. Master's Dissertation – Programa of Post-Graduation in Energy – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

The analysts who explain the dynamics of the Brazilian Electricity Sector (BES) based exclusively on technical and economic studies forego the impact of the political phenomena which also influence this Sector, a sector defined by an intricate institutional framework and which, in 2005, generated over US\$ 50 billion in revenues. This configuration has historically made the BES a target for political forces. In order to study such forces in a more structured way, the author adopted as an analytical tool the Pressure Groups Theory developed by Gary S. Becker, Economics Nobel prize winner in 1992. This theory defines the competition between groups by the political influence which such groups are able to exert and which, ultimately, result in economic benefits, represented in Becker's model by the decrease in taxes paid and by the increase in subsidies received. This document has two main objectives: propose a methodology – based on the Pressure Groups Theory – for the analysis of political use in the BES and, via the study of two cases, examine hypotheses of political use in the BES. The first case observes the evolution of taxes and other subsidies included in the electricity tariff and demonstrates how the sector has increasingly been used by political pressure groups as an efficient source of resources. The second case analyses the rules and results of an energy auction organized by the Brazilian government and discusses hypotheses about the impact of political decisions on the behavior of competitors.

Keywords: Brazilian Electricity Sector, Political Analysis, Pressure Groups, Regulation, Taxes and Subsidies, Energy Auctions

LISTA DE ABREVIATURAS

ANEEL	Agência Nacional de Energia Elétrica
CCC	Conta de Consumo de Combustíveis
CCEE	Câmara de Comercialização de Energia Elétrica
CDE	Conta de Desenvolvimento Energético
CFURH	Compensação Financeira pelo Uso de Recursos Hídricos
CIP	Contribuição para Iluminação Pública
CMSE	Comitê de Monitoramento do Sistema Elétrico
CNPE	Conselho Nacional de Política Energética
COFINS	Contribuição Social para o Financiamento da Seguridade Social
CPMF	Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira
CSLL	Contribuição Social sobre o Lucro Líquido
ECE	Encargo de Capacidade Emergencial
EPE	Empresa de Pesquisa Energética
ICMS	Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços
IRPJ	Imposto de Renda sobre a Pessoa Jurídica
MME	Ministério de Minas e Energia
ONG	Organização não Governamental
ONS	Operador Nacional do Sistema Elétrico
PIS/PASEP	Programas de Integração Social / Formação do Patrimônio do Serv. Público
RGR	Reserva Global de Reversão
SEB	Setor Elétrico Brasileiro
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
TCU	Tribunal de Contas da União
TFSEE	Taxa de Fiscalização de Serviços de Energia Elétrica
TRF	Tribunal Regional Federal
UBP	Uso de Bem Público

LISTA DE QUADROS

- Quadro 1: Estrutura da Dissertação
- Quadro 2: Proposições e Corolários da Teoria de Grupos de Pressão de Becker
- Quadro 3: Conclusões derivadas da Teoria de Grupos de Pressão de Becker
- Quadro 4: Critérios de Conceituação de Uso Político
- Quadro 5: Hipóteses de Uso Político no Setor Elétrico Brasileiro
- Quadro 6: Descrição das Hipóteses de Uso Político no Setor Elétrico Brasileiro
- Quadro 7: Instituições que compõem o Setor Elétrico Brasileiro
- Quadro 8: Instituições que influenciam o Setor Elétrico Brasileiro
- Quadro 9: Estrutura do CNPE
- Quadro 10: Estatais do Setor Elétrico Brasileiro
- Quadro 11: Ativos de Distribuição de Empresas Privadas
- Quadro 12: Metodologia de Análise de Uso Político no Setor Elétrico Brasileiro
- Quadro 13: Carga Tributária Consolidada no Setor Elétrico Brasileiro
- Quadro 14: Resultados Globais – Leilão de Energia Existente de 07/12/2004
- Quadro 15: Compradores e vendedores – Leilão de Energia Existente de 07/12/2004
- Quadro 16: Comparação entre Preços Finais e Preços Finais – Leilão de 07/12/2004
- Quadro 17: Comparação entre Preços Finais e Estimativas – Leilão de 07/12/2004
- Quadro 18: Participação de Mercado – Geradores de Energia Elétrica no Brasil (2004)
- Quadro 19: Parâmetros para Cálculo de Custo de Capital Próprio
- Quadro 20: Volumes vendidos e Receitas obtidas por empresa – Leilão de 07/12/2004
- Quadro 21: Volumes vendidos e Receitas por tipo de empresa – Leilão de 07/12/2004
- Quadro 22: Preços médios ponderados por tipo de empresa – Leilão de 07/12/2004
- Quadro 23: Preços médios ponderados por tipo de empresa, excluindo-se Light
- Quadro 24: Simulação de Receitas com preços iniciais – Leilão de 07/12/2004
- Quadro 25: Simulação de Receitas com estimativas de bancos – Leilão de 07/12/2004
- Quadro 26: Preços das Ações das Empresas nos 2 fechamentos

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Comparação entre Preços Finais e Preços Iniciais – Leilão de 07/12/2004

Gráfico 2: Comparação entre Preços Finais e Estimativas – Leilão de 07/12/2004

Gráfico 3: Receita por produto dos Contratos, Ambiente Regulado – Leilão de 07/12/2004

SUMÁRIO

CAPÍTULO 1 – INTRODUÇÃO	1
1.1 Contexto e Motivações	1
1.2 Objetivos.....	3
1.3 Estrutura da Dissertação	4
CAPÍTULO 2 – REVISÃO DA TEORIA DE GRUPOS DE PRESSÃO DE GARY BECKER	6
2.1 Sobre a Opção Teórica adotada.....	6
2.2 Elementos Centrais da Teoria de Grupos de Pressão de Becker.....	7
2.3 Modelagem Matemática da Teoria de Grupos de Pressão de Becker	9
2.4 Princípios Aplicáveis da Teoria de Grupos de Pressão	13
CAPÍTULO 3 – HIPÓTESES DE USO POLÍTICO NO SETOR ELÉTRICO BRASILEIRO	15
3.1 Conceituação de “Uso Político”	15
3.2 Manifestações do Uso Político no Setor Elétrico Brasileiro	17
CAPÍTULO 4 – ESTRUTURA INSTITUCIONAL E GRUPOS DE PRESSÃO DO SETOR ELÉTRICO BRASILEIRO	21
4.1 Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL).....	23
4.2 Operador Nacional do Sistema Elétrico (ONS).....	24
4.3 Câmara de Comercialização de Energia Elétrica (CCEE)	25
4.4 Ministério de Minas e Energia (MME)	25
4.5 Empresa de Pesquisa Energética (EPE)	26
4.6 Comitê de Monitoramento do Sistema Elétrico (CMSE).....	27
4.7 Conselho Nacional de Política Energética (CNPE).....	28
4.8 Poder Legislativo.....	29
4.9 Poder Judiciário	29
4.10 Empresas Estatais	31
4.11 Empresas Privadas.....	34
4.12 Poderes Executivo e Legislativo Estaduais e Municipais	35
4.13 Fornecedores de Equipamentos e Serviços	36
4.14 Órgãos Ambientais	36
4.15 Organizações não Governamentais e Movimentos Sócio-Ambientais	37
4.16 Associações de Classe	38

CAPÍTULO 5 – METODOLOGIA DE ANÁLISE DE USO POLÍTICO NO SETOR ELÉTRICO BRASILEIRO	39
CAPÍTULO 6 – ESTUDO DE CASO: “IMPOSTOS E ENCARGOS”	41
6.1 Histórico dos Impostos e Encargos no SEB	42
6.2 Descrição dos Impostos e Encargos	45
6.3 Carga Tributária Consolidada.....	54
6.4 Análise do Uso Político de Impostos e Encargos	57
CAPÍTULO 7 – ESTUDO DE CASO: “LEILÕES DE ENERGIA”	67
7.1 Contexto Histórico-Político.....	67
7.2 O Cenário Competitivo para a Geração de Eletricidade no Brasil.....	70
7.3 O Primeiro Leilão de Energia Existente	75
7.4 Análise do Uso Político nos Leilões de Energia	93
CAPÍTULO 8 – CONCLUSÕES.....	98
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	102
ANEXOS.....	108

CAPÍTULO 1 – Introdução

1.1 *Contexto e Motivações*

Os analistas que se limitam a entender a dinâmica do Setor Elétrico Brasileiro (SEB) com base em estudos técnicos e econômicos deixam de incorporar a seus modelos a força dos fenômenos políticos que também o influenciam. Com receitas anuais superiores a R\$110 bilhões (US\$ 50 bilhões) em 2005 e uma configuração institucional intrincada, este setor da economia sempre foi fortemente marcado por forças políticas.

O SEB, pelo seu porte e complexidade, constitui-se em setor econômico propício a intrincadas discussões do ponto de vista de áreas do conhecimento. Profissionais e estudiosos do setor reconhecem sua dimensão inter e multidisciplinar já que a maioria dos temas relevantes exige a aplicação integrada de várias disciplinas para que se obtenha o mínimo de coerência analítica. Não se pode, por exemplo, discutir “Política Energética” sem incluir análises das disciplinas macro e microeconômica, financeira, jurídica, tecnológica, ambiental e política.

No caso brasileiro, condições históricas e institucionais (15, 16, 63) têm reforçado a importância da dimensão política. Não é difícil perceber a influência de decisões políticas sobre um setor que:

- adquiriu porte significativo a partir do nascimento das grandes estatais e testemunhou a implantação de projetos bilionários vinculados a programas de governo;
- atravessou períodos de crise por ter sido usado como veículo de políticas macroeconômicas (quando reajustes tarifários eram contidos visando a reduzir o impacto inflacionário que a eletricidade acarretaria na economia brasileira);
- requereu a intervenção do Tesouro Nacional ao custo de US\$20 bilhões (17) para o saneamento da inadimplência intra-setorial generalizada.

Como busca de resposta aos problemas listados acima, o processo de privatização é iniciado em 1994. Conforme discute Ferreira (63), a privatização teria como objetivo, pela transferência de ativos, “*submeter as decisões de investimento ao mesmo tipo de exame usado*

pela iniciativa privada”, além de aumentar a capacidade de investimento no setor e liberar recursos do Estado para outras áreas.

Velasco (39) contextualiza o ambiente político que antecedeu e envolveu a privatização do setor elétrico ao analisar o período 1985/1994, um período de *“redefinição das esferas de atuação dos setores público e privado, em favor deste último. Nesta fase, associada à privatização de empresas industriais, a redução do Estado pode ser considerada como um objetivo, em si. O Estado abandona suas funções empresariais, com vistas a ser mais eficiente em outras atividades. A questão da redefinição do papel do Estado, por seu turno, se associa à privatização dos serviços públicos, posterior, portanto, ao período analisado, quando as funções regulatórias do Estado passam a ocupar a agenda pública. Nesta outra fase não se trata apenas de reduzir o seu tamanho, mas de reconfigurar suas funções.”*

Vemos portanto que a própria reestruturação do Setor Elétrico Brasileiro se desenha dentro de um quadro de transformações políticas e ideológicas muito mais amplo, sendo o setor apenas um reflexo desta realidade.

De qualquer forma, o programa de privatizações do setor elétrico foi interrompido – segundo alguns autores por motivações políticas (37, 40) –, definindo o SEB como um ambiente semi-privado (ou semi-estatal). Esta configuração institucional adiciona complexidade à tentadora análise maniqueísta sobre as virtudes teóricas dos modelos privado ou estatal, que passam a se confrontar constantemente. Assim, chega-se a 2007 com o seguinte quadro institucional:

- participação privada de 66% na distribuição e 28% na geração de energia elétrica;
- ambiente regulatório em formação;
- empresas estatais em diferentes estágios de adoção de padrões de governança corporativa, configurando um ambiente de grande diversidade no que se refere à função a ser maximizada pelas mesmas: retorno econômico, poder de mercado ou ferramenta de políticas públicas com objetivos políticos;
- uma das maiores cargas tributárias setoriais do mundo cobrada sobre uma receita bilionária;

- competição entre empresas estatais e privadas na geração, que disputam mercado em leilões regulados pelo governo.

Quando se soma a este quadro de “meio caminho” entre capital estatal e privado a controvérsia sobre a duplicidade funcional da energia (mercadoria ou insumo essencial), as discussões mais “ideológicas” e de natureza política ganham força.

1.2 *Objetivos*

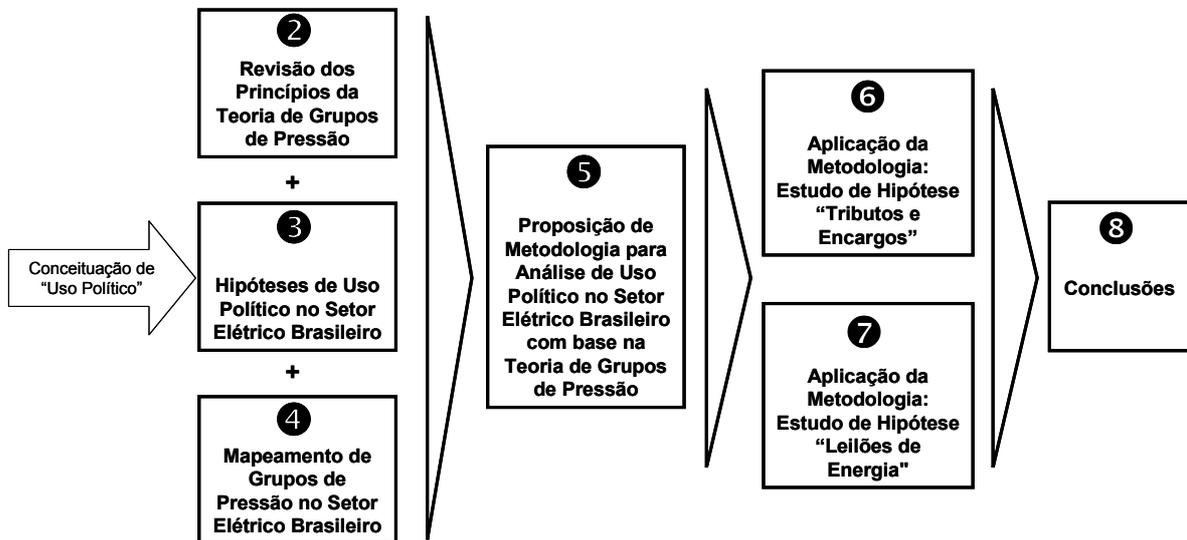
Pode-se dizer que a hipótese mais abrangente a ser testada é: o Setor Elétrico Brasileiro tem sido alvo de uso político em suas várias dimensões? Reconhecendo que o próprio significado da expressão “uso político” já encerra discussão complexa, o autor defenderá sua interpretação para o termo (capítulo 3) e desenvolverá sua análise com base na mesma.

Assim, o objetivo desta dissertação consiste em oferecer uma metodologia de análise de hipóteses de uso político no Setor Elétrico Brasileiro com base na aplicação de um referencial teórico e a partir de um mapeamento de grupos de pressão atuantes neste cenário, sempre procurando testar a hipótese inicial.

Para materializar a interpretação do autor sobre o uso político do setor, dois temas serão estudados: a) a determinação e divisão do nível da carga tributária incidente sobre o setor; e b) as regras e resultados de um leilão regulado de energia. Os temas foram eleitos pela relativa disponibilidade de dados e pela relevância econômica, política e social que ambos têm para o setor e para o país.

1.3 Estrutura da Dissertação

O presente capítulo 1 discorre sobre o contexto, motivações, objetivos e estrutura do trabalho.



Quadro 1: Estrutura da Dissertação
Elaboração Própria

No capítulo 2 é apresentada a Teoria sobre Grupos de Pressão (1, 2) do economista Gary Becker, elemento conceitual eleito para esta dissertação. São apresentadas as razões que explicam a opção teórica adotada, os elementos centrais e intuitivos da Teoria, a modelagem matemática que expressa a Teoria e os princípios derivados deste modelo, expressos na forma de proposições e corolários.

No capítulo 3 é apresentada a interpretação que o autor dá à expressão “Uso Político” e são apresentadas categorias de hipóteses que expressam a manifestação de uso político no SEB.

O capítulo 4 mapeia os diversos grupos de pressão atuantes no Setor Elétrico Brasileiro. Estes grupos são analisados segundo sua capacidade de organização e de exercício de pressão, buscando-se obter um avanço no entendimento dos complexos arranjos institucionais do setor.

O capítulo 5 de certa forma promove a integração dos capítulos 2, 3 e 4 ao propor uma metodologia de análise de uso político no Setor Elétrico Brasileiro aplicando a Teoria de Grupos de Pressão (capítulo 2) às categorias de hipóteses de uso político no setor (capítulo 3) e reconhecendo a relevância dos atores mapeados (capítulo 4).

Com base na metodologia proposta, os capítulos 6 e 7 são dedicados ao estudo mais detalhado de duas hipóteses de manifestação de uso político: tributos e encargos sobre a tarifa de eletricidade e leilões de energia.

O capítulo 8 apresenta as conclusões do autor sobre os resultados da dissertação, aponta as limitações do trabalho e sugere possibilidades de aprimoramento e de projetos futuros.

CAPÍTULO 2 – Revisão da Teoria de Grupos de Pressão de Gary Becker

2.1 *Sobre a Opção Teórica adotada*

Gary Becker é reconhecido por seu trabalho baseado na aplicação de princípios econômicos ao comportamento humano. Recebeu o prêmio Nobel de Economia em 1992 *“por ter ampliado o universo da análise microeconômica a uma vasta faixa de comportamento e interação humana, incluindo comportamentos fora do domínio do Mercado”*¹.

Sua produção cobre interpretações econômicas para temas que variam desde “capital humano”, “interação social”, “discriminação”, e “altruísmo versus egoísmo” até “competição”, “democracia”, “políticas públicas” e “grupos de pressão” (50), este último foco deste trabalho. Milton Friedman, prêmio Nobel de Economia em 1976, considerou Becker *“um dos mais criativos economistas de nossa geração”*.

Doutor em Economia pela Universidade de Chicago, Becker conheceu Friedman em 1951 e foi a partir daí que teve contato com uma nova escola de pensamento impulsionada por Friedman, conhecida como "Segunda Escola de Chicago", oposta ao paradigma Keynesiano, e que gerou vários ganhadores de Prêmios Nobel.

Apesar da forte formação matemática adquirida na Universidade de Princeton, onde se graduou, Becker encontrou o seu espaço acadêmico na aplicação da racionalidade do mercado aos temas sociais, uma área que pode ser designada de "Economia Social". Seu trabalho tem sido fonte teórica para estudiosos que se dedicam ao conceito de “Capital Humano”, definição que ganhou maior precisão a partir dos trabalhos de Becker.

A natureza da pesquisa produzida por Becker – que combina a visão matemática-econômica com a complexidade de estudos sociais – e a comprovada receptividade de sua teoria motivaram a adoção da Teoria de Grupos de Pressão como referencial teórico para o presente trabalho na medida em que, como citado no capítulo 1, a hipótese a ser testada se refere ao uso político que tem sido feito do Setor Elétrico Brasileiro, hipótese esta que requer

¹ *“for having extended the domain of microeconomic analysis to a wide range of human behaviour and interaction, including nonmarket behaviour”*.

ferramentas que considerem os elementos mais objetivos oferecidos pela Economia mas que também incluam análises comportamentais e políticas.

Assim, decidiu-se buscar em duas publicações de Becker a base conceitual para avançar no entendimento dos arranjos institucionais de grupos de pressão atuantes no Setor Elétrico Brasileiro.

2.2 Elementos Centrais da Teoria de Grupos de Pressão de Becker

O referencial conceitual conhecido como “Teoria de Grupos de Pressão” foi formulado a partir de dois trabalhos principais. Em “*A Theory of Competition among Pressure Groups for Political Influence*”, de 1993 (1), Becker desenvolveu a modelagem econômica formal que o instrumentou a publicar, logo no ano seguinte, “*Public Policies, Pressure Groups and Dead Weight Costs*” (2). A seguir revisaremos os pontos relevantes destas publicações para os objetivos deste trabalho.

De acordo com Becker, o equilíbrio político encontrado em ambientes sujeitos à atuação de grupos de pressão depende dos seguintes fatores:

- a eficiência com que cada grupo produz pressão;
- o efeito que a pressão adicional exerce na influência de cada grupo;
- o número de pessoas pertencentes a cada grupo; e
- a intensidade de peso-morto gerado pelo custo de impostos e subsídios que recaem sobre cada um dos grupos.

Becker, ao contrário de Bentley (51), que, em 1908, abordou a dinâmica de grupos de pressão com enfoque estritamente econômico, incorporou a este debate a dimensão política ou, como alguns preferem, a dimensão comportamental. Ao fazê-lo, porém, Becker dedicou pouca atenção a políticos, partidos políticos e eleitores, porque decidiu adotar o princípio de que estes indivíduos e/ou instituições apenas transmitem as pressões originadas de grupos de pressão ativos.

Segundo Becker, indivíduos pertencem a grupos – definidos por ocupação, setor da economia, renda, geografia, idade e outras características – que procuram usar sua influência política para aumentar o bem-estar de seus membros. A competição entre esses grupos de pressão pela influência política determina o “estado de equilíbrio” que pode ser expresso e materializado no conjunto de impostos, subsídios e outros favores que configuram o poder político.

O estado chamado de “equilíbrio político”, por sua vez, possui a seguinte propriedade: todos os grupos de pressão se encontram num estado de maximização de sua renda pela aplicação da quantidade ótima de pressão política, assumindo-se uma determinada produtividade de seus custos e uma determinada conjuntura de comportamento dos outros grupos. Por conveniência analítica, assume-se que cada grupo age como se seus custos não fossem afetados pelos custos de outros grupos.

A influência política não é determinada simplesmente pelo processo político, mas também pode ser expandida pelo uso mais ou menos intenso de recursos e tempo dedicados a contribuições de campanha, publicidade e outras formas mais sutis de pressão política.

Subsídios recebidos e impostos pagos podem ser relacionados a receitas e custos de um determinado setor ou país. Assim, a quantidade total coletada de impostos, incluindo impostos ocultos como a inflação e “encargos setoriais”, equivale à quantidade total de recursos disponíveis para a concessão de subsídios, incluindo subsídios ocultos como reservas de mercado.

Essa igualdade corresponde à “Equação do Orçamento Governamental”, na qual qualquer alteração na influência de um determinado grupo que afete a distribuição de impostos e subsídios totais obrigatoriamente gerará uma alteração na influência de outros grupos, que passarão a pagar mais/menos impostos e/ou receber menos/mais subsídios. O subcapítulo 2.3 apresenta a Equação do Orçamento Governamental em linguagem matemática.

Assim, grupos não ganham ou perdem completamente embates competitivos pela influência política porque mesmo os grupos que pagam altos impostos podem aumentar sua influência com investimentos em ações políticas. Essa abordagem se diferencia de cenários “ganha

tudo, perde tudo” usados em vários modelos de comportamento político onde “a maioria” nitidamente ganha e “a minoria” nitidamente perde.

De acordo com o raciocínio acima, a premissa básica assumida é a de que impostos, subsídios, regulação e outros instrumentos são usados para aumentar a influência política de grupos de pressão. Estes grupos competem dentro de um contexto de regras que transformam os custos direcionados ao exercício de pressão política em influência política e acesso a recursos políticos. Essas regras podem estar expressas em constituições e em arcabouços regulatórios que permitem a imposição legal das mesmas e em práticas políticas e sociais mais ou menos formalizadas que regem os comportamentos dos grupos de pressão.

2.3 *Modelagem Matemática da Teoria de Grupos de Pressão de Becker*

Para modelar matematicamente² a dinâmica de influências políticas acima, Becker assumiu que todas as atividades políticas que aumentam a renda de um grupo serão consideradas “subsídios” para aquele grupo. Todas as atividades que geram perda de renda serão consideradas custos na forma de “impostos”.

A quantidade coletada por todos os impostos pagos por “t” podem ser escritas como:

$$(2) \quad S = n_t \cdot F(R_t),$$

onde n_t é o número de membros de “t” e

R_t representa os impostos pagos por cada membro de “t”

A função “F” é a receita gerada pelo imposto sobre “t” e incorpora o peso-morto resultante dos efeitos de distorção gerados pelos impostos em horas trabalhadas, investimentos feitos e outras atividades desempenhadas pelo contribuinte e taxadas pelo governo.

² Este subcapítulo 2.3 poderia ter sido classificado como um anexo já que a sua presença no corpo principal é dispensável para os propósitos desta dissertação, principalmente se considerarmos que as conclusões aqui obtidas serão reinterpretadas e resumidas em linguagem não-matemática no subcapítulo 2.4. No entanto, como algumas das reflexões intermediárias derivadas do processo de construção do modelo matemático têm relevância complementar para as discussões desta dissertação, o autor optou por mantê-lo nesta posição. Enfatize-se, porém, o caráter opcional deste subcapítulo.

A função “G” define o custo incorrido para prover os subsídios concedidos “R_s“. Portanto, o subsídio para cada membro de “s” é determinado por:

$$(3) \quad n_s \cdot G(R_s) = S = n_t \cdot F(R_t) \quad (\text{Equação do Orçamento Governamental})$$

onde n_s é o número de membros de “s” e

R_s representa os subsídios cedidos a cada membro de “s”

A equação (3) nos oferece a Equação do Orçamento Governamental que equilibra as quantidades pagas de imposto e as quantidades recebidas em subsídios, uma equação que desempenha papel fundamental na competição por influência política.

Métodos muito diferentes têm sido usados para eleger parlamentares e governantes, para limitar os poderes do chefe de Estado e para ofertar alternativas de sucessão. Todos os sistemas políticos, no entanto, sejam eles regimes ditatoriais ou democráticos, são sujeitos a pressões de grupos de interesses que buscam usar sua influência para aumentar seu próprio bem-estar.

Becker não procura modelar “como” ações políticas se traduzem em influência política. Ele se concentra nos produtos finais dessa atividade política, chamados aqui de “funções-influência”, as quais relacionam subsídios e impostos às pressões exercidas por todos os grupos e a outras variáveis.

A quantidade de recursos coletados pelos impostos cobrados de “t” é determinada por uma função-influência que depende:

- da pressão (“p”) exercida por “s” e por “t”; e
- de outras variáveis (expressas genericamente por “x”)

de tal forma que:

$$(4) \quad n_t \cdot F(R_t) = - I_t(p_s, p_t, x)$$

De maneira similar, a quantidade de recursos disponíveis para subsidiar membros de “s” é determinada por uma função-influência que também depende de pressões políticas e de outras variáveis:

$$(5) \quad n_s \cdot G(R_s) = I_s(p_s, p_t, x)$$

A equação (3) estabelece que as funções-influência não podem ser independentes porque um aumento de influência de “s” que provoca crescimento de seus subsídios é financiado por um aumento de impostos cobrados de “t”, e portanto, deve diminuir a influência de “t”:

$$(6) \quad n_t \cdot F(R_t) = -I_t \quad \equiv \quad n_s \cdot G(R_s) = I_s$$

ou, como $n_t \cdot F(R_t) = n_s \cdot G(R_s)$,

$$(7) \quad I_s + I_t \equiv 0$$

A igualdade entre recursos coletados pelos impostos e recursos gastos em subsídios implica que a *“influência agregada é zero”*, ou que *“o aumento da influência de alguns grupos diminui a influência de outros pela mesma quantidade”*. Portanto, o jogo político modelado por Becker é “soma-zero” em termos de influência e “soma-negativa” em termos de subsídios e impostos por causa dos efeitos provocados pelo peso-morto.

Se diferenciarmos a equação (7) com respeito a uma variável “y” qualquer, teremos:

$$(8) \quad (\partial I_s / \partial y) \equiv I_y^s \equiv - (\partial I_t / \partial y) \equiv - I_y^t$$

Portanto, se, por exemplo, um aumento de pressão por “t” aumentar sua influência (e conseqüentemente diminuir os impostos pagos por “t”), pode-se concluir que esse aumento de pressão por “t” diminuirá a influência (portanto o subsídio) exercida por “s”.

Se $R_t > 0$ e $R_s > 0$, “s” será considerado vencedor e “t” perdedor neste jogo político porque “s” é subsidiado e “t” é taxado. Tanto a identificação de perdedores e ganhadores quanto as

quantidades perdidas e ganhas não são rigidamente determinadas pela natureza de um sistema político porque esses fatores também são afetados pelas atividades políticas de cada grupo. Perdedores não necessariamente aceitam seu destino e podem diminuir suas perdas pelo exercício de *lobby*, ameaças, desobediência civil, migração e até medidas mais extremas de pressão política para aumentar sua influência.

Grupos competem por influência política investindo tempo, energia e dinheiro na produção de pressão. Para modelar essa competição, Becker assumiu que cada grupo tem uma função que relaciona sua produção de pressão a vários parâmetros de entrada:

$$(9) \quad p = p(m, n)$$

onde $m = a \cdot n$

a = quantidade de recursos empregados por membro para produzir pressão (manutenção de *lobby*, panfletagem, contribuição para campanhas, agradecimentos à burocracia e políticos etc)

2.4 *Princípios Aplicáveis da Teoria de Grupos de Pressão*

A formulação matemática desenvolvida por Becker derivou algumas proposições e corolários, a saber:

Proposição 1	Um grupo que se torna mais eficiente na produção de pressão política é mais capaz de reduzir seus impostos ou aumentar seus subsídios.
Corolário da Proposição 1	A eficácia política de um grupo não é determinada pela sua eficiência absoluta, mas por sua eficiência relativa a outros grupos de pressão.
Proposição 2	O aumento nos custos relacionados ao peso-morto reduz o subsídio do estado de equilíbrio. Como o peso-morto gerado pelos impostos encoraja o exercício de pressão dos pagadores de impostos e desencoraja a pressão dos recebedores de subsídios (já que nem toda o valor retirado dos primeiros é transferido aos segundos, daí a expressão “peso-morto”), os pagadores de impostos têm uma vantagem intrínseca no exercício de pressão.
Corolário da Proposição 2	Políticas públicas que aumentam a eficiência têm maiores chances de adoção em relação a políticas que diminuem a eficiência. Como o aumento do número de pessoas tributadas diminui a alíquota necessária para obter uma certa receita, reduzindo por conseqüência o peso-morto marginal da tributação, o aumento do número de contribuintes reduziria a produção de pressão. É por isso que grupos preferem que seu subsídio seja viabilizado por impostos com pequenas alíquotas individuais pagas por um número alto de pessoas.
Proposição 3	Grupos bem-sucedidos politicamente tendem a ser pequenos em relação aos grupos tributados que viabilizam os pagamentos dos subsídios que beneficiam os primeiros.
Proposição 4	A competição entre grupos de pressão favorece a construção de métodos eficientes de tributação.

Quadro 2: Proposições e Corolários da Teoria de Grupos de Pressão de Becker
Elaboração Própria

O próprio Gary Becker deriva as seguintes conclusões de sua Teoria de Grupos de Pressão:

- **a pressão se materializa, economicamente, na maximização de subsídios recebidos e na minimização de impostos pagos;**
- **políticos são apenas veículos dos grupos de pressão e agirão buscando sua própria viabilização política, posicionando-se a favor do(s) grupo(s) que têm maiores condições de exercer pressão;**
- **a intensidade da pressão é diretamente proporcional aos recursos disponíveis e à homogeneidade de interesses dos membros dos grupos;**
- **a influência é um jogo de soma-zero: quando um grupo competindo por influência política aumenta seu espaço, o(s) outro(s) competidores perdem espaço político;**
- **o peso-morto produzido pela tributação oferece um incentivo natural aos grupos de pressão que têm de arcar com esses impostos;**
- **a dinâmica de influências e de pressões políticas é importante para a construção de mecanismos eficientes de tributação e de políticas de subsídios.**

Quadro 3: Conclusões derivadas da Teoria de Grupos de Pressão de Becker
Elaboração Própria

Com estes princípios em mente, o próximo capítulo introduz a interpretação adotada pelo autor para o conceito de “Uso Político” e, com base neste conceito, apresenta algumas hipóteses de manifestação de uso político no Setor Elétrico Brasileiro.

CAPÍTULO 3 – Hipóteses de Uso Político no Setor Elétrico Brasileiro

A Teoria de Grupos de Pressão apresentada no capítulo anterior se constitui na opção conceitual que será usada para disciplinar a análise da hipótese inicial (“Há uso político no Setor Elétrico Brasileiro?”). No entanto, para que as – por enquanto hipotéticas – manifestações de uso político no SEB sejam analisadas à luz de tal Teoria, é necessário conceituar a expressão “uso político”.

3.1 Conceituação de “Uso Político”

Propõe-se aqui definir a essência e o limite lógico que o autor dá ao conceito de “Uso Político”. É preciso ser dito, desde o princípio, que percebe-se e reconhece-se uma certa recorrência conceitual: para entender de forma menos abstrata o significado de “Uso Político” é necessário identificar quais seriam as manifestações do mesmo, mas para a classificação de certas manifestações como “Uso Político” é necessário dar ao conceito uma definição mais precisa, sem a ambição de esgotar a evidente polêmica que o tema encerra.

Para efeito deste trabalho, “Uso Político” pode ser analisado e identificado com base na combinação de quatro critérios:



Quadro 4: Critérios de Conceituação de Uso Político
Elaboração Própria

- **Critério Temporal “Benefício no Curto Prazo – Custo no Longo Prazo”**: quando uma ação produz um efeito aparentemente benéfico para o Setor Elétrico no curto prazo mas representa destruição de valor no longo prazo. Exemplo: programas e obras estatais iniciados às vésperas de eleições majoritárias geram aparentes benefícios para o próprio setor e concretos e imediatos dividendos político-eleitorais para os políticos associados a tais ações. Mas podem representar um considerável ônus para o Estado num horizonte de longo prazo.
- **Critério “Benefício Definido – Custo Indefinido”**: quando uma ação que afeta o setor promove benefícios muito bem definidos e quantificados para alguns grupos de interesses sem que haja transparência sobre o custo que tal ação representa e muito menos sobre quais grupos responderão pelo seu custeio considera-se, para efeito deste trabalho, que há indício de uso político. Exemplo: isenções, reduções e subsídios tarifários para determinadas classes de consumidores.
- **Critério “Subsídio do Setor Elétrico para o Estado”**: quando o Setor Elétrico é visto como fonte de viabilização de objetivos externos ao próprio setor, sendo usado como fonte de recursos para projetos políticos. Exemplo: contenção de tarifas para reduzir impacto inflacionário a despeito da não sustentabilidade no longo prazo de tais tarifas; tributação em níveis elevados sobre o setor com vistas à transferência de recursos para o caixa do Estado, a despeito da diminuição de competitividade e da própria redução da capacidade de expansão e manutenção do setor.
- **Critério “Estratégico se sobrepõe ao Econômico”**: quando decisões que implicam evidente desrespeito a padrões mínimos de rentabilidade e de governança corporativa são tomadas e quando se procura justificá-las com argumentos centrados na “importância estratégica” da decisão – sem maiores explicações objetivas, racionais e verificáveis sobre tal importância – corre-se o risco de enquadramento de tal decisão na categoria de “uso político”. Exemplo: assunção de projetos e participação em leilões com rentabilidade inferior ao custo de oportunidade do capital.

3.2 *Manifestações do Uso Político no Setor Elétrico Brasileiro*

O quadro abaixo apresenta uma possível forma de representar as hipóteses de manifestação de uso político do SEB. O mesmo pode ser entendido como uma representação não-exaustiva que correlaciona, de forma simplificada e preliminar, categorias de hipótese de manifestação de uso político à origem e ao destino das pressões políticas. Vale mencionar que no capítulo 5 a análise sobre origem e destino da pressão será sofisticada pela aplicação da Teoria de Grupos Pressão:

HIPÓTESE DE MANIFESTAÇÃO DE USO POLÍTICO	ORIGEM DA PRESSÃO	DESTINO DA PRESSÃO			
		Empresas Privadas do SEB	Empresas Estatais do SEB	Tesouro Nacional ou Contribuinte	Consumidor de Energia
1. Tarifa e Inflação	Governo Federal	x	x	x	
2. Impostos e Encargos	Governos e Eletrobrás	x	x		x
3. Cargos e Empregos em Estatais	Governos e Aliados		x	x	x
4. Obras de Expansão	Governos e Aliados	x	x	x	x
5. Uso de Fundos de Pensão	Governos e Aliados	x	x	x	
6. Interferências Políticas na Agência Reguladora	Governos e Aliados	x	x		
7. Uso de recursos do setor elétrico para subsidiar Projetos Sociais	Governos e Estatais	x	x	x	
8. Leilões de Energia	Governos e Estatais	x	x	x	

Quadro 5: Hipóteses de Uso Político no Setor Elétrico Brasileiro
Elaboração Própria

Apesar dos temas serem razoavelmente auto-explicativos, segue uma breve descrição de cada uma das hipóteses:

HIPÓTESE DE MANIFESTAÇÃO DE USO POLÍTICO	DESCRIÇÃO DA HIPÓTESE
1. Tarifa e Inflação	<p>Serviços públicos como eletricidade e telefonia compõem parte significativa dos orçamentos familiares e das estruturas de custos produtivos das empresas. Têm, portanto, peso relevante nos índices inflacionários. Governos, principalmente se sob eles estiverem estatais que oferecem tais serviços, podem adotar o represamento das tarifas como mecanismo de controle da inflação, produzindo uma situação artificial e tornando o setor insustentável. Prática extensivamente adotada no Brasil nas décadas de 70 e 80 e que, de acordo com Pires (15), foi uma das causas do colapso econômico-financeiro do setor elétrico, oferecendo inclusive argumentos para grupos pró-privatização.</p>
2. Impostos e Encargos	<p>A dimensão da receita gerada pelo Setor Elétrico Brasileiro (cerca de R\$110 bilhões tarifados em 2005), a relativa facilidade de fiscalização tributária (apenas 64 empresas distribuidoras se configuram como as únicas portas de entrada de todos os recursos e, portanto, como os únicos alvos de fiscalização) e a impossibilidade de inadimplência tributária do setor (os tributos são pagos com base em contas faturadas e não com base em contas pagas) são a combinação perfeita de fatores que fazem do setor um veículo para concentração de carga tributária. Esta manifestação de uso político será analisada no Capítulo 6.</p>
3. Cargos e Empregos em Estatais	<p>A grande quantidade de empresas ainda sob controle do governo permite a este último o exercício de indicações políticas – e legais – para centenas de cargos em diretorias responsáveis por contratos que somam dezenas de bilhões de reais. O setor elétrico, após a privatização completa e bem sucedida da telefonia, constitui-se hoje no segmento da economia onde estão as estatais mais cobiçadas por partidos políticos, conforme discutido no capítulo 4, item 4.10 deste trabalho.</p>
4. Obras de Expansão	<p>Obras de expansão do setor elétrico, principalmente as de usinas hidrelétricas, por seu porte e longa duração, oferecem vitrines de realizações políticas e contatos capazes de render dividendos de todas as naturezas para políticos e grandes encomendas para fornecedores de equipamentos e serviços. Geram, ainda, impostos diretos e indiretos que beneficiam as economias e governos locais.</p>

HIPÓTESE DE MANIFESTAÇÃO DE USO POLÍTICO	DESCRIÇÃO DA HIPÓTESE
5. Uso de Fundos de Pensão	Assim como o BNDES, os fundos de pensão das estatais brasileiras administram bilhões de reais em ativos e podem ser usados para participar como acionistas de projetos de interesse político e baixo retorno, comprometendo o equilíbrio econômico-financeiro dos cálculos atuariais e a futura aposentadoria dos empregados dependentes destes fundos.
6. Interferências Políticas na Agência Reguladora	Além do risco de indicações políticas para os cargos de diretoria, a ANEEL tem sofrido dois tipos de interferências políticas incompatíveis com a autonomia que sua atuação exige: contingenciamento de verbas e ataques ao papel inicialmente concebido para o regulador. No primeiro caso, em 2005 mais de 60% das verbas destinadas à ANEEL, coletadas via tarifas e pagas pelo consumidor, foram represadas pelo Poder Executivo. No segundo caso, destaca-se o projeto de lei em tramitação no Congresso (PL 3.337/04) que cria as figuras de Contratos de Gestão e do “Ouvidor”, indicado pelo governo, com acesso a todas as informações da diretoria.
7. Uso de recursos do setor elétrico para subsidiar Projetos Sociais	Como, para a opinião pública – ainda acostumada pela atuação até há pouco predominantemente estatal no setor elétrico – a propriedade das empresas e os programas do setor ainda são associados ao papel de governo, os poderes Executivo e Legislativo têm usado a tarifa de eletricidade para coletar recursos e promover programas de cunho social que deveriam ser responsabilidade do Estado e não das empresas do setor elétrico.
8. Leilões de Energia	A partir do modelo setorial estabelecido em 2004 pela Lei 10.848 cerca de 75% da demanda de energia elétrica é suprida via contratação entre geradoras e distribuidoras em leilões regulados pelo Governo Federal. O Governo Federal, por sua vez, assume o papel duplo de estabelecedor de regras e de competidor via suas empresas estatais (subsidiárias do grupo Eletrobrás), empresas que competem no leilão com empresas privadas. Como o mecanismo adotado para a competição é o de leilão reverso, onde vence o gerador que demanda a menor tarifa por unidade de energia, há o risco de assunção de preços artificialmente baixos se considerarmos que o controlador destas estatais – o próprio governo – pode definir como objetivo mais relevante que a rentabilidade das empresas a contenção tarifária. Esta manifestação de uso político será analisada no Capítulo 7.

Quadro 6: Descrição das Hipóteses de Uso Político no Setor Elétrico Brasileiro
Elaboração Própria

Uma vez alinhado o conceito de “Uso Político” e propostas algumas manifestações que seriam qualificadas como hipóteses de uso político, o próximo capítulo identificará e analisará os principais grupos atuantes no domínio político definido pelo Setor Elétrico Brasileiro.

CAPÍTULO 4 – Estrutura Institucional e Grupos de Pressão do Setor Elétrico Brasileiro

Há vasta quantidade de trabalhos recentes (13, 15, 16, 17) que se dedicam a descrever o histórico institucional do setor de maneira bastante completa. Alguns iniciam suas análises no século XIX e até explicitam as transições entre modelos ora orientados para capital estatal, ora para capital privado. Esse trabalho não tem a pretensão de refazer esse histórico.

A presente descrição institucional e econômica do setor é baseada no cenário montado a partir da década de 1990, após a implantação de um modelo setorial (7) que concebeu a privatização deflagrada em 12 de julho de 1995 com a venda da distribuidora de eletricidade no estado do Espírito Santo, a Escelsa. Desde então a evolução do setor tem sido caracterizada por idas e vindas, seguindo aparentemente lógicas políticas e ideológicas que também têm sido alteradas substancialmente neste período de pouco mais de uma década.

Nos parágrafos que seguem procura-se demonstrar a complexidade do SEB, mapeando as instituições formais e informais que o constituem e reconhecendo suas interfaces complexas com o sistema de interesses políticos e sociais do país. Tal mapeamento é fundamental para um teste mais robusto da hipótese inicial do presente trabalho sobre uso político do SEB.

O quadro 7 abaixo busca representar os diferentes níveis de instituições que formalmente compõem o Setor Elétrico Brasileiro:

Instituições de Estado

- ANEEL (Agência Nacional de Energia Elétrica)
- ONS (Operador Nacional do Sistema Elétrico)
- CCEE (Câmara de Comercialização de Energia Elétrica)

Poder Executivo	Poder Legislativo	Poder Judiciário
<ul style="list-style-type: none"> • MME (Ministério de Minas e Energia) • EPE (Empresa de Pesquisa Energética) • CMSE (Comitê de Monitoramento do Sistema Elétrico) • CNPE (Conselho Nacional de Política Energética) 	<ul style="list-style-type: none"> • Câmara dos Deputados • Senado 	<ul style="list-style-type: none"> • STF (Supremo Tribunal Federal) • STJ (Superior Tribunal de Justiça) • TCU (Tribunal de Contas da União)
<ul style="list-style-type: none"> • Empresas Estatais do SEB 	<ul style="list-style-type: none"> • Empresas Privadas do SEB 	

Quadro 7: Instituições que compõem o Setor Elétrico Brasileiro (Jan/2007)
Elaboração própria

Além das instituições formalmente ligadas ao SEB, são igualmente relevantes para uma análise política do SEB os atores representados no quadro 8:

- Poderes Executivo e Legislativo Estaduais e Municipais
- Fornecedores de Equipamentos e Serviços
- Órgãos Ambientais
- ONGs e Movimentos Sócio-Ambientais
- Associações de Classe

Quadro 8: Instituições que influenciam o Setor Elétrico Brasileiro (Jan/2007)
Elaboração própria

Descreve-se a seguir as atribuições formais das instituições acima e comenta-se os eventuais riscos de uso político aos quais tais instituições estão sujeitas. O objetivo destas descrições é o de instrumentar o leitor em relação à potencial força política que cada um dos atores pode exercer ou sofrer em eventuais situações que encerram possibilidade de uso político.

4.1 *Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL)*

Criada na esteira da Lei no. 9.427 de dezembro de 1996 que legislou sobre agências reguladoras. Sua existência passou a ser necessária a partir da privatização: como no ambiente predominantemente estatal desde então havia a fusão implícita, no nível das empresas estatais, dos papéis empresa” e “veículo de políticas governamentais”, não havia a necessidade de uma instituição que assegurasse a preservação dos interesses de três categorias de agentes: governo, investidor e consumidor. Para equilibrar esses três interesses e preservar a sustentabilidade de um setor, era necessária a atuação de um agente de Estado, e não de governo, que fosse preservado através dos vários mandatos e desse continuidade às políticas desse mesmo Estado (64).

Agentes de Estado são aqui entendidos como instituições acima de interesses políticos de curto prazo e que asseguram a continuidade de políticas de longo prazo. Ao firmar um contrato de 20 anos, por exemplo, um investidor, estatal ou privado, estabelece uma relação com o Estado brasileiro, já que tal contrato atravessará quatro ou cinco eleições presidenciais e não pode estar sujeito às instabilidades políticas decorrentes da alternância de Governos, situação incompatível com investimentos em infra-estrutura, intensivos em capital e de retorno de longo prazo. Daí a necessidade de regulação (32) e da existência de agências reguladoras definidas como instituições do Estado.

Interesses políticos de curto prazo do governo, interesses econômicos dos investidores, e a visão orientada para “melhor serviço pela menor tarifa possível” do consumidor poderiam ser, em tese, equilibrados por essa instituição.

No entanto, há indícios sobre a continuidade do cenário de baixa compreensão sobre a função das agências reguladoras. É nesse cenário que surge a pergunta “E quem regula as agências reguladoras?”, discutida por Richard House em “Who’s Regulating the Regulators” (45). Pode-se materializar esse questionamento sobre o papel das agências com um fato concreto e de alto valor simbólico: o Presidente da República eleito para o termo 2003-2006, no primeiro ano do seu mandato, afirmou que haviam “terceirizado o poder político no Brasil” quando foram anunciados aumentos de combustível. No início do mesmo governo, o então ministro

das Comunicações teve um embate público com a Anatel por causa do reajuste da telefonia fixa, e incentivou os consumidores a entrar na Justiça.

Pode-se questionar se esses dois representantes de governo desconheciam o ambiente e as regras regulatórias ou se agiram deliberadamente usando sua força política. Para nossa análise, no entanto, esse questionamento é irrelevante. As constatações acima demonstram que prevalece em alguns meios a noção de que tarifas podem ser manipuladas de acordo com interesses políticos e/ou macroeconômicos (tais como o controle da inflação). Daí o potencial uso político que pode emanar na interferência de poderes (partindo principalmente do executivo) em relação à ANEEL.

4.2 Operador Nacional do Sistema Elétrico (ONS)

O ONS é uma entidade de natureza privada, encarregada da definição dos procedimentos e operações voltados para a otimização dos despachos de energia no território nacional.

Os critérios usados para a operação do Sistema Interligado Nacional – SIN são:

- I - a otimização do uso dos recursos eletroenergéticos para o atendimento aos requisitos da carga, considerando as condições técnicas e econômicas para o despacho das usinas;
- II - as necessidades de energia dos agentes;
- III - os mecanismos de segurança operativa, podendo incluir curvas de aversão ao risco de déficit de energia;
- IV - as restrições de transmissão;
- V - o custo do déficit de energia; e
- VI - as interligações internacionais.

Pelo seu caráter estritamente técnico, o ONS deveria sofrer pouca ou nenhuma influência política. No entanto, um episódio recente é considerado por especialistas do setor como um indício de influências políticas na atuação do mesmo. O ONS costumava publicar um relatório com os cenários de abastecimento de energia. Em 2005, sob intenso fogo cruzado entre agentes privados e governo sobre o aumento de risco de desabastecimento de energia, houve a interrupção da emissão do relatório. Passou-se a divulgar, no endereço eletrônico do

ONS, os arquivos com os dados que devem ser usados como entrada para simulações técnicas que somente podem ser feitas por especialistas no setor.

4.3 *Câmara de Comercialização de Energia Elétrica (CCEE)*

Sucessora do MAE – Mercado Atacadista de Energia, a CCEE foi criada pelo Art. 4º da Lei 10.848 de 2004. É uma pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, sob autorização do Poder Concedente e regulação e fiscalização pela Agência Nacional de Energia Elétrica –ANEEL.

Sua finalidade é a de operacionalizar a comercialização de energia elétrica. Seu Conselho de Administração é integrado por representantes dos agentes setoriais de cada uma das categorias de Geração, Distribuição e Comercialização.

É custeada pelos membros e emolumentos cobrados sobre as operações realizadas. O repasse à tarifa é vedado. A CCEE é a operadora dos leilões de energia e sua atuação tem sido técnica. A transparência de suas ações não tem dado margem a especulações sobre uso político da instituição.

4.4 *Ministério de Minas e Energia (MME)*

O Ministério de Minas e Energia (MME) geralmente aparece no topo de listas de análises institucionais do setor elétrico. A ordem aqui adotada foi proposital para evidenciar a escolha do autor sobre a hierarquia que instituições de Estado deveriam ter sobre instituições de Governo.

O Ministério de Minas e Energia é uma instituição de Governo. Por ser governamental, é essencialmente voltada a interesses políticos de curto prazo. Esclareça-se, no entanto, que este autor não dá a “interesses de curto prazo” uma interpretação necessariamente negativa. De certa maneira espera-se que as demandas mais imediatas da sociedade sejam respondidas pelo governo, daí o sentido da expressão “interesse político de curto prazo”, interesses que

não necessariamente devem ser prejudiciais ao país. No entanto, o MME pode ser ferramenta para dois tipos de uso político.

O primeiro tipo de uso político é o “Benefício no Curto Prazo – Perda no Longo Prazo”: ao atender às demandas de curto prazo originadas da sociedade e de outros grupos de pressão, pode gerar passivos futuros. Encaixam-se aqui tanto a assunção de obras com risco de inviabilidade econômica quanto a promoção de políticas tarifárias de isenção ou redução que se tornam insustentáveis no longo prazo por promoverem a ineficiência alocativa de recursos (como será tratado no capítulo 6 sobre encargos que foram sendo inseridos na tarifa de eletricidade).

O segundo tipo é o “Benefício Definido – Custo Indefinido”: o programa Luz para Todos foi usado intensamente pelo governo federal nas eleições presidenciais de 2006 como vitrine de um projeto social cuja titularidade foi comunicada como do próprio governo, quando na verdade o Programa de Universalização – batizado pelo governo de “Luz para Todos” para efeito de comunicação – é custeado pelos consumidores (via encargos na tarifa de eletricidade) e pelas empresas distribuidoras.

A recorrente disputa publicamente observada entre os partidos políticos que dão sustentação política ao governo pela pasta – a indicação é feita pelo Presidente da República – reforça a hipótese de que o Ministério pode ser alvo de uso político.

4.5 *Empresa de Pesquisa Energética (EPE)*

Órgão de natureza privada criado pela Lei 10.847 de 2004, que no seu artigo 4º define as seguintes competências no que se refere ao Setor Elétrico Brasileiro: realizar estudos e projeções da matriz energética brasileira; elaborar e publicar o balanço energético nacional; identificar e quantificar os potenciais de recursos energéticos; realizar estudos para a determinação dos aproveitamentos ótimos dos potenciais hidráulicos; obter a licença prévia ambiental e a declaração de disponibilidade hídrica necessárias às licitações envolvendo empreendimentos de geração hidrelétrica e de transmissão de energia elétrica; elaborar

estudos necessários para o desenvolvimento dos planos de expansão da geração e transmissão de energia elétrica de curto, médio e longo prazos; dentre outros.

A mesma lei 10.847 de 2004 define que “os estudos e pesquisas desenvolvidos pela EPE subsidiarão a formulação, o planejamento e a implementação de ações do Ministério de Minas e Energia, no âmbito da política energética nacional”.

Por estar subordinada ao Ministério de Minas e Energia, a EPE está sujeita aos mesmos tipos de uso político ao qual o Ministério está exposto.

4.6 Comitê de Monitoramento do Sistema Elétrico (CMSE)

Criado pela Lei 10.848 de 2004 em seu artigo 14, o CMSE responde ao Poder Executivo e tem a função de acompanhar e avaliar permanentemente a continuidade e a segurança do suprimento eletroenergético em todo o território nacional.

Seus integrantes permanentes são os representantes do MME, ONS, as entidades responsáveis pelo planejamento da expansão, operação eletroenergética dos sistemas elétricos, administração da comercialização de energia elétrica e regulação do setor elétrico nacional.

Como todos os membros do conselho são vinculados ao governo e como as atas de suas reuniões não foram publicadas desde a sua criação até a data presente, o mercado (agentes privados e consumidores) não conhece os cenários de suprimento discutidos. A falta de transparência dá suporte à hipótese de uso político que pode ser enquadrado na categoria “Estratégico se sobrepõe ao Econômico”: cenários analisados pelo CMSE de desagradável consequência econômica e que carregam custo político para o governo (como o anúncio de uma crise de oferta de energia) não são tornados públicos por razões supostamente estratégicas como “evitar sobredimensionamento do problema” ou “o governo adotará ações para evitar a crise iminente e, portanto, não há razão para transparência do cenário”.

4.7 *Conselho Nacional de Política Energética (CNPE)*

O Conselho Nacional de Política Energética - CNPE, criado em 1997, deveria ser o órgão de assessoramento da Presidência da República para a formulação de políticas e diretrizes de energia, destinadas a promover o aproveitamento racional dos recursos energéticos do País, em conformidade com o disposto na legislação aplicável e com base nos seguintes princípios (lista-se a seguir apenas os mais relevantes para o setor elétrico): a) preservação do interesse nacional; b) promoção do desenvolvimento sustentado, ampliação do mercado de trabalho e valorização dos recursos energéticos; c) proteção dos interesses do consumidor quanto a preço, qualidade e oferta dos produtos; d) proteção do meio ambiente e promoção da conservação de energia; e) identificação das soluções mais adequadas para o suprimento de energia elétrica nas diversas regiões do País; f) utilização de fontes renováveis de energia, mediante o aproveitamento dos insumos disponíveis e das tecnologias aplicáveis; g) promoção da livre concorrência; h) atração de investimentos na produção de energia; i) ampliação da competitividade do País no mercado internacional.

O CNPE se propõe a integrar as visões dos vários agentes representados no quadro abaixo:

-
- Ministro de Estado de Minas e Energia;
 - Ministro de Estado da Ciência e Tecnologia;
 - Ministro de Estado do Planejamento e Orçamento;
 - Ministro de Estado da Fazenda;
 - Ministro de Estado do Meio Ambiente, Recursos Hídricos e da Amazônia Legal;
 - Ministro de Estado da Indústria, do Comércio e do Turismo;
 - Secretário de Assuntos Estratégicos da Presidência da República;
 - um representante dos Estados e do Distrito Federal; e
 - um cidadão brasileiro especialista em matéria de energia.
-

Quadro 9: Estrutura do CNPE
Fonte: Planalto Federal

Dada sua composição fortemente baseada na presença de ministros, é uma entidade de natureza política que deveria, pela própria descrição de suas atribuições, formular a política de longo prazo do setor mas que pode ser alvo de pressões negativas de curto prazo. A princípio, nenhum dos quatro tipos de uso político descritos no capítulo 3 podem ser descartados.

4.8 Poder Legislativo

Obviamente os 513 deputados federais e 81 senadores da república exercem fundamental influência sobre o setor elétrico por redigirem as leis que o regem. Minimiza-se o efeito perturbador que o elevado número de medidas provisórias editadas pelo governo têm provocado sobre a atividade parlamentar.

Vê-se adiante que a própria formulação da Teoria de Grupos de Pressão concebida por Gary Becker (1,2) reconhece nos políticos o papel de transmissores das pressões dos grupos organizados. Daí a necessidade de estudar os mecanismos explícitos e implícitos que regem essa dinâmica de pressão e transmissão de pressão, conforme propõe o capítulo 2.

4.9 Poder Judiciário

Como o SEB afeta a vida de praticamente toda a população brasileira (97% das pessoas são atendidas pela eletricidade, que se constitui no serviço público mais universalizado no Brasil), existe o frequente risco de que juízes e promotores atendam aos “clamores populares”, prejudicando leis e contratos. A recente tendência – descrita a seguir – com juízes decidindo sobre matérias técnicas (como tarifas reguladas) coloca sob ameaça o princípio da Regulação e fragiliza as atribuições da ANEEL.

Em 2004, por exemplo, tivemos casos em que o Tribunal de Contas da União (TCU), instituição importante na dimensão de fiscalização de atos e procedimentos de setores ligados à prestação de serviços públicos, emitiu análises e recomendações, com caráter determinativo, sobre metodologias regulatórias, as quais obtiveram espaço na mídia e geraram grande desconforto para a ANEEL, que viu sua autoridade, estabelecida em lei, abalada.

Episódios de revisão tarifária também têm colocado o Superior Tribunal de Justiça (STJ) à prova. Em 2005, pedidos para impedir aumentos tarifários autorizados pela ANEEL foram feitos em ações civis públicas ajuizadas pelos Ministérios Públicos Federal e Estadual contra as distribuidoras de eletricidade de Pernambuco (Celpe) e Rio Grande do Norte (Cosern). O primeiro pedido foi deferido pelo juízo da 3ª Vara Federal da Seção Judiciária de

Pernambuco, que determinou a fixação provisória pela ANEEL de novos percentuais para as tarifas de energia elétrica fornecida pela Celpe, devendo ser mantidos os valores anteriores, até que fossem divulgadas as novas tarifas. Pela decisão, a Celpe deveria, ainda, substituir as faturas que já tivessem sido expedidas com o aumento.

Contra a Cosern, a tutela foi deferida parcialmente pelo juízo da 2ª Vara Federal da Seção Judiciária de Natal. "*Defiro em parte a liminar para, com efeito erga omnes no Estado do Rio Grande do Norte, suspender imediatamente os efeitos da resolução homologatória nº 103 da ANEEL e determinar à Cosern que efetue o reajuste tarifário de energia elétrica de 2005, aplicando tão-somente a variação do IGP-M nos últimos doze meses (maio de 2004 a abril de 2005) no percentual de 11,1231%*", afirmou o juiz.

Após terem sido negadas as suspensões das liminares pelo presidente do Tribunal Regional Federal da 5ª Região, a ANEEL recorreu ao STJ, alegando possibilidade de "*lesão ao interesse público, à ordem administrativa e à economia pública*". Segundo a ANEEL, a manutenção das antecipações de tutela que limitaram em mais da metade o reajuste homologado pela própria ANEEL – após meticuloso trabalho elaborado por sua área técnica – culminaria por destruir a credibilidade que o Governo vem tentando conquistar perante os investidores ao longo dos anos.

Observou, ainda, que a ausência de investimentos no setor, consequência do não-reajustamento das tarifas, acarretaria, em futuro próximo, lesão irreparável à economia do setor elétrico, não se afastando a possibilidade de nova crise nos moldes da ocorrida em 2001.

A Corte Especial do Superior Tribunal de Justiça (STJ), por maioria, decidiu manter suspensas liminares que impediam o aumento das tarifas de energia elétrica pela Companhia Energética de Pernambuco (Celpe) e a Companhia Energética do Rio Grande do Norte (Cosern). O julgamento estava interrompido em razão do pedido de vista do ministro Cesar Asfor Rocha, que, ao proferir o seu voto-vista, divergiu do relator, ministro Edson Vidigal.

O relator, ao votar pela suspensão das liminares, ressaltou que o interesse público não se resume à contenção de tarifas, mas vai além, devendo primar pela continuidade e qualidade do fornecimento de energia. Por isso, a manutenção dos contratos celebrados com o poder

concedente é essencial para viabilizar investimentos no setor, evitando um retrocesso à ameaça do "apagão", vivida há alguns anos pelos brasileiros.

Ao compararmos a estrutura organizacional, o conhecimento acumulado e o tempo dedicado ao estudo das matérias do setor pela ANEEL, fica evidente a inadequação, em termos teóricos, da interferência do Poder Judiciário em matérias pertinentes à atuação da Agência Reguladora e, em alguns casos, do Poder Legislativo.

Apesar de existir a possibilidade de ações movidas pelo altruísmo e por princípios de “exercer a justiça apesar da Lei”, não é absurdo trabalhar com hipóteses baseadas em uso político do setor por magistrados (com ambições eleitorais próprias ou alinhadas a de seus aliados) que vêm em alguns temas plataformas de exposição pública e de construção de imagem.

As interferências regulatórias introduzem instabilidade regulatória e geram duplicidade de interface que se traduz em ineficiência de custos e de procedimentos para os agentes econômicos. O aumento da percepção de risco encarece o custo de capital e, em última análise, penaliza o consumidor, aquele que os tribunais alegadamente buscavam proteger.

Estes episódios colocam o Poder Judiciário como um grupo de pressão que, de acordo com o critério do capítulo 3, se caracteriza como fonte de uso político do tipo “Benefício no Curto Prazo – Custo no Longo Prazo”, onde os agentes que recebem benefícios no curto prazo são o próprio Poder Judiciário (imagem positiva perante o povo) e o consumidor (que paga tarifas menores hoje) e onde os agentes que arcam com as perdas de longo prazo são as empresas distribuidoras e o próprio consumidor, que pagará mais caro pela energia no futuro (pela agregação de custos gerada pelo aumento de percepção de risco).

4.10 *Empresas Estatais*

O Governo Federal e os Governos Estaduais são acionistas controladores das empresas abaixo (atualização válida para outubro de 2006):

<ul style="list-style-type: none"> • Sistema Eletrobrás: - <u>Geradoras e Transmissoras:</u> - FURNAS - CHESF - ELETRONORTE - ELETROSUL - ELETRONUCLEAR - LIGHTPAR / ELETRONET - CGTEE - <u>Distribuidoras Federalizadas:</u> - ELETROACRE - CEAL - CEAM - CEPISA - CERON - MANAUS ENERGIA - BOA VISTA ENERGIA - CER - CEA 	<ul style="list-style-type: none"> • Distribuidoras/Geradoras Estaduais: - CEMIG - COPEL - CESP - CEB - CELG - CELESC - SULGIPE
--	--

Quadro 10: Estatais do Setor Elétrico Brasileiro
Elaboração própria

A privatização iniciada em 1994 foi interrompida (63) e, portanto, continua nas mãos do Estado brasileiro (vide quadro 18, capítulo 7), via controle de empresas estatais federais, cerca de 50% da capacidade de geração de energia. Tais empresas disputam mercado, direta ou indiretamente, com empresas privadas.

A ausência de critérios objetivos para disciplinar a atuação dessas estatais de modo a evitar a destruição do patrimônio público, garantir isonomia competitiva e evitar o uso político dessas instituições será tema explorado adiante no capítulo 7 que trata da hipótese de uso político nos leilões de energia.

A ocupação dessas empresas por políticos é explícita. Seus dirigentes são nomeados pelo poder executivo sem critérios objetivos pré-estabelecidos. Além dos próprios cargos, estão em jogo bilhões de reais movimentados por essas empresas na forma de contratos de equipamentos e serviços e a forte presença local que tais empresas exercem nas comunidades onde atuam.

Políticos locais costumam recorrer aos projetos desenvolvidos por essas empresas como vitrine de suas atuações parlamentares. Campanhas publicitárias custeadas por estatais também procuram associar seus projetos aos governos, oferecendo uma alternativa concreta de auto-promoção sem que sejam usados recursos diretos do orçamento do Estado. Assiste-se assim a um fenômeno de troca entre Executivo e estatal: o primeiro cede o cargo e o segundo, para compensar o favor político, oferece propaganda associada à atuação, nem sempre presente, do governo.

Os fundos de pensão das estatais elétricas gerem patrimônios de bilhões de reais e são cobiçados por gestores de ativos. A atuação desses fundos em transações recentes traduz-se em outro braço do governo para atingir seus objetivos políticos sem sobrecarregar diretamente o Tesouro Nacional, colocando as empresas estatais como candidatas a análise de uso político do tipo “Subsídio do Setor Elétrico para o Estado”.

4.11 *Empresas Privadas*

No segmento de geração de energia elétrica, a participação privada atinge 28% da potência outorgada do parque instalado de usinas. O Anexo I detalha o parque de geração brasileiro e identifica a origem de capital (estatal ou privado) das usinas. No segmento da distribuição, o quadro 11 apresenta os ativos detidos por grupos privados. A participação privada atingiu 66% da energia distribuída em 2004.

Empresa	Acionista Controlador	Unidades Consumidoras	Municípios Atendidos
Eletropaulo	AES	5.000.000	24
Light	EDF	3.279.902	31
Coelba	Iberdrola	3.159.262	416
CPFL	CPFL	2.900.000	234
Coelce	Endesa	2.000.000	184
Celpe	Iberdrola	1.974.244	186
Ampla	Endesa	1.507.419	64
Elektro	Prisma Energy	1.362.762	228
Bandeirante	EDP	1.213.881	28
Piratininga	CPFL	1.174.832	27
Celpa	Grupo Rede	1.090.000	143
Cemar	GP Investimentos	1.081.080	217
RGE	CPFL / PSEG	1.023.000	262
AES Sul	AES	968.500	130
Escelsa	EDP	813.085	68
Saelpa	Cataguazes	805.292	216
Cosern	Iberdrola	750.000	167
Cemat	Grupo Rede	669.000	139
Enersul	EDP	531.337	72
Energipe	Cataguazes	420.000	63
Cat-Leo	Cataguazes	293.182	67
Celtins	Grupo Rede	269.677	139
Caiuá	Grupo Rede	176.976	24
Parapanema	Grupo Rede	135.509	27
Celb	Cataguazes	127.067	6
Cenf	Cataguazes	86.539	1
Bragantina	Grupo Rede	74.228	15
Nacional	Grupo Rede	70.665	16
CSPE	CMS	58.878	5
CPEE	CMS	43.282	7
CFLO	Grupo Rede	41.898	1
Mococa	CMS	29.011	4
Jaguari	CMS	25.285	3
Total		33.155.793	3.214

Quadro 11: Ativos de Distribuição de Empresas Privadas
Fonte: ANEEL, 2004

Como o controle destas empresas é de origem privada, a tendência é a de que o uso político das mesmas seja menos intenso. A diferença fundamental, no entanto, é que a destruição de valor causada por interferências políticas será arcada, do ponto de vista formal e legal, pelos acionistas privados, sem que o contribuinte tenha que subsidiar ações que beneficiarão grupos de pressão com finalidades políticas, risco ao qual estão submetidas as empresas estatais e que discutimos anteriormente.

No entanto, de acordo com o critério definido no capítulo 3, as empresas privadas, assim como as estatais, podem ser – e têm sido, conforme discute-se no capítulo 6 sobre tributos e encargos sobre a tarifa – vítimas de um tipo de pressão política que se caracteriza como “Subsídio do Setor Elétrico para o Estado” na medida em que são vistas como fontes eficientes de arrecadação para o Estado, para prejuízo dos consumidores e das próprias empresas.

4.12 Poderes Executivo e Legislativo Estaduais e Municipais

Como as empresas do setor elétrico estão presentes nas vidas de todos os cidadãos, seus serviços são muitas vezes confundidos com o próprio poder público. Não raro prefeitos, governadores e vereadores atacam ações e projetos dessas empresas como se tivessem plenos poderes sobre elas e sobre os ativos geridos pelas empresas.

Prevalece, com relação à energia elétrica, a confusão entre concessão pública e serviço público. As empresas elétricas, estatais ou privadas, atuam segundo contratos de concessão que estabelecem seus direitos e deveres em relação ao serviço público que prestam. Tanto empresas de distribuição quanto de geração estão vulneráveis às interpretações equivocadas dessa sutil porém importante nuance entre concessão pública e serviço público.

Estados e municípios podem afetar o setor elétrico de várias formas. Em 2005, por exemplo, o prefeito da cidade de São Paulo decidiu instituir uma taxa sobre uso de solo para os postes ocupados por concessionários de eletricidade e telefonia. A medida, julgada inconstitucional pelo Superior Tribunal de Justiça, obrigou a ANEEL a vir a público e dizer que se a medida fosse aprovada a tarifa da concessionária local de distribuição de energia teria que ser

reajustada para restabelecer o equilíbrio original do contrato de concessão, que não previa essa nova taxaço.

A prefeitura, por sua vez, alegou que o repasse à tarifa não era necessário. Como matérias legislativas e tributárias do setor elétrico competem à União, Estados e municípios não podem alterá-las. Especulações para justificar o comportamento da prefeitura indicavam uma hipótese de tentativa de retaliação a duas ações da Eletropaulo: a cobrança de mais de R\$ 540 milhões em contas de eletricidade não pagas e o corte de energia em prédios municipais.

Deliberado ou não, esse episódio exemplifica como esses atores podem influenciar o setor elétrico de maneira concreta já que as empresas precisam incorrer em custos para administrar essas interferências e usos políticos que se concentram no tipo “Benefício Definido – Custo Indefinido” e “Subsídio do Setor Elétrico para o Estado”.

4.13 Fornecedores de Equipamentos e Serviços

O SEB exige grandes volumes de recursos para a manutenção e expansão de sua estrutura. São centenas de usinas e milhares de redes de distribuição que requerem uma rede de fornecedores para sua adequada operação. Esses contratos são avidamente disputados por fornecedores. Conforme discutido no item 4.10 sobre empresas estatais, a nomeação política de dirigentes de estatais gera o risco de que os bilhões de reais movimentados anualmente por tais empresas sejam alvo de interesse por parte destes fornecedores, que vêm nos contratos de fornecimento uma ferramenta concreta de barganha política.

O tipo predominante de uso político gerado por esta dinâmica é o de “Benefício no Curto Prazo – Perda no Longo Prazo” e “Estratégico se sobrepõe ao Econômico”.

4.14 Órgãos Ambientais

Os órgãos ambientais têm sido alvo de constantes críticas a respeito de sua atuação, muitas vezes interpretadas como “radical”, na aprovação de licenças ambientais para projetos de infra-estrutura, incluindo empreendimentos do setor elétrico. Uma análise mais detalhada

sobre a dinâmica de aprovações de licenças, no entanto, desafia essa tese simplificadora em relação a comportamentos e agrega fatores ligados à estrutura, processo e incentivos dos licenciadores. Assuma-se, por exemplo, dois tipos de projetos, teóricos em natureza, de usinas hidrelétricas que pleiteiam a obtenção de licenças ambientais para sua construção.

O primeiro projeto gerará energia a preços competitivos, alagará uma área mensurável e dentro de padrões adequados, e não produzirá interferências exageradas em populações locais. O segundo projeto é não competitivo econômica e ambientalmente. Somente políticos locais e fornecedores de equipamentos e serviços seriam beneficiados pela sua execução, que gerará energia muito cara e produzirá desequilíbrios ecológicos e sociais irremediáveis.

O primeiro tipo de distorção teoricamente observável ocorre em relação ao primeiro projeto: apesar da qualidade do empreendimento, órgãos ambientais, sujeitos a interesses políticos, criam dificuldades artificiais e barram as licenças. Os critérios de aprovação passam a incorporar demandas não relacionadas aos aspectos ambientais e os empreendimentos passam a assumir as responsabilidades do Estado e a ser usados como promotores de desenvolvimento econômico e social pelos governos locais. O segundo tipo de distorção se define pela aprovação da licença por pressões políticas, apesar da inviabilidade da usina.

4.15 Organizações não Governamentais e Movimentos Sócio-Ambientais

Um levantamento do IBGE, em parceria com Associação Brasileira de ONGs (Abong), Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e Grupo de Instituições, Fundações e Empresas (Gife) chegou à marca de 275.896 organizações não-governamentais ³. A estimativa é de que empreguem cerca de um milhão e meio de pessoas. Já correspondem a 2,5% do PIB nacional.

O tema “meio-ambiente” oferece forte apelo perante a opinião pública. Nenhum cidadão aprecia ver a natureza e os recursos naturais serem destruídos sem as necessárias medidas compensatórias e/ou mitigatórias.

³ Matéria publicada em 30 de outubro de 2006 no jornal Gazeta do Povo.

No entanto, alguns grupos de pressão se apoderaram dessa bandeira politicamente correta para promover suas agendas políticas. Uma breve pesquisa apresentada no Anexo 2 revela a existência de 22 agências de notícia e 41 ONGs (Organizações não Governamentais) dedicadas total ou parcialmente ao tema “Sociedade e Meio Ambiente”.

Tamanho interesse reforça a hipótese de busca de influência política que tais grupos, muitas dos quais ligados a interesses econômicos mais ou menos explícitos, buscam desenvolver, caracterizando-os como candidatos a uso político dos tipos “Estratégico se sobrepõe ao Econômico” e “Benefício Definido – Custo Indefinido”.

4.16 *Associações de Classe*

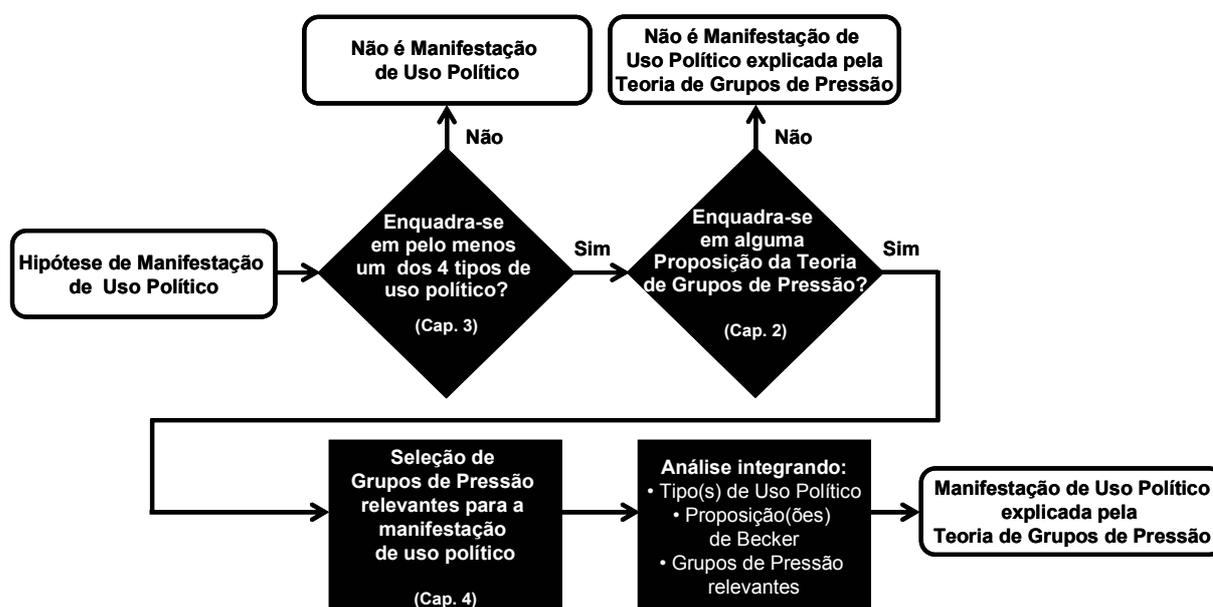
Hoje o setor se vê diante de dezenas de associações que pleiteiam representar diversos interesses da cadeia de valores. O Anexo 3 apresenta 19 associações dedicadas ao SEB. O exagero se concentra na área de geração de energia, ainda dominada pelo Estado e onde os sinais econômicos, e portanto, de representação, são confusos. Há associações de geradores estatais, geradores privados, geradores térmicos, geradores flexíveis, geradores pequenos, auto-geradores. Na área de distribuição, comercialização e transmissão o grau do problema é menor, mas existe.

Essa miríade de associações gera, além de custos administrativos desnecessários, problemas de comunicação e coordenação que têm sido usados de forma inteligente pelos governos, que procuram usar essa pulverização de interesses a seu favor, na clássica estratégia do “dividir para conquistar”. Não se pode, no entanto, imputar aos governos a culpa, já que a maioria dessas associações são custeadas pelas próprias empresas, estatais e privadas. Este quadro potencializa manifestações de uso político do tipo “Benefício Definido – Custo Indefinido” e “Estratégico se sobrepõe ao Econômico”.

CAPÍTULO 5 – Metodologia de Análise de Uso Político no Setor Elétrico Brasileiro

Nos capítulos anteriores o seguinte caminho foi percorrido: revisão da Teoria de Grupos de Pressão e suas proposições centrais, proposição de uma definição para o conceito de uso político no Setor Elétrico Brasileiro, identificação de algumas hipóteses de manifestações de uso político no SEB e, finalmente, mapeamento de grupos de pressão relevantes para o exercício de pressão no ambiente político do setor.

O propósito do presente capítulo consiste em integrar os elementos desenvolvidos nos capítulos 2, 3 e 4 no formato de uma metodologia cujo objetivo é o de oferecer uma ferramenta estruturada para a análise de uso político no Setor Elétrico Brasileiro, apoiada na Teoria de Grupos de Pressão de Becker:



Quadro 12: Metodologia de Análise de Uso Político no Setor Elétrico Brasileiro
Elaboração Própria

A metodologia proposta acima integra três tipos de funcionalidade: filtro, mapa e processador. A função de filtro ocorre nos dois testes iniciais sobre o enquadramento da

hipótese em relação aos tipos de uso político definidos no capítulo 3 e em relação às proposições da Teoria de Grupos de Pressão revistas no capítulo 2.

As hipóteses que sobreviverem aos dois filtros são então encaminhadas à etapa de seleção de grupos de pressão que afetam e/ou são afetados pela manifestação de uso político. Para esta etapa os grupos de pressão mapeados no capítulo 4 podem ser úteis em termos de abrangência da seleção.

Finalmente, na etapa final as hipóteses são então analisadas de forma a correlacionar os tipos de uso político, as proposições da Teoria de Grupos de Pressão e os atores envolvidos na manifestação de uso político.

Os dois próximos capítulos ilustrarão a aplicação da metodologia. Serão testadas as seguintes hipóteses:

- A carga de tributos e encargos sobre a tarifa de eletricidade brasileira pode ser configurada como uma manifestação de uso político à luz da Teoria de Grupos de Pressão?
- O primeiro leilão de energia promovido em 2004 pelo governo federal brasileiro dentro do novo modelo setorial configura-se como uma manifestação de uso político se a Teoria de Grupos de Pressão for adotada como referência conceitual?

CAPÍTULO 6 – Estudo de Caso: “Impostos e Encargos”

Este capítulo tem dois objetivos principais: oferecer um contexto histórico, legal e econômico sobre o tema “Impostos e Encargos no Setor Elétrico Brasileiro” e, com base neste contexto, aplicar a metodologia proposta no capítulo 5, avaliando a capacidade de tal metodologia em se configurar como uma ferramenta que contribua para o processo de análise da hipótese de uso político de impostos e encargos pelo prisma da Teoria de Grupos de Pressão.

Conforme descrito no quadro 6 do capítulo 3: *“A dimensão da receita gerada pelo Setor Elétrico Brasileiro (cerca de R\$110 bilhões tarifados em 2005), a relativa facilidade de fiscalização tributária (apenas 64 empresas distribuidoras se configuram como as únicas portas de entrada de todos os recursos e, portanto, como os únicos alvos de fiscalização) e a impossibilidade de inadimplência tributária do setor (os tributos são pagos com base em contas faturadas e não com base em contas pagas) são a combinação perfeita de fatores que fazem do setor um veículo para concentração de carga tributária”*.

Os fatores mencionados no parágrafo anterior já são indícios motivadores para submeter a hipótese de uso político ao teste estruturado pela metodologia. Pode-se argumentar que reflexões iniciais já colocam a hipótese bem posicionada quando se consideram dois tipos de uso político que foram sugeridos e descritos (no capítulo 3) a partir de exemplos marcantes ligados a “Impostos e Encargos”: “Subsídio do Setor Elétrico para o Estado” e “Benefício Definido – Custo Indefinido”.

Nas próximas seções desenvolveremos os seguintes trabalhos:

- contextualização da evolução histórica da carga tributária no SEB;
- descrição dos impostos e encargos;
- apresentação da carga tributária consolidada; e
- análise da hipótese de uso político que vem sendo adotado para a carga tributária no setor e a dinâmica de influência entre os grupos de pressão.

6.1 *Histórico dos Impostos e Encargos no Setor Elétrico Brasileiro*

Em 1934, quando foi criado o Código de Águas, foi dada às empresas geradoras, transmissoras e distribuidoras de energia elétrica, a isenção de quaisquer impostos federais, estaduais e municipais, salvo o imposto de renda, os impostos de consumo e venda sobre material elétrico e os impostos territoriais e prediais sobre imóveis não utilizados exclusivamente para fins de administração, produção, transmissão ou distribuição de eletricidade (52). A idéia era estimular investimentos no setor.

O Código de Águas também estabeleceu mecanismos de remuneração de investimentos com base no custo histórico. Diante da inflação, o valor histórico do imobilizado proporcionava baixa remuneração ao capital investido, o que desestimulava novos investimentos pela iniciativa privada, responsável pelo desenvolvimento do setor até meados do século passado. Até os anos 50, o setor elétrico avançou timidamente.

Para corrigir a escassez de investimentos no setor, foram instituídos, em 1954, o Fundo Federal de Eletrificação – FFE e o Imposto Único de Energia Elétrica – IUEE. O IUEE, cobrado pela União e pago por quem utilizasse a energia elétrica, passou a ser cobrado na forma de imposto sobre o consumo.

A criação do IUEE significou a fundamentação da base fiscal que ampliou e consolidou a participação direta do Estado no setor elétrico. Além disso, em 1962, foi criado o Empréstimo Compulsório, cobrado em troca de obrigações das Centrais Elétricas Brasileiras S.A. – Eletrobrás, que rendiam 12% ao ano.

Conseqüentemente, até 1964, a indústria elétrica foi financiada, em grande parte, pelos contribuintes, gerando, durante cerca de uma década, um crescimento da capacidade instalada do setor da ordem de 12% ao ano com esse padrão de financiamento.

A partir de 1964, foi eliminado o critério de remuneração pelo custo histórico e permitida a correção monetária dos bens imobilizados. Verificaram-se aumentos significativos das tarifas até 1974, visando a compensar a deficiência dos recursos oriundos da IUEE, que vinham sendo corroídos pela inflação.

Neste período, o setor foi financiado por consumidores e contribuintes, embora a arrecadação fiscal tenha tido papel relevante como fonte financiadora. Segundo Pacheco (53), em 1970, 34% do total de recursos da Eletrobrás eram oriundos do Empréstimo Compulsório; 35% de geração interna de caixa (tarifa); 10% do IUEE e 21% de recursos extra-setoriais.

Até 1974, o IUEE, o Empréstimo Compulsório e a RGR foram as principais fontes financiadoras do setor e possibilitaram a expansão ditada pelos governos militares. Em 1974, apesar dos efeitos do primeiro choque do petróleo e de um processo inflacionário em ritmo ascendente, o governo militar optou por continuar a trajetória de crescimento do setor elétrico via subsídios fiscais e movimento descendente do valor real das tarifas (reajustes abaixo da inflação).

A partir de 1975, a capacidade de geração própria de recursos do setor entrou em declínio, e as tarifas decresceram, perdendo valor, em termos reais, em torno de 30% até 1978, segundo Gaballero (54). A restrição tarifária também afetou as demais fontes de recursos setoriais (IUEE, RGR e empréstimo compulsório). Sendo assim, para financiar os novos investimentos no setor, as empresas se valeram do endividamento.

Em 1979, os recursos extra-setoriais respondiam por 68% do total dos investimentos, ainda de acordo com Gaballero (54). Com o segundo choque do petróleo e a alta dos juros internacionais no final da década de 70, as finanças das empresas ficaram comprometidas.

Na década de 1980 foi decretada a falência do modelo de financiamento nascido nos anos 60. A Constituição de 1988 representou o golpe fatal nas fontes de recursos do setor elétrico. Foram extintos os recursos tributários que competiam à União e eram transferidos aos Estados e Municípios. Era o fim do IUEE e do Empréstimo Compulsório, tradicionais fontes de recursos do setor.

Além disso, a falta de recursos para investimentos e o atraso na regulamentação da Constituição de 1988 levaram a um vácuo de investimentos na expansão da geração de energia elétrica. Esse quadro de desaceleração dos investimentos no setor, a falta de recursos

para investimento e a excessiva preocupação com as ações sociais do Estado levaram ao desenvolvimento de um novo marco regulatório para o setor na década de 90.

Esse marco previa um modelo mais competitivo (7), tendo como pilares: privatização, criação do produtor independente de energia, separação das atividades de comercialização da distribuição e geração e criação de um mercado atacadista de energia. O novo modelo pretendia atrair capital privado para o setor. Entretanto, com o novo modelo institucional, novas contribuições foram criadas.

6.2 *Descrição dos Impostos e Encargos*

6.2.1 ICMS

O Imposto sobre a Circulação de Mercadoria e Serviços, de competência dos Estados e do Distrito Federal, tem como fato gerador as operações relativas à circulação de mercadorias e à prestação de serviços de transporte interestaduais e intermunicipais e de comunicação, ainda que as operações e prestações se iniciem no exterior.

O ICMS não é cumulativo, compensando-se o que for devido em cada operação relativa à circulação de mercadorias ou prestação de serviços com o montante cobrado nas anteriores, pelo mesmo ou outro Estado ou pelo Distrito Federal, bem como poderá ser seletivo, em função da essencialidade das mercadorias e dos serviços.

As alíquotas nominais⁴ são estabelecidas de acordo com o Regulamento do ICMS de cada Estado. Entretanto, de acordo com a fórmula de cálculo do imposto a pagar (“por dentro”), as alíquotas reais verificadas sobre as faturas são superiores às nominais.

A partir de 1988, a energia elétrica passou a ser considerada mercadoria e, portanto, sujeita à incidência do ICMS. O problema é que o ICMS não possui vinculação com aplicações setoriais, em razão de sua natureza jurídica (imposto), sugando importantes recursos que antes da Carta de 1988 eram aplicados no setor elétrico e atualmente seguem para custear despesas gerais dos Estados.

Por ser um imposto de competência estadual, cada um dos Estados mantém uma legislação específica determinando como se dá a tributação sobre as mercadorias em seu território. Sua alíquota deve ser seletiva de acordo com a essencialidade do produto, o que, no caso da energia elétrica, deveria refletir um percentual mais baixo de tributação. Entretanto, não é o que ocorre.

⁴ O ICMS é calculado “por dentro”, o que significa que o imposto compõe a sua própria base de incidência. Assim, para uma Alíquota Nominal de AN%, o preço final do serviço é calculado por: $PF = PI / (1 - AN)$, onde PF: Preço Final, PI: Preço Inicial, AN: Alíquota Nominal. Portanto, a Alíquota Efetiva corresponde a $AE = 1 / (1 - AN) - 1$

6.2.2 PIS/PASEP

As contribuições para o Programa de Integração Social – PIS e para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público – PASEP foram criadas em 1970 com a finalidade de financiar o programa do seguro-desemprego e o abono do PIS equivalente a um salário mínimo, a ser pago aos empregados que recebam até dois salários mínimos de remuneração mensal.

Alterações sucessivas ao longo do tempo implicaram a majoração de suas alíquotas e/ou ampliação da base de cálculo, com conseqüentes aumentos no preço final da energia elétrica.

A Lei n.º 10.637, de 30/12/2002, alterou a sistemática de cálculo do PIS para algumas empresas, dentre elas aquelas tributadas pelo lucro real, sendo que a contribuição passou a ser não-cumulativa para estas pessoas jurídicas. Com isso, passou a ser calculado à alíquota de 1,65% sobre a base de cálculo, sendo permitida a dedução de alguns créditos especificados na lei.

Na prática, houve aumento da carga tributária na maioria dos casos, especialmente para empresas prestadoras de serviços ou comerciais e industriais que possuem cadeia produtiva não muito longa, que é o caso do setor elétrico.

6.2.3 COFINS

A Contribuição Social para o Financiamento da Seguridade Social – COFINS foi instituída pela Lei Complementar n.º 70, em 1991. Incide sobre o faturamento que era entendido como a receita bruta das vendas de serviços e/ou mercadorias das pessoas jurídicas. Sua alíquota nominal inicial era de 2,0%.

A contribuição é destinada exclusivamente às despesas com atividades-fim das áreas de saúde, previdência e assistência social. Portanto, não há qualquer relação com o setor de energia elétrica, especificamente.

A partir de fevereiro de 1999, com a aplicabilidade da Lei n.º 9.718 , de 27/11/1998 a alteração do conceito de faturamento e a majoração da alíquota para 3%, a carga tributária suportada pelas empresas, em razão da COFINS, foi majorada em muito. O conceito de faturamento passou a ser considerado como a receita bruta da pessoa jurídica (a totalidade das receitas auferidas, sendo irrelevante o tipo de atividade por ela exercida e a classificação contábil adotada para as receitas).

Por fim, a Lei n.º 10.833, de 30/12/2003, alterou a sistemática da contribuição, que passou a ser calculada na forma não-cumulativa para algumas empresas (dentre elas aquelas que apuram o Imposto de Renda através do Lucro Real), concedendo alguns créditos na apuração do tributo e aumentando a alíquota para 7,6%. Assim como no caso do PIS/PASEP, essa alteração implicou aumento efetivo da tributação para o setor elétrico.

6.2.4 IRPJ

O Imposto de Renda sobre a Pessoa Jurídica, de competência exclusiva da União, incidente sobre a renda e proventos de qualquer natureza, tem como fato gerador a obtenção de lucros nas atividades operacionais da pessoa jurídica e dos acréscimos patrimoniais decorrentes de ganhos de capital. A alíquota do imposto de renda aplicável às companhias do setor elétrico, até 1987, era de 6% sobre o lucro tributável.

A partir de 1988, as empresas do setor passaram a ser tributadas à mesma alíquota aplicada às demais pessoas jurídicas. Atualmente, a alíquota do imposto de renda para pessoas jurídicas é de 15% sobre o lucro real, presumido ou arbitrado, acrescido de 10% sobre a parcela do lucro que exceder a R\$ 240 mil.

6.2.5 CSLL

Instituída em 1988, a Contribuição Social Sobre o Lucro – CSLL é uma contribuição social cobrada sobre o lucro das empresas, com o objetivo de financiar, de forma direta, a seguridade social.

A CSLL incide sobre praticamente a mesma base de cálculo do Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas, exceto por algumas diferenças nos ajustes. A alíquota da contribuição era, inicialmente, de 8% e, atualmente, está fixada em 9%. As pessoas jurídicas comerciais e industriais que apuravam o Imposto de Renda com base no Lucro Presumido aplicavam a alíquota sobre 12% de seu faturamento, enquanto as prestadoras de serviço tinham como base de cálculo da CSLL 32% de seu faturamento. Com o advento da Lei n.º 10.684/03, de 30/05/2003, a base de cálculo da CSLL para as empresas optantes pelo Lucro Presumido foi unificada em 32%, independentemente da atividade por elas desenvolvida.

6.2.6 CPMF

Criada em 1996, a Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira – CPMF, passou a onerar os serviços prestados pelos agentes do setor elétrico.

Incide sobre a movimentação ou transmissão de valores e de créditos e direitos de natureza financeira, assim considerada qualquer operação liquidada ou lançamento realizado pelas instituições financeiras, que representem circulação escritural ou física de moeda, e que resulte ou não da transferência de titularidade dos mesmos valores, créditos e direitos.

Atualmente, sua alíquota é de 0,38%, calculada sobre a base de cálculo que é o valor da operação / movimentação financeira que ensejou a cobrança. É um tributo cumulativo.

6.2.7 RGR

A Reserva Global de Reversão – RGR foi criada em 1971 para prover recursos para os casos de reversão e encampação de serviços de energia elétrica. As quotas globais de reversão são calculadas anualmente e pagas mensalmente em duodécimos pelas concessionárias e permissionárias do serviço público de energia elétrica à Eletrobrás, que era a gestora dos recursos arrecadados para esse fim.

Inicialmente, as quotas globais anuais correspondiam a 3% sobre o investimento. Em 1971, esse percentual passou para 5%. Com a Lei n.º 8.631/93, a quota anual passou a ser

determinada pelo Poder Concedente, correspondendo ao produto de até 3% incidente sobre o saldo “pro-rata tempore” do ativo imobilizado em serviço de cada exercício. Em 1996, com o Decreto nº 1.771/96, a quota anual passou a equivar a 2,5% do ativo imobilizado em serviço, observado o limite de 3% da receita anual. A RGR teve seus valores alterados pela Lei nº 9.427/96, regulamentada pelo Decreto nº 1.771/96, sendo ainda aplicável atualmente.

A Lei n.º 9.648/98 definiu que a RGR seria extinta em 1/12/2002, entretanto em 2002, a Lei n.º 10.438 facultou a utilização desses recursos ao financiamento de projetos específicos de investimentos, além de prorrogar a cobrança até 2010.

Conforme previsto na Lei n.º 9.427/96, no mínimo 50% dos recursos arrecadados com a RGR deverão ser destinados para aplicação em investimentos no setor elétrico nas Regiões Norte, Nordeste e Centro-oeste, sendo a metade desses 50% aplicada em programas de eletrificação rural, conservação em uso racional de energia e atendimento de comunidade de baixa renda.

6.2.8 CCC

Em 1973, a Lei n.º 5.899, de 05/07/1973, determinou o rateio entre as concessionárias dos ônus decorrentes do consumo dos combustíveis fósseis para atender às necessidades dos sistemas interligados. Com base nesta Lei, o Decreto n.º 73.102, de 07/11/1973, regulamentou a Conta de Consumo sobre Combustíveis – CCC, correspondente, em outras palavras, ao rateio dos custos da geração termoelétrica por todos os consumidores do país, mediante a fixação de valores anuais para cada concessionária de distribuição, em função do seu mercado e da necessidade maior ou menor de acionamento das usinas termoelétricas.

Os valores da CCC são fixados anualmente pela ANEEL com base nas informações prestadas pela Eletrobrás com relação às condições previstas de hidraulicidade, à taxa esperada de crescimento do consumo para o ano corrente e aos preços esperados dos combustíveis. A Quota da CCC fixada anualmente é paga mensalmente pelas concessionárias e autorizadas à Eletrobrás, que é a gestora destes recursos.

Além disso, a Lei n.º 9.648/98 e a Resolução ANEEL n.º 261 estabeleceram que, a partir de 01/01/06, ficará extinto o benefício da sistemática de rateio de ônus e vantagens decorrentes do consumo de combustíveis fósseis para a geração de energia elétrica nos sistemas elétricos interligados. Essa redução se dará na proporção de 25% ao ano a partir de 2003. Conforme previsto no art. 18 da Lei n.º 10.438/02, que alterou o art. 11 da Lei n.º 9.648/98, a sistemática de rateio do custo de consumo de combustíveis para geração de energia elétrica nos sistemas isolados deverá permanecer até 26/04/2022, na forma a ser regulamentada pela ANEEL.

6.2.9 CDE

Em 2002 foi criada a Conta de Desenvolvimento Econômico – CDE. O encargo visa: ao desenvolvimento energético dos Estados; à competitividade de energias produzidas por meio de fontes alternativas (pequenas centrais hidrelétricas, eólica, biomassa, gás natural e carvão mineral); e à promoção da universalização do serviço de energia elétrica.

Os recursos da CDE são provenientes, dentre outras fontes, dos pagamentos anuais realizados a título de uso de bem público, das multas aplicadas pela ANEEL a concessionários, permissionários e autorizados e, a partir de 2003, de quotas anuais, a serem pagas por todos os agentes que comercializarem energia com consumidor final, mediante encargo tarifário que foi incluído nas tarifas de uso dos sistemas de transmissão ou de distribuição, por 25 anos a partir de janeiro de 2003.

Sua cobrança durará 25 anos e será fixada anualmente e paga mensalmente à Eletrobrás. A Eletrobrás é a entidade que movimenta os recursos arrecadados para esse fim.

6.2.10 TFSEE

Em 1996, a Lei n.º 9.427, de 26/12/1996, criou a Taxa de Fiscalização dos Serviços de Energia Elétrica cobrada de todos os concessionários, permissionários, autorizados, incluídos os produtores independentes e autoprodutores, à razão de 0,5% do valor do benefício econômico anual auferido. Esse benefício corresponde ao valor econômico agregado pelo

concessionário, permissionário ou autorizado, na exploração de serviços e instalações de energia elétrica.

Para cada uma das atividades de geração, transmissão e distribuição, há uma metodologia para cálculo do valor do benefício econômico anual. A taxa é diferenciada em função da modalidade e proporcional ao porte do serviço concedido, permitido ou autorizado. A taxa é fixada anualmente e paga mensalmente à ANEEL em duodécimos pelas concessionárias, permissionárias e autorizadas.

Os recursos oriundos da TFSEE deveriam ser destinados à ANEEL a fim de manter suas atividades de regulação e fiscalização dos serviços regulados. Entretanto, o que tem sido verificado é que nem todo o montante recolhido via tarifa é repassado à ANEEL. O Tesouro Nacional reteve 62% da TFSEE em 2004.

6.2.11 CFURH

Em 1989, a Lei n.º 7.990, de 28/12/1989, instituiu um novo encargo a ser pago pelo consumidor de energia elétrica: a Compensação Financeira pela Utilização de Recursos Hídricos.

Esse encargo era calculado à razão de 6% sobre o valor da energia produzida pelos concessionários de serviço de energia elétrica e pago aos Estados, Municípios e Distrito Federal, onde se localizavam instalações destinadas à produção de energia elétrica, ou que tinham áreas inundadas pelos reservatórios.

Em 1998, a Lei n.º 9.648, de 27/05/1998, trouxe mudanças para determinar que os contribuintes deste encargo seriam os titulares de concessão ou autorização para exploração de potencial hidráulico. Adicionalmente, em 2000, a alíquota de contribuição aumentou para 6,75% sobre o valor da energia elétrica produzida (Lei n.º 9.984, de 17/07/2000).

6.2.12 UBP

Criada pela Lei n.º 9648, de 27/05/1998, a tarifa pelo Uso do Bem Público é recolhida pelos produtores independentes de energia elétrica que utilizam potencial hidráulico, cujo destino, originalmente, seria o mesmo que o da RGR.

Atualmente, a Lei n.º 10.438/02, regulamentada pela Resolução da ANEEL n.º 459/03, alterada pela Resolução ANEEL 46/04, alterou a destinação da UBP destinando seu pagamento e demais multas aplicadas pela ANEEL ao Programa de Universalização de Energia, via contribuição para a CDE.

6.2.13 CIP

Ainda em 2002, a Emenda Constitucional 39, de 19/12/2002, abriu espaço para a criação de mais um tributo: a Contribuição para Custeio do Serviço de Iluminação Pública. O novo artigo da Constituição, de número 149-A, define que “os municípios e o Distrito Federal poderão instituir contribuição, para o custeio do serviço de iluminação pública, sendo facultada a cobrança da contribuição na fatura de consumo de energia elétrica.”

A CIP é um tributo de competência municipal, cobrado, em geral, mediante a aplicação de alíquotas progressivas sobre o consumo de energia, com a finalidade de financiar o pagamento das despesas com a iluminação pública.

6.2.14 ECE

A Lei n.º 10.438/02 deu prosseguimento ao recolhimento do Encargo de Capacidade Emergencial, instituído pela Medida Provisória 14, de 26/04/2001, destinado ao pagamento pela disponibilidade dos produtores independentes de energia, cobrindo os custos de instalação e manutenção das usinas termelétricas.

A Lei estabeleceu que todos os custos relativos à aquisição de energia elétrica e à contratação de capacidade de geração ou potência pela Comercializadora Brasileira de Energia

Emergencial – CBEE seriam rateados entre todas as classes de consumidores finais atendidas pelo Sistema Interligado Nacional, mediante adicional tarifário específico, excluídos os consumidores classificados como de baixa renda; os consumidores residenciais cujo consumo fosse inferior a 350 kWh e os rurais que consumissem menos que 700 kWh.

O encargo foi repassado e cobrado diretamente dos consumidores nas contas de energia elétrica. Por outro lado, ao integrarem as contas de energia, sofreram a incidência dos tributos que oneram o setor. Foi instituído para garantir o suprimento de energia durante o racionamento, servindo como seguro contra eventual racionamento. Também conhecido como “seguro apagão”, seu recolhimento foi interrompido em 2005.

6.3 *Carga Tributária Consolidada*

Conforme descrito no subcapítulo anterior, os tributos e encargos setoriais que incidem, direta ou indiretamente, sobre as tarifas de energia elétrica são:

1. Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS;
2. Programas de Integr. Social e de Form. do Patrimônio do Servidor Público – PIS/PASEP;
3. Contribuição Social para o Financiamento da Seguridade Social – COFINS;
4. Imposto de Renda sobre a Pessoa Jurídica - IRPJ
5. Contribuição Social sobre o Lucro Líquido – CSLL;
6. Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira – CPMF;
7. Reserva Global de Reversão – RGR;
8. Conta de Consumo de Combustíveis – CCC;
9. Conta de Desenvolvimento Energético – CDE;
10. Taxa de Fiscalização – TFSEE;
11. Compensação Financeira pelo Uso de Recursos Hídricos – CFURH;
12. Uso de Bem Público – UBP;
13. Contribuição para Custeio do serviço de Iluminação Pública – CIP;
14. Encargo de Capacidade Emergencial – ECE.

Recente estudo da Pricewaterhouse Coopers (55) analisou a carga de tributos e encargos consolidada para todos os elos da cadeia produtiva do setor elétrico, a saber: geração, transmissão, distribuição e comercialização.

Enfatize-se que a metodologia de apuração adotada neste estudo foi a de constatação *ex-post* da carga tributária efetiva a que foram expostas 49 empresas estatais e privadas que representaram 75,29% do faturamento do setor em 2004, que atingiu a marca de R\$ 100,34 bilhões. As 54 empresas analisadas responderam, em 2004, por 66% da capacidade de geração instalada, 81% da receita total de transmissão e 87% da receita de distribuição.

Outras fontes consultadas sobre o tema não podem ser comparadas a tal estudo. A carga tributária apontada pela ANEEL, por exemplo, refere-se somente à parcela da distribuição de energia, o que não se adequa ao objetivo desta análise – quantificar a pressão consolidada

sobre toda a cadeia de valor (Geração, Transmissão, Distribuição e Comercialização) no que se refere a tributos e encargos.

O resultado da consolidação dos dados é demonstrado no quadro abaixo, com estimativas para 2005 e 2006. A carga fiscal sobre o setor alcançou o percentual de 44,63% da receita total em 2004.

(R\$ Milhares)	Geração, Transmissão e Distribuição					
	1999	2002	2003	2004	2005	2006
Receita Operacional Bruta (R\$ milhares)	32.340.974	59.645.969	63.879.942	75.553.019	85.452.519	88.826.925
IRPJ	2,54%	1,53%	2,52%	2,51%	2,46%	2,45%
CSLL	0,70%	0,65%	0,95%	0,80%	0,78%	0,78%
PIS/PASEP	0,77%	0,80%	1,27%	1,04%	1,10%	1,10%
COFINS	3,48%	3,31%	3,73%	5,29%	5,75%	5,76%
CPMF	0,40%	0,61%	0,60%	0,54%	0,49%	0,49%
Subtotal Tributos Federais	7,89%	6,90%	9,07%	10,18%	10,58%	10,58%
ICMS	21,35%	17,50%	20,56%	20,68%	20,47%	25,18%
Subtotal Tributos Estaduais	21,35%	17,50%	20,56%	20,68%	20,47%	25,18%
ISS	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%	0,02%	0,06%
IPTU	0,01%	0,04%	0,17%	0,03%	0,05%	0,04%
Subtotal Tributos Municipais	0,02%	0,05%	0,18%	0,04%	0,07%	0,10%
INSS	2,66%	1,49%	1,31%	1,13%	1,03%	3,21%
FGTS	1,02%	0,56%	0,48%	0,57%	0,34%	0,33%
Outros Encargos	1,10%	0,62%	0,54%	0,47%	0,43%	1,33%
Subtotal Encargos Trabalhistas	4,78%	2,67%	2,33%	2,17%	1,80%	4,87%
CCC	2,81%	4,54%	3,07%	4,22%	3,82%	4,31%
ECE	0,00%	1,40%	2,42%	2,68%	1,74%	0,99%
CDE	0,00%	0,00%	1,64%	1,84%	2,07%	2,54%
CFURH	0,86%	0,86%	1,02%	1,00%	1,06%	1,04%
TFSEE	0,29%	0,21%	0,23%	0,24%	0,21%	0,22%
RGR	2,15%	1,63%	1,52%	1,55%	1,29%	1,52%
UBP	0,03%	0,05%	0,05%	0,03%	0,04%	0,04%
Subtotal Encargos Setoriais	6,14%	8,69%	9,95%	11,56%	10,23%	10,66%
CARGA TRIBUTÁRIA	40,18%	35,81%	42,11%	44,63%	43,14%	51,40%

Quadro 13: Carga Tributária Consolidada no SEB – Atualização Dezembro 2004

Fonte: Pricewaterhouse Coopers

A tendência acima coloca o setor na situação peculiar onde metade do valor da tarifa média paga pelos consumidores se destina a cofres públicos e subsídios. No entanto, para consumidores residenciais que não pertencem à classe de consumo “baixa renda”, essa carga pode superar os 60% em estados da União onde a alíquota nominal⁵ de 30% corresponde a uma alíquota efetiva de 42,8%.

⁵ Conforme já apresentado no capítulo 6.2.1, o ICMS é calculado “por dentro”, o que significa que o imposto compõe a sua própria base de incidência. Assim, para uma Alíquota Nominal de AN%, o preço final do serviço é calculado por: $PF = PI / (1 - AN)$, onde PF: Preço Final, PI: Preço Inicial, AN: Alíquota Nominal. Portanto, a Alíquota Efetiva corresponde a $AE = 1 / (1 - AN) - 1$

Com o quadro de impostos e encargos mapeado, o próximo subcapítulo ambiciona submeter a evolução observada de aumentos progressivos de impostos e encargos ao teste de hipótese de uso político pela aplicação da metodologia proposta no capítulo 5.

6.4 Análise do Uso Político de Impostos e Encargos

O quadro 12 do capítulo 5 propõe a seguinte metodologia para análise de hipóteses de uso político no Setor Elétrico Brasileiro:



Pretende-se, portanto, aplicar a metodologia passo a passo.

Passo 1: Enquadra-se em pelo menos um dos quatro tipos de uso político (Capítulo 3, Quadro 4)?



Logo no início de sua expansão, o SEB foi financiado explicitamente pelos contribuintes, caracterizando uma transferência de renda do Tesouro Nacional para os consumidores de energia elétrica. Essa prática, por não oferecer os sinais econômicos corretos ao consumidor,

que se vê estimulado a consumir mais do que consumiria se arcasse com o custo real da energia, mostrou-se insustentável.

A insustentabilidade artificialmente mantida nas décadas de 1970 a 1990 imputou ao Tesouro Nacional, em 1993, além de todos os custos acumulados nas três décadas, um ônus que totalizou 20 bilhões de dólares (17) na forma de um “encontro de contas” concebido para regularizar a inadimplência generalizada reinante no setor: tarifas insuficientes não remuneravam distribuidoras, distribuidoras não remuneravam geradoras e transmissoras, e nenhum elo do setor remunerava seus financiadores.

De forma geral, a constatação da assunção da responsabilidade de expansão e manutenção do setor elétrico pelo Tesouro, por décadas, implica dizer que o Estado, de forma impositiva, decidiu em nome de seus cidadãos que alocaria recursos bilionários para subsidiar um setor, em detrimento de outras rubricas como saúde, educação e segurança.

Os pontos acima revelam uma das facetas de uso político da tarifa de energia elétrica: alocação impositiva, onde a apropriação política serve ao propósito de impedir a transparência de custos e distribuir renda de acordo com o arranjo de forças políticas reinantes neste primeiro período.

No período de 1970 a 1990 assiste-se então a uma dinâmica política onde os recursos do setor elétrico são usados para a construção de um parque gerador determinativo, durante o regime militar, onde pode-se argumentar que o relacionamento “governo-grandes empreiteiras” compunha um quadro de equilíbrio suportado:

- pela aceitação dos consumidores dos baixos níveis tarifários praticados; e
- pelo *status quo* de estatais que adquiriram porte com base nesse modelo de financiamento fácil e de custos não transparentes.

Além da pobre alocação de recursos, o modelo acima apenas postergou o inevitável: a adoção de tarifas em níveis adequados que dessem sustentabilidade ao setor. Foi com esse espírito que se concebeu a privatização iniciada em meados da década de 1990.

Interessa a este trabalho, no entanto, a manifestação política no que se refere aos tributos e encargos.

Retomando a região da matriz apresentada do quadro 5 (subcapítulo 3.2) que nos interessa, pode-se simplificar a análise, preliminarmente, argumentando que o aumento de impostos e encargos tem origem nos governos (Federal e Estaduais) e no sistema Eletrobrás, gestor de encargos como a RGR e CDE. Sofrem pressão as empresas privadas e estatais (incluindo estatais distribuidoras sob o controle da *holding* Eletrobrás) e o consumidor de energia.

HIPÓTESE DE MANIFESTAÇÃO DE USO POLÍTICO	ORIGEM DA PRESSÃO	DESTINO DA PRESSÃO			
		Empresas Privadas Do SEB	Empresas Estatais do SEB	Tesouro Nacional ou Contribuinte	Consumidor de Energia
Impostos e Encargos	Governos e Eletrobrás	x	x		x

A hipótese de uso político sobrevive facilmente ao teste por se enquadrar em dois tipos de critério de uso político (Capítulo 3, Quadro 4):



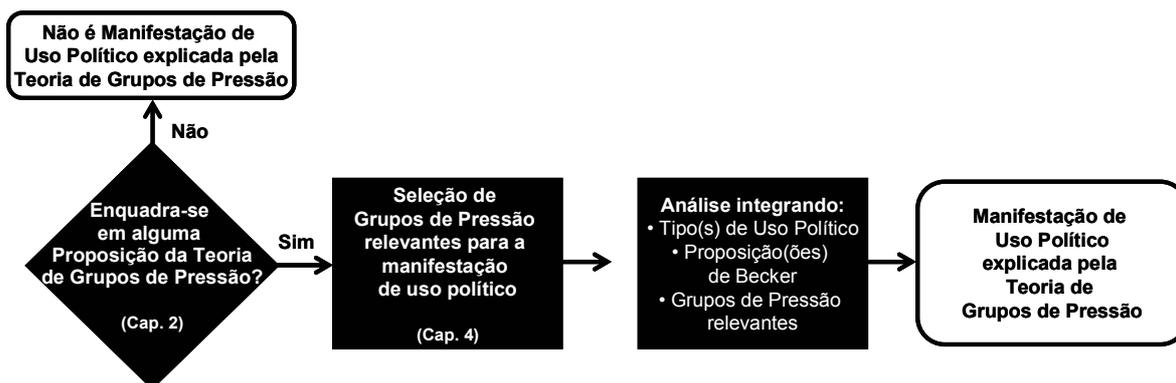
- “Subsídio do Setor Elétrico para o Estado”: os bilhões de reais retirados do setor elétrico via tributos e encargos são usados para reforçar os caixas do Estado em níveis que produzem grande ineficiência microeconômica dada a dimensão do peso-morto gerado;
- “Benefício Definido – Custo Indefinido”: definindo como beneficiados os governos (via tributos) e agentes subsidiados por políticas setoriais (via encargos), os custos arcados

pelos consumidores e empresas não são transparentemente comunicados e são pouco conhecidos pela população de consumidores.

Passo 2: Enquadra-se em alguma Proposição da Teoria de Grupos de Pressão (Capítulo 2, Quadro 2)?

Passo 3: Mapeamento de Grupos de Pressão relevantes para a manifestação de uso político

Passo 4: Análise integrada



Para a aplicação da Teoria de Grupos de Pressão de Becker, foram identificadas as seguintes nuances dessa manifestação de uso político:

1. Aumento de carga suportada pelo afastamento do Estado da atividade de distribuição;
2. Taxação pulverizada;
3. Subsídios para poucos e pequenos grupos;
4. Cenários futuros de maior resistência contra aumento de impostos.

1. Aumento de carga suportada pelo afastamento do Estado da atividade de distribuição

Com a privatização do setor e o afastamento gradual do Estado das atividades de distribuição, o setor elétrico foi vítima de um tipo de uso político apoiado na dissociação entre Estado e energia. Como a propriedade passou predominantemente à iniciativa privada, e como a interface com o consumidor não seria mais, predominantemente, a do Estado, um novo movimento do pêndulo é iniciado pela aplicação de uma idéia simples e eficiente: tributar a

energia de forma mais pesada, de forma a transferir para o Estado recursos que o permitam redistribuir as forças políticas de acordo com suas aspirações.

Além de não ter que administrar a reação negativa dos consumidores, que associariam o aumento tarifário – gerado pelo aumento de tributos – aos modelos de gestão das empresas, o Governo viabilizou uma maneira de se apoderar de mais de 40% da criação de valor do setor virtualmente sem esforço nenhum.

Esse raciocínio também pode ser visto do outro lado do espelho: como as estatais não mais se beneficiariam tanto dos subsídios repassados pelo Tesouro Nacional, as próprias estatais, que permaneceram com seus ativos concentrados na atividade de geração – atividade essa sem interface direta com os consumidores – transformam-se em grupos de pressão potencialmente beneficiados por esse aumento de tributação, já que os recursos arrecadados pelo Estado via impostos podem acabar beneficiando os projetos estatais de expansão da geração de energia, uma vez que o Tesouro terá maior disponibilidade de recursos e, teoricamente, exercerá menor pressão para que as estatais gerem *superávit*, liberando-as, portanto, para maiores investimentos. A dinâmica de geração de *superávit* via estatais é discutida por Werneck em “Empresas Estatais e Política Macroeconômica” (41).

Esse modelo, portanto, beneficia a União, as estatais e seus aliados. Penaliza consumidores e empresas privadas, gerando impacto sobre a atividade econômica agregada, conforme discute Rotember em “*Energy Taxes and Aggregate Economic Activity*” (44). Nesse jogo político, os primeiros aumentaram suas funções-influência às custas da diminuição das influências dos segundos.

O Corolário da Proposição 1 (“*A eficácia política de um grupo não é determinada pela sua eficiência absoluta, mas por sua eficiência relativa a outros grupos de pressão*”) dá abrigo conceitual a esta dinâmica de aumento de impostos: o Estado, por sua posição legal e por seu maior poder de coordenação de esforços em relação às empresas distribuidoras (64 empresas em todo o Brasil), teve maior eficiência relativa.

2. Taxação pulverizada

A pulverização aqui se refere a duas dimensões:

- quanto ao número de impostos; e
- quanto ao número de contribuintes.

Vimos no Corolário da Proposição 2 da Teoria de Grupos de Pressão de Gary Becker que: *“Políticas públicas que aumentam a eficiência têm maiores chances de serem adotadas do que políticas que diminuem a eficiência.”*

Um sistema tributário que taxa muitas pessoas, de várias maneiras, portanto, encaixa-se no modelo acima. Isso porque, conforme anteriormente estabelecido, o aumento do número de pessoas tributadas diminui a alíquota necessária para obter uma certa receita, reduzindo o peso-morto marginal da tributação. O aumento do número de contribuintes reduz, portanto, a produção de pressão contrária à tributação.

O setor elétrico aplica esse princípio de forma notável. Com a existência de 15 ou mais rubricas de impostos diretos e indiretos (encargos), grupos de pressão que são beneficiados sofrem menor resistência a essa transferência de renda. Se também considerarmos que esses 15 tributos são arcados por mais de 97% da população brasileira atendida pelo serviço de energia elétrica, a pulverização se estabelece de maneira mais intensa.

3. Subsídios para poucos e pequenos grupos

A Proposição 3 de Becker estabelece que *“Grupos bem-sucedidos politicamente tendem a ser pequenos em relação aos grupos tributados que viabilizam os pagamentos dos subsídios que beneficiam os primeiros.”*

A observação de alguns encargos do setor elétrico evidencia a proposição acima:

- CCC (Conta de Consumo de Combustíveis): beneficia majoritariamente geradores térmicos do sistema isolado com subsídios para a produção de energia mais cara. Recentes estudos demonstram a ausência quase completa de sinais econômicos de indução

de eficiência para esses geradores, que simplesmente têm o custo de seus combustíveis reembolsado. Além desses proprietários de usinas, um grupo estatal também auferiu significativas vantagens comerciais: a BR Distribuidora, braço de comercialização de combustíveis da Petrobras, estatal controlada pela União, que em 2004 obteve, somente com a venda de combustíveis para essas usinas, 12% de sua receita total no Brasil. Gravitam também ao redor desse sistema toda a indústria de transporte de combustível e os governos estaduais que recolhem ICMS sobre a venda de combustível em seus estados.

- CDE (Conta de Desenvolvimento Energético): parte de seus recursos é deslocada para custear subsídios a fontes alternativas no âmbito do PROINFA. Todos os milhões de consumidores, portanto, assumem os subsídios distribuídos a poucos proprietários de usinas, via CDE. Não bastasse essa transferência de renda, a legislação estabelece a Eletrobrás como administradora dos recursos da CDE, dando à estatal oportunidades de geração de valor via atividade bancária.
- ECE (Encargo de Capacidade Emergencial): algumas das usinas emergenciais custeadas pela ECE geraram energia a valores superiores a R\$600/MWh, enquanto os leilões de energia realizados em 2005 fecharam contratos entre geradores e distribuidores na faixa de R\$120/MWh. Os poucos proprietários dessas usinas, dentro da legislação estabelecida pelo governo, receberam subsídios pagos pelos consumidores e pelos contribuintes, na forma de encargo tarifário e de empréstimos do BNDES, que chegou a financiar até 100% de algumas usinas.

4. Cenários futuros de maior resistência contra aumento de impostos

A Proposição 2 de Becker diz que “*O aumento nos custos relacionados ao peso-morto reduz o subsídio do estado de equilíbrio*”.

Deduz-se dessa proposição que, como o peso-morto gerado pelos impostos encoraja o exercício de pressão dos pagadores de impostos e desencoraja a pressão dos recebedores de subsídios (já que nem toda o valor retirado dos primeiros é transferido aos segundos, daí a expressão “peso-morto”), os pagadores de impostos têm uma vantagem intrínseca no exercício de pressão.

Essa proposição oferece base conceitual para a análise do fenômeno recentemente observado no Brasil, mais marcadamente em alguns setores da economia, dentre os quais o setor elétrico: há uma notável mobilização de grupos de pressão, inicialmente até antagônicos, no sentido de diminuir a carga tributária. Atividades de *lobby*, publicidade, atuação em audiências públicas e outras ações têm sido praticadas, com algum grau de coordenação, pelos grupos pagadores da evidente alta carga tributária.

A figura seguinte reproduz um anúncio publicado em agosto de 2005 em jornais de circulação nacional e que contou com o apoio de praticamente todas as associações do setor, unidas no esforço de desoneração da tarifa elétrica. A oportunidade ocorreu na tramitação de uma medida provisória que, por diminuir o imposto de vários setores, ficou conhecida como “MP do Bem”.

ENERGIA ELÉTRICA NA MP DO BEM. É PARA O BEM DE TODOS.

O setor elétrico responde por 5% do Produto Interno Bruto e proporciona um serviço que beneficia a 97% da população brasileira, representando parcela significativa dos orçamentos familiares e dos custos produtivos. A medida provisória 252 (medida do bem) se constitui numa oportunidade concreta para aumentar a renda disponível das pessoas e reativar projetos hidrelétricos paralisados, promovendo investimentos e gerando empregos desde que acolhidas as seguintes emendas propostas:

* Modicidade tarifária e desoneração de consumidores residenciais, rurais, poder público, serviço público e iluminação pública: pelo retorno à regra anterior de recolhimento do PIS/COFINS (alíquota de 3,65%, em regime cumulativo). A recente alteração (alíquota de 9,25% em regime não-cumulativo) representou uma elevação de 2,5% nas tarifas finais e um aumento arrecadatório de cerca de R\$ 3,8 bilhões para os segmentos de geração, transmissão e distribuição;

* Incentivo a novos investimentos: pela isenção de IPI e PIS/COFINS para os novos investimentos

necessários ao suprimento do setor elétrico nos próximos anos; pela isenção de PIS/COFINS para a venda de energia gerada por tais investimentos; pela depreciação dos ativos viabilizados por tais investimentos em prazos compatíveis com aqueles fixados pela Receita Federal para outros setores industriais; e pela alteração da Lei nº 8.987 (Concessão de Serviços Públicos) viabilizando financiamentos na modalidade de *Project Finance*;

* Correção de distorções tributárias: pela manutenção da alíquota de 3,65% de PIS/COFINS nos

contratos bilaterais de energia firmados no modelo setorial anteriormente vigente (contratos afetados pela Instrução Normativa nº 468/04 da Secretaria da Receita Federal); e pela preservação da isenção de PIS/COFINS para venda de gás natural às usinas do Programa Prioritário de Termelétricas e para o carvão usado em geração térmica;

* Correção de distorções competitivas: pelo diferimento do pagamento do ágio pago sobre o Uso do Bem Público (UBP) nas licitações de usinas leiloadas no período 1996-2002, ou pela possibilidade de pagá-lo com base em energia.

ABCE
Associação Brasileira
de Concessionárias de
Energia Elétrica

ABDIB
Associação Brasileira
da Infra-Estrutura
e Indústria de Base

ABIAPE
Assoc. Bras. dos Investidores
em Autoprodução
de Energia Elétrica

ABRACE
Associação Brasileira
de Grandes Consumidores
de Energia

ABRADEE
Associação Brasileira
de Distribuidores de
Energia Elétrica

ABRAGE
Associação Brasileira
das Empresas Geradoras
de Energia Elétrica

ABRAGEF
Associação
Brasileira de
Geração Flexível

ABRAGET
Associação Brasileira
de Geradoras
Termelétricas

ABRATE
Assoc. Bras. das
Grandes Empresas de
Transmissão de
Energia Elétrica

APINE
Associação dos
Produtores
Independentes de
Energia Elétrica

APMPE
Assoc. Bras. dos
Pequenos e Médios
Produtores de
Energia Elétrica

CBIEE
Câmara Brasileira
de Investidores em
Energia Elétrica

FIESP
Federação das
Indústrias do Estado
de São Paulo

Por terem que arcar com todo o peso da tributação, esses grupos, conforme a Proposição 2, têm altos incentivos para exercer pressão. As estratégias de comunicação adotadas por estes grupos, apesar da forte resistência das Receitas Federal e Estaduais, começa a surtir os primeiros efeitos junto à opinião pública. Os efeitos desse esforço de comunicação, no entanto, ainda não podem ser quantitativamente avaliados, embora se possa argumentar que seria plausível que, sem tal esforço, o campo para novos aumentos de impostos e encargos estaria mais propício para os governos.

Como mensagens principais para transformar o consumidor em grupo de pressão aliado, essas entidades têm enfatizado comparações com tributações em outros países e setores, e até evidenciado os subsídios explícitos direcionados a grupos como os proprietários das usinas mantidas com recursos da Conta de Consumo de Combustível.

Os benefícios potenciais de qualquer pequena vitória justificam os custos incorridos num setor que, em 2005, gerou uma receita de R\$114 bilhões. Com esse nível de receitas e volume de impostos, uma redução de 1% na carga tributária atual, superior a 40%, representa centenas de milhões de reais que deixam de ser transferidos para os cofres públicos e para grupos de pressão subsidiados.

De acordo com a Proposição 4 de Becker *“A competição entre grupos de pressão favorece a construção de métodos eficientes de tributação”*.

Portanto, à medida em que os grupos tributados exercem maior pressão, por terem maior incentivo para fazê-la, e à medida em que os vários atores competem pela diminuição de tributos e aumento de subsídios que lhes são alocados, pode-se aceitar a hipótese de que, num sistema político com razoável transparência de dados, imprensa livre, e mínima disponibilidade de recursos para os diversos grupos de pressão, o setor elétrico brasileiro deve caminhar para um cenário onde aumentos tributários serão fortemente combatidos.

Os argumentos do Estado para a manutenção do *status quo* tributário têm sido enfraquecidos pela transparência dos dados relacionados às fontes e destinos dos recursos públicos e pela dupla necessidade de: a) incentivar a expansão do setor pela desoneração tributária; e b) desonerar a produção e o consumo, já que a energia se posiciona na base da cadeia produtiva e dos orçamentos familiares. Essas duas medidas de desoneração, apesar da perda material de arrecadação, podem oferecer ao Estado poderosas mensagens políticas e, até mesmo, compensações tributárias originadas da tributação de outras fontes que absorveriam a renda disponível gerada por essa mesma desoneração.

CAPÍTULO 7 – Estudo de Caso: “Leilões de Energia”

7.1 *Contexto Histórico-Político*

O setor elétrico brasileiro passou por um significativo processo de mudança ao longo de 2003 e 2004. O novo governo eleito decidiu, com base em seu programa de governo divulgado na campanha eleitoral presidencial de 2002, ter no modelo elétrico mais uma bandeira da sua agenda de reformas⁶.

Conforme trechos destacados a seguir, os argumentos para a reestruturação do setor elétrico se basearam na “falta de planejamento” e nas “falhas do modelo de mercado”. A própria “privatização das empresas” aparece como uma das causas do “perda de sinergia” do sistema energético, da “debilitação da infra-estrutura econômica e social” e até mesmo como fator “encarecedor dos serviços públicos”:

Itens do Programa de Governo da Campanha Eleitoral do PT à Presidência da República:

26. O novo governo vai **restabelecer o planejamento estratégico** que existia no setor elétrico e foi abandonado com a tentativa de implantação de um **modelo de mercado**. Com o **desmonte** do planejamento integrado, a **cisão e privatização de empresas**, o Brasil abriu mão da sinergia de seu sistema e de uma de suas principais vantagens: a produção da energia elétrica mais barata do mundo. O planejamento integrado proposto **exige uma nova estrutura institucional**, envolvendo: hidroeletricidade, petróleo e gás natural, carvão, geração nuclear (Angra I e II), fontes alternativas (eólica, solar e biomassa), eficiência energética e co-geração e geração desconcentrados.

13. As **privatizações e a fragilização financeira do Estado debilitaram a infra-estrutura econômica e social**, comprometendo a competitividade e o potencial de crescimento da economia. Essas modificações estruturais estiveram associadas a uma determinada estratégia de estabilização: o Plano Real baseou-se na articulação entre o aumento acelerado das importações e absorção de recursos financeiros externos. As dívidas interna e externa daí resultantes implicam a manutenção de taxas de juros permanentemente elevadas.

21. Há ainda uma outra dimensão da situação social a ser considerada e que diz respeito às mudanças nos padrões de consumo. Dois aspectos essenciais da política de liberalização, a abertura comercial e as **privatizações**, causaram importantes mudanças nos preços relativos – o barateamento de produtos

⁶ Item 43 do Programa de Governo da Campanha Eleitoral do PT para a Presidência da República (http://www.lula.org.br/obrasil/programa_int.asp?cod=42): “Nosso governo, orientado pelo interesse público, desenvolverá um programa de reformas institucionais e políticas, ouvindo as sugestões e negociando as divergências com toda a sociedade.”

*industrializados e o **encarecimento dos serviços públicos** – e, conseqüentemente, na estrutura de gastos das famílias, inclusive das mais pobres.*

*22. **Ao tornar objeto de exploração mercantil um conjunto de serviços públicos e aumentar os seus preços, as privatizações terminaram por elevar os gastos da população com os mesmos.** Foi o caso, por exemplo, de água e esgoto, **energia elétrica**, telefonia e transportes. Por causa da renda baixa de grande parcela dos usuários, ocorreu também uma crescente inadimplência, mesmo em segmentos nos quais houve ampliação significativa do acesso, como na telefonia.*

As circunstâncias e o arranjo de forças políticas conjunturais facilitaram a aplicação da clássica distorção lógica conhecida como *post hoc ergo propter hoc*, ou “porque o fato B se seguiu ao fato A, o fato B foi causado pelo fato A”: porque o desequilíbrio entre oferta e demanda (causador de um racionamento de energia e de uma séria crise econômico-financeira nas empresas) se seguiu à privatização das empresas, a privatização foi a causadora da crise.

Dado o diagnóstico anti-privatização apontado acima, os mecanismos para promover uma nova estrutura institucional no setor energético passariam pela maior intervenção do Estado no setor:

*2. **Só um novo contrato social que favoreça o nascimento de uma cultura política de defesa das liberdades civis, dos direitos humanos e da construção de um País mais justo econômica e socialmente permitirá aprofundar a democratização da sociedade, combatendo o autoritarismo, a desigualdade e o clientelismo. Na busca de um novo contrato, a mobilização cívica e os grandes acordos nacionais devem incluir e beneficiar os setores historicamente marginalizados e sem voz na sociedade brasileira. Só assim será possível garantir, de fato, a extensão da cidadania a todos os brasileiros. É indispensável, por isso, promover um gigantesco esforço de desprivatização do Estado, colocando-o a serviço do conjunto dos cidadãos, em especial dos setores socialmente marginalizados. Desprivatizar o Estado implica também um compromisso radical com a defesa da coisa pública. A administração deixará de estar a serviço de interesses privados, sobretudo dos grandes grupos econômicos, como até agora ocorreu.** Um Estado eficiente, ágil e controlado pelos cidadãos é também a melhor arma contra o desperdício e a corrupção.*

*3. **A imensa tarefa de criar uma alternativa econômica para enfrentar e vencer o desafio histórico da exclusão social exige a presença ativa e a ação reguladora do Estado sobre o mercado,** evitando o comportamento predatório de monopólios e oligopólios. O controle social dará também mais transparência e eficácia ao planejamento e à execução das políticas públicas nas áreas de saúde, educação, previdência social, habitação e nos **serviços públicos em geral.** A boa experiência do orçamento participativo nos âmbitos municipal e estadual indica que, apesar da complexidade que apresenta sua aplicação no plano da União, ela deverá ser estendida*

para essa esfera. Em outras palavras, nosso governo vai estimular a ampliação do espaço público, lugar privilegiado da constituição de novos direitos e deveres, o que dará à democracia um caráter dinâmico.

*27. Para os objetivos definidos no planejamento, **deverá ser mobilizado o setor público** e incentivado o setor privado. Para isso deverá trabalhar a partir de requisitos de qualidade e confiabilidade; modicidade das tarifas; respeito à legislação ambiental, e reinvestimento de parte dos lucros em projetos destinados a modernizar o sistema e a expandi-lo proporcionalmente ao desenvolvimento econômico.*

Segundo Offe (61), enquanto cada um dos proprietários que constituem o mercado for capaz de introduzir sua propriedade nas relações de troca, não há razão para o Estado intervir no processo privado de alocação.

Esse raciocínio provoca a reflexão sobre as principais motivações que levaram o governo a intervir na regra de contratação de energia vigente até então. Sendo o próprio governo formulador das novas regras e, simultaneamente, competidor no mercado de geração de energia (por ser controlador das empresas estatais), o preocupante nível de descontração das estatais Eletronorte, Chesf e Furnas poderia ser um forte argumento para tal intervenção.

7.2 *O Cenário Competitivo para a Geração de Eletricidade no Brasil*

Prosseguindo com sua intenção de aumentar a intervenção do Estado no setor energético e refutar o modelo competitivo de mercado, o Ministério de Minas e Energia consumiu 15 meses na elaboração de um novo modelo para o setor. Tal modelo tinha como elemento fundamental o estabelecimento de novas regras para a contratação de geração de energia elétrica.

No modelo energético vigente até março de 2004, não havia distinção entre geradores existentes (que possuem usinas geradoras já construídas, em grau de amortização e depreciação variável) e geradores novos (de usinas que serão construídas ou recém-construídas).

Os produtores independentes podiam comercializar livremente a sua energia, via contratos bilaterais, dentro da expectativa de que os preços de contratos de suprimento de longo prazo convergiram ao custo marginal de expansão. As privatizações de geradoras e licitações de potenciais hidrelétricos na década de 1990 foram realizadas com essa expectativa e essa expectativa foi incorporada nas licitações de privatização e de potenciais hidráulicos recentes, já que a disposição de pagar dos investidores foi balizada pelo fluxo de caixa descontado dos custos e receitas esperadas ao longo do período de concessão.

Já no novo modelo, a seguinte regra para contratação de energia deveria ser respeitada:

- Licitações de geração existente: antecedência de 1 ano, duração de 3 a 15 anos;
- Licitações de ajuste: antecedência máxima de 2 anos, duração máxima de 2 anos;
- Contratos bilaterais (ambiente de contratação livre): com consumidores livres ou comercializadoras, condições e preços livremente negociados.
- Geração nova: antecedência de três ou cinco anos (A-3 ou A-5), duração de 15 a 35 anos, com participação restrita aos novos empreendimentos de geração;

Pode-se organizar a discussão dessa alteração de ambiente de contratação ao redor das perguntas:

- a. Qual a motivação por trás da diferenciação entre “energia velha” e “energia nova”?;

- b. Esse critério produz artificialidades?;
- c. Esse critério remunera adequadamente ativos existentes e induz a novos investimentos?

a. Motivação

Os motivos alegados pelo Ministério de Minas e Energia na construção do novo modelo se baseavam em assegurar que a expansão do parque gerador fosse feita de modo a garantir o abastecimento de energia.

É fato que numa matriz predominantemente hídrica como a brasileira, que tende sempre à sobre-oferta de energia (com a exceção de alto custo nos períodos de hidrologia desfavorável, como aconteceu no racionamento de 2001), o formulador de política energética se vê na difícil situação de “como atrair investidores num cenário que tende a sobre-oferta e, portanto, a preços baixos que não são atrativos”.

Para resolver a dificuldade acima, o formulador de política energética decidiu criar uma diferenciação entre energia produzida por plantas existentes e novas plantas, dando para empreendedores de novas usinas condições privilegiadas de contratação, com contratos negociados com maior antecedência em relação à entrega, prazos mais longos de duração, e, por disputarem um mercado restrito, com preços maiores.

Por outro lado, segundo Tendências (62), ao restringir a competição dos geradores existentes ao mercado atual, sobre-ofertado na sua maior parte, há, pela maior competição a esse mercado restrito, um efeito de redução de preços. O efeito colateral que se obtém com essa restrição à competição é, portanto, uma “modicidade tarifária” patrocinada pelos geradores existentes, sejam eles estatais ou privados.

Esse tipo de intervenção do governo, ao alterar regras que afetariam o ambiente competitivo e a remuneração de suas próprias empresas estatais, que disputam mercado com empresas privadas, também pode ser analisado a luz de algumas reflexões feitas por Bobbio (58) sobre teorias a respeito das ações do governo: o poder do príncipe é tão mais eficaz quanto mais oculto está dos olhos indiscretos do vulgo, e que o controle público retarda a decisão e impede a surpresa.

Tal argumentação foi usada pelo governo nas etapas finais de preparação do novo modelo, que foi encaminhado ao Congresso Nacional por Medida Provisória ao invés de um Projeto de Lei: a necessidade de sigilo para evitar favorecimentos e a alegada “urgência” para a implementação de medidas justificaria a baixa transparência no processo de confecção das novas regras e o atalho legal escolhido.

A análise de manifestações do governo na imprensa à época do anúncio do novo modelo energético e das manifestações contrárias dos agentes privados – que alegavam ser afetados negativamente pelas novas regras – nos remete a outra reflexão de Bobbio (58) sobre a influência do poder público sobre a imprensa, onde lemos o seguinte trecho: “... *Da mesma forma, jamais desapareceu a prática do ocultamento através da influência que o poder público pode exercer sobre a imprensa, através da monopolização dos meios de comunicação de massa, sobretudo através do exercício sem preconceitos do poder ideológico, sendo a função das ideologias a de cobrir com véus as reais motivações que movem o poder, forma pública e lícita da ‘nobre mentira’ de origem platônica ou da ‘mentira lícita’ dos teóricos da razão do Estado*”.

b. Artificialidades

Como descrito anteriormente, no novo modelo: a) os contratos teriam prazos maiores; b) as licitações seriam feitas com maior antecedência em relação à data de início do suprimento de energia elétrica.

É também importante registrar que, além da redução do mercado potencial para geradores existentes, permaneceriam sendo despachadas na base a energia de Itaipu e da Eletronuclear, o que reduz ainda mais o espaço de competição para geradores existentes, estatais ou privados.

Ainda de acordo com Tendências (62), o preço da energia comercializada por meio de contratos com baixa antecedência tende a se aproximar do preço no mercado à vista. Assim como o mercado à vista, o preço dos contratos com pequena antecedência tendem a ser baixos a maior parte do tempo e muito elevados em condições hidrológicas adversas.

Tem-se então um viés de sobre-oferta nas licitações da geração existente: a baixa antecedência das licitações e a menor duração dos contratos de suprimento da geração existente implicam que qualquer ajuste de redução do nível de contratação seria compensado por meio da não renovação de contratos da geração existente. Os contratos de suprimento da nova geração, por outro lado, têm duração igual a todo o período de concessão da usina, impossibilitando a redução do nível de contratação da geração nova.

Como usinas existentes e novas produzem o mesmo “produto”, pode-se argumentar que esse novo critério produz uma artificialidade microeconômica:

- por restringir a competição entre dois produtos com as mesmas características;
- por induzir a preços diferenciados para dois produtos com as mesmas características.

c. Remuneração de ativos existentes e indução de novos investimentos

Considerados os tópicos anteriores, do ponto de vista do formulador de política energética é essencial que sejam analisados os efeitos de longo prazo da alteração promovida.

A análise sugere que, ao restringir a contratação para geradores existentes, os investidores em geração já instalados serão prejudicados, com uma remuneração dos seus investimentos inferior à estimada porque:

- a) no novo modelo, há uma redução nas opções de contratação;
- b) as novas regras fazem com que o mercado de geração existente seja a única alternativa para reduzir o nível de contratação caso as distribuidoras estejam sobre-contratadas.

Para futuros empreendedores que estejam considerando investir no país, esse sinal pode ser limitador do potencial de investimento, uma vez que a análise a respeito do tratamento que geradores existentes estão recebendo agora, uma vez já feitos os investimentos, não parece conduzir a cenários de retorno positivos ou, no mínimo, indicam a frustração de expectativas indicadas há menos de 10 anos.

Como os “novos investidores” de hoje serão os “investidores existentes” de amanhã, esse risco de assimetria competitiva merece atenção do formulador de política energética para que o próprio objetivo da distinção “nova” versus “velha” não produza o efeito contrário proposto: afastar ao invés de atrair investidores.

Do ponto de vista do contribuinte, é necessário também lembrar que grande parte da geração existente é de propriedade estatal, o que tende a remunerar o Tesouro Nacional de maneira inferior à expectativa inicial, quando os investimentos foram aprovados décadas atrás.

Offe (61) oferece bom material reflexivo sobre “decisões baseadas na maioria” com a passagem “... *a regra majoritária privilegia a quantidade sobre a qualidade, ..., deixa de considerar a intensidade com que as preferências são defendidas pelos eleitores*” ao tratar de eleições. No caso aqui em questão, é relevante considerar que alguns dos agentes privados afetados pelas novas regras são muito menores que os agentes estatais (2% de participação de mercado contra números superiores a 50% no caso da holding Eletrobrás com suas 3 subsidiárias Eletronorte, Chesf e Furnas). Assim, efeitos que poderiam significar meras perdas de rentabilidade para as estatais poderiam significar simplesmente a inviabilização de algumas empresas privadas.

Essas observações teóricas sobre riscos de nível insatisfatório de remuneração de ativos, assimetria de competição entre geradores existentes e novos, e assimetria de competição entre geradores privados e estatais podem ser estudadas à luz de um caso prático: o leilão de energia existente promovido pelo Ministério de Minas e Energia em dezembro de 2004.

7.3 O Primeiro Leilão de Energia Existente

Uma vez definidas as novas regras gerais de contratação, o governo se viu novamente com a tarefa de definir as regras específicas para operacionalizar os leilões, sendo que os leilões de energia existente antecederiam os leilões de energia nova. Mais uma vez o governo tinha um problema da natureza apontada por Offe (60) como o problema de decisões de procedimento, do tipo “to choose how to choose” (escolher como escolher).

O próprio governo apontou que o desenho do leilão deveria contemplar as 3 grandes preocupações de especialistas em teoria de leilões e bem detalhadas por Paul Klemperer (57): conluio entre competidores, barreiras de entrada a competidores e preços predatórios.

O leilão de energia existente foi realizado no dia 07 de dezembro de 2004. Foram negociados R\$1,19 bilhão de megawatts-hora (MWh), que somaram cerca de R\$74,7 bilhões (bilhões de reais). Os resultados globais do leilão, divulgados pela Câmara de Comercialização de Energia Elétrica (CCEE, www.ccee.org.br) são mostrados no quadro 14.

Produto	Quantidade de Contratos	Energia			
		Energia Contratada Total (MWh)	Energia Contratada Total (MW médio)	Preço Médio de Venda (R\$/MWh)	Valor em R\$
2005 – 2012	340	634.938.912,00	9.054,00	57,51	36.515.336.829,12
2006 – 2013	385	475.608.096,00	6.782,00	67,33	32.022.693.103,68
2007 – 2014	248	82.190.016,00	1.172,00	75,46	6.202.058.607,36
TOTAL	973	1.192.737.024,00	17.008,00	62,66	74.740.088.540,16

Quadro 14: Resultados Globais – Leilão de Energia Existente de 07/12/2004
Fonte: CCEE. Elaboração Própria.

Para formalizar todas as transações, foram assinados 973 contratos devidamente regulados entre os 12 agentes vendedores e 35 agentes compradores listados no quadro 15.

Vendedores	Produto Negociado	Nº Contratos	Compradores	Produto Comprado	Nº Contratos
1 CEEE	2005/2006	69	1 AES SUL	2005/2006/2007	29
2 Cemig	2006	35	2 Ampla	2005/2006/2007	29
3 CESP	2005/2006/2007	100	3 Bandeirante	2005/2006/2007	29
4 CHESF	2005/2006/2007	100	4 Bragantina	2005/2006/2007	29
5 Copel Geração	2005/2006/2007	100	5 CAIUÁ	2005/2006/2007	29
6 Duke Energy	2005/2006/2007	100	6 Ceal	2005/2006/2007	29
7 Eletronorte	2005/2006/2007	100	7 CEB	2005/2006/2007	29
8 EMAE	2005/2006/2007	100	8 CEEE	2005/2006/2007	29
9 ESCELSA	2005/2006	69	9 CELB	2005/2006/2007	29
10 Furnas	2005/2006/2007	100	10 CELESC	2006	11
11 LIGHT	2005/2006	69	11 CELG	2005/2006/2007	29
12 Tractebel Energia	2007	31	12 Celpa	2005/2006/2007	29
TOTAL		973	13 Celpe	2005/2006/2007	29
			14 Celtins	2005/2006/2007	29
			15 Cemar	2005/2006/2007	29
			16 Cemat	2005/2006/2007	29
			17 Cemig	2005/2006	21
			18 CEPISA	2005/2006/2007	29
			19 CFLCL	2005/2006/2007	29
			20 Coelba	2005/2006/2007	29
			21 Coelce	2005/2006/2007	29
			22 Copel Distribuição	2005/2006	21
			23 Cosern	2005/2006/2007	29
			24 CPFL Paulista	2005/2006/2007	29
			25 CPFL Piratininga	2005/2006	21
			26 EEPV	2005/2006/2007	29
			27 Elektro	2005/2006/2007	29
			28 Eletropaulo	2005/2006/2007	29
			29 ENERGIPE	2005/2006/2007	29
			30 ENERSUL	2005/2006/2007	29
			31 ESCELSA	2005/2006/2007	29
			32 LIGHT	2005/2006/2007	29
			33 Nacional - CNEE	2005/2006/2007	29
			34 Saelpa	2005/2006/2007	29
			35 Santa Cruz	2005/2006/2007	29
			TOTAL		973

Quadro 15: Compradores e vendedores – Leilão de Energia Existente de 07/12/2004
Fonte: CCEE. Elaboração Própria.

Como o leilão foi concebido na modalidade “leilão reverso”, onde venceria o vendedor que oferecesse a menor tarifa por unidade de energia para cada um dos tipos de produto (cada produto era definido pelo ano de início de entrega da energia), é interessante observarmos algumas comparações:

- a) comparação entre os preços finais e os preços iniciais do leilão, arbitrariamente definidos pelo governo e chamados de “preços de reserva” (quadro 16); e
- b) comparação entre os preços finais e as expectativas dos analistas de bancos que cobrem o setor elétrico com regularidade (quadro 17).

Preço (R\$/MWh)	Prod 2005	Prod 2006	Prod 2007
Preço Inicial	80,00	86,00	93,00
Preço Médio Final	57,51	67,33	75,46
Diferença	28,11%	21,71%	18,86%

Quadro 16: Comparação entre Preços Finais e Preços Iniciais – Leilão de Energia Existente de 07/12/2004
Fonte: CCEE. Elaboração Própria.

Preços [R\$/MWh]	2005	2006	2007
Estimativa Banco A	71,00	82,00	92,00
Estimativa Banco B	69,28	78,86	91,20
Estimativa Banco C	70,00	75,00	80,00
Estimativa Banco D	70,00	74,69	79,69
Pesquisa Pré-Leilão (1)	66,00	72,00	80,00
Média das Estimativas	69,26	76,51	84,58
Resultado	57,51	67,33	75,46
Deságio	17%	12%	11%

(1) Pesquisa feita junto a 50 investidores

Quadro 17: Comparação entre Preços Finais e Estimativas de Bancos
Leilão de Energia Existente de 07/12/2004
Fonte: Relatórios de Bancos. Elaboração Própria

O gráfico 1 ilustra os dados do quadro 16 e evidencia a magnitude da diferença:

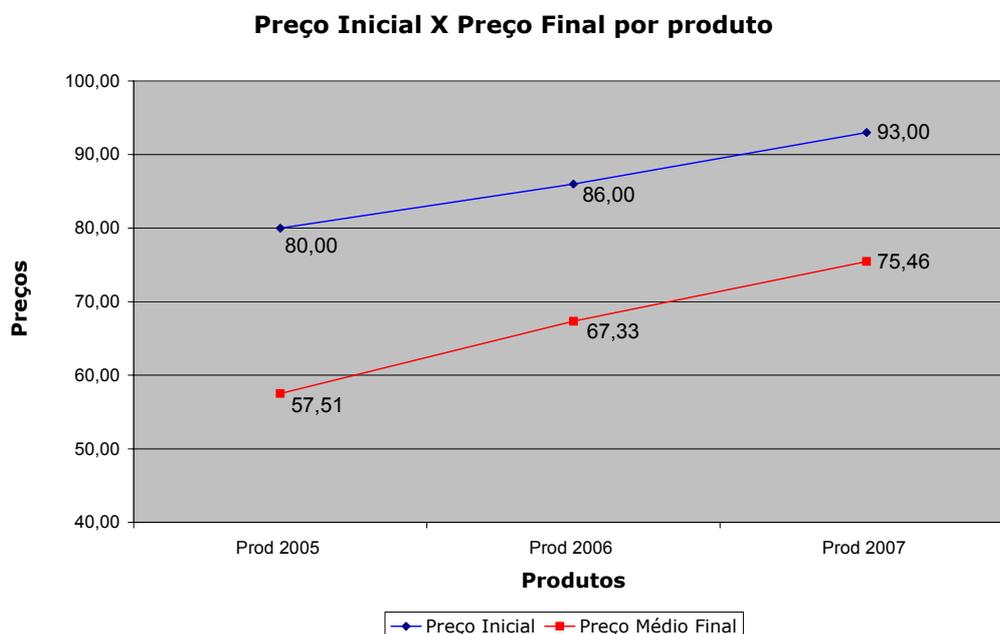


Gráfico 1: Comparação entre Preços Finais e Preços Iniciais
Leilão de Energia Existente de 07/12/2004
 Fonte: Relatórios de Bancos. Elaboração Própria

O gráfico 2 apresenta os dados do quadro 17 e evidencia a magnitude da frustração de expectativas de preços feitas pelos analistas de bancos, todas unanimemente superiores aos preços finais obtidos:

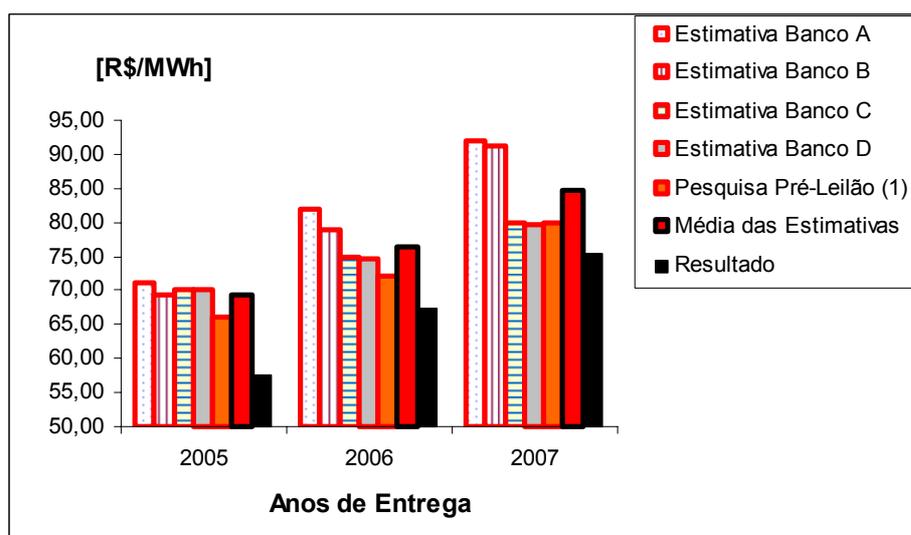


Gráfico 2: Comparação entre Preços Finais e Estimativas de Bancos
Leilão de Energia Existente de 07/12/2004
 Fonte: Relatórios de Bancos. Elaboração Própria

O governo, quando indagado sobre essa frustração de expectativas, argumentou que os baixos preços foram resultado do processo competitivo e que “o mercado” tinha definido o preço de equilíbrio adequado para as quantidades de oferta e demanda.

Num processo integralmente privado, onde todos os competidores claramente agem no sentido de maximizar a função lucro, tal argumento ganharia muita força. Num ambiente misto, onde privados competem com estatais, temos um sério problema: qual a função otimizada pelas estatais? Como competir em condições de igualdade com empresas que podem decidir não maximizar o lucro e que são controlados pela instituição (Ministério de Minas e Energia) que concebeu e gerenciou o processo competitivo? Há riscos de não somente falta de isonomia competitiva, mas também de assimetria de informação?

Quanto à questão de assimetria de informação, um curioso episódio foi testemunhado em evento setorial ⁷ que antecedeu o leilão e que contou com a presença de um dos membros do governo encarregado de desenhar e gerenciar o leilão: indagado sobre o risco de prática de preços predatórios que poderiam inviabilizar o processo, o funcionário público em questão, sem perceber a clara situação de “troca de papéis” em que ele próprio se colocou, afirmou que o risco era baixíssimo porque ele tinha acabado de participar de reuniões de conselho das estatais federais que competiriam no leilão e, de acordo com as simulações dessas empresas, a preocupação não procedia.

Percebe-se, então, a complicada sobreposição de papéis, sem entrar no mérito de honestidade e integridade das pessoas envolvidas: as mesmas pessoas encarregadas de definir as regras tomavam parte do processo de definição da estratégia comercial de um dos competidores (no caso, as empresas estatais federais).

Para aumentar a gravidade da situação, é relevante lembrar que as empresas estatais concentram 76% da produção de energia no Brasil, sendo que as estatais federais em questão concentram mais de 50% do mercado, conforme quadro 18.

⁷ Evento promovido pela Associação Brasileira de Distribuidoras de Energia Elétrica em 21 de setembro de 2004.

Participação de Mercado (%)	
Estatais	76,9
Tractebel	7,1
AES	3,2
Duke	2,5
El Paso	1,8
EDF + EDP + CPFL + Prisma	3,0
Petrobras	0,5
Pequenos Geradores	5,0
Total	100,0

Quadro 18: Participação de Mercado dos Agentes de Geração de Energia Elétrica no Brasil (2004)
Fonte: ANEEL. Elaboração Própria

Entramos aqui num outro tipo de distorção competitiva: o risco de assimetria em função de escala, com o risco de uso de poderes de monopolista. Essa preocupação foi inclusive expressa pelo Secretário do Tesouro Nacional, Joaquim Levy em diversas ocasiões, das quais destacamos a seguinte, que já prenunciava as dificuldades que apareceriam nos futuros leilões⁸: *“As pessoas querem saber qual é a regra do jogo. Então, vamos explicitar qual é o papel das estatais. No setor elétrico, como as estatais vão se comportar nos leilões, qual é a função que elas estão maximizando? Quem é grande tem muitos artifícios. É preciso explicitar isso.”*

Como Secretário do Tesouro, Levy teve como preocupação fundamental proteger o patrimônio público, inclusive o das estatais federais, construídas ao longo de décadas com recursos dos contribuintes e que, teoricamente, devem dar o retorno adequado aos seus acionistas (os próprios contribuintes, representados pelo Estado).

Oportunidades perdidas de maximização de lucro das estatais significam uso ineficiente de recursos públicos e desrespeito aos contribuintes e acionistas minoritários, que adquiriram ações das empresas estatais com expectativas óbvias e legítimas de obtenção de retorno

⁸ Declaração dada ao jornal Gazeta Mercantil de 12 de abril de 2004.

financeiro. O Setor Elétrico Brasileiro, testemunha de vários projetos de baixíssima eficiência econômico-financeira, tem sido alvo constante de apropriações indevidas por grupos de pressão econômicos ou políticos. Tal uso indevido é a preocupação expressa pelo Secretário. E a maneira (talvez a única maneira) de objetivamente disciplinar o comportamento eficiente das estatais em decisões como a participação em processos competitivos como leilões é a busca pela maximização de lucro. Se não essa função-objetivo, qual seria a alternativa? Maximização de “objetivos estratégicos” intangíveis? Maximização de posições políticas?

A atenção em relação a esse risco parece ser necessária. Recente pronunciamento de um funcionário público da Casa Civil evidencia o constante descompasso entre práticas gerenciais modernas e responsáveis e posturas no mínimo inconsequentes quanto ao trato do patrimônio público⁹: em seminário realizado pelo Ministério do Planejamento, o subchefe adjunto de ação governamental da Casa Civil, Ademar Miranda Torres, cobrou das empresas que atuem de forma mais coordenada com o governo e disse que *“na sua opinião, é legítimo que elas defendam seus interesses como empresas, para se manter financeiramente saudáveis. Mas, por se tratarem de empresas públicas, ele não vê necessidade de que elas busquem aumentar lucros. Para ser viáveis, defendeu, basta que elas não dêem prejuízo.”*

Tal declaração demonstra como é nítida a confusão, proposital ou não, feita em relação ao papel de empresas estatais: empresas ou ferramentas de uso político do governo? O problema de clareza na função sendo maximizada pelas estatais nos leilões também pode ser pensado considerando a reflexão de Offe (61) que sugere que, em termos das opções possíveis para o Estado no que se refere ao grau de intervencionismo, a estratégia mais racional seria a adoção de políticas que simultaneamente exponham os agentes, sejam eles estatais ou privados, à pressão de adaptação do mercado e à pressão modernizadora. Ele chama essa abordagem de “reincorporação administrativa à forma-mercadoria”, política que poderia ser descrita como algo intermediário entre o liberalismo do *laissez-faire* e a política protetora adotada pelo Estado social.

⁹ Declaração dada ao jornal Valor Econômico de 11 de novembro de 2004.

Bancos de investimento quantificam esse tipo de risco político quando calculam as taxas de desconto a serem usadas para trazer a valor presente os fluxos de caixas de empresas. O quadro 19 apresenta a avaliação feita por um banco de investimento ativamente envolvido nas análises das empresas do setor sobre o custo de Capital Próprio.

Custo de Capital Próprio = $Re = Rf + Rcr + \beta (Rm)$								
Stock	Risk-Free Rate (Rf)	Brazil Country Risk (Rcr)	Beta (β)	Market Risk Premium (Rm)	Additional Risk Premium (Rm)			
					Political	FX and Interest Rate	Liquidity	Regulatory/Others
Eletrobras PN	5.5%	5.0%	1.15	5.5%	2.0%	0.0%	0.0%	0.0%
Eletrobras ON	5.5%	5.0%	1.15	5.5%	3.0%	0.0%	0.0%	0.0%
CemigPN	5.5%	5.0%	1.00	5.5%	1.0%	0.0%	0.0%	0.0%
Copel PN	5.5%	5.0%	1.00	5.5%	4.0%	0.0%	0.0%	0.0%
SABESP ON	5.5%	5.0%	1.00	5.5%	1.0%	1.0%	0.0%	1.0%
Celesc PN	5.5%	5.0%	0.85	5.5%	2.0%	0.0%	0.0%	0.0%
Eletropaulo PN	5.5%	5.0%	1.20	5.5%	0.0%	1.0%	0.0%	0.0%
CESP PN	5.5%	5.0%	1.10	5.5%	2.0%	2.0%	0.0%	0.0%
Tractebel En. ON	5.5%	5.0%	0.65	5.5%	0.0%	0.0%	1.0%	0.0%
Tractebel En. PN	5.5%	5.0%	0.65	5.5%	0.0%	0.0%	2.0%	0.0%
AES Tiete ON	5.5%	5.0%	0.65	5.5%	0.0%	0.0%	2.0%	0.0%
AES Tiete PNb	5.5%	5.0%	0.65	5.5%	0.0%	0.0%	2.0%	0.0%

Quadro 19: Parâmetros para Cálculo de Custo de Capital Próprio
Fonte: JP Morgan, Brazilian Utilities, Ago 2004

Como se observa pela tabela, empresas privadas, sem exceção, apresentam risco político nulo (0%), enquanto todas as empresas estatais apresentam risco político em diferentes graus, graus estes que variam de acordo com o “governante de plantão”, o que comprova a incompatibilidade conceitual entre ativos de infra-estrutura (intensivos em capital e de longa maturação, atravessando vários mandatos de governo) e riscos políticos inerentes a empresas estatais que não seguem políticas maximizadoras de retorno econômico-financeiro.

Esse questionamento sobre o risco político embutido no comportamento das estatais é essencial para entender os incentivos que os competidores poderiam ter ao participar do leilão, principalmente se combinado com o provável elevado nível de desconstrução das estatais federais à época do leilão.

Como não é possível saber *a priori* o nível de desconstrução dos competidores (já que essa é uma informação comercial valiosa para os demais competidores e, portanto, sigilosa), a constatação da disponibilidade de energia para entregas futuras só foi feita após o leilão,

conforme indica o quadro 20, que informa os volumes vendidos, os preços ofertados e as receitas obtidas por cada uma das empresas vendedoras.

Preços em R\$/MWh

Vendedor	2005-08		2006-08		2007-08		Total Energia Vendida (GWh)	% Total	Total da Receita (R\$ milhões)	% Total
	Energia (GWh)	Preço	Energia (GWh)	Preço	Energia (GWh)	Preço				
CEEE	18.233	57,47	10.659	67,87			28.892	2,4%	1.771	2,4%
CEMIG			65.008	69,58			65.008	5,5%	4.523	6,1%
CESP	56.102	62,10	82.610	68,37	1.402	77,70	140.115	11,7%	9.241	12,4%
CHESF	175.320	52,79	73.914	60,35	9.677	66,05	258.912	21,7%	14.355	19,2%
COPEL	68.725	57,50	25.807	67,62	5.680	75,44	100.212	8,4%	6.125	8,2%
DUKE	15.007	59,98	4.067	69,98	15.287	75,98	34.362	2,9%	2.346	3,1%
ELETRONORTE	47.126	56,00	23.001	63,90	38.570	77,00	108.698	9,1%	7.078	9,5%
EMAE	5.960	60,84	2.314	69,21	350	75,75	8.625	0,7%	549	0,7%
ESCELSA	6.101	57,00	1.893	64,00			7.994	0,7%	468	0,6%
FURNAS	215.713	60,94	177.213	69,58	10.519	77,70	403.446	33,8%	26.293	35,2%
LIGHT	26.648	51,73	9.116	61,12			35.765	3,0%	1.935	2,6%
TRACTEBEL					701	70,89	701	0,1%	49	0,1%
TOTAL	634.938	57,51	475.608	67,33	82.190	75,46	1.192.737	100,0%	74.740	100,0%

**Quadro 20: Volumes vendidos e Receitas obtidas por empresa
Leilão de Energia Existente de 07/12/2004
Fonte: CCEE. Elaboração Própria.**

As linhas destacadas em cinza representam as empresas estatais. Participaram 8 empresas estatais e 4 empresas privadas como vendedoras. As 3 empresas estatais federais (Eletronorte, Chesf e Furnas) venderam juntas 64,6% (10.995 MW médios) de todo o volume contratado no leilão. Essas empresas são agrupadas na *holding* Eletrobrás, cujo presidente do Conselho de Administração é o ocupante da cadeira de Ministro de Minas e Energia, também o mesmo responsável pela formulação das regras do leilão em análise. Em termos de volumes vendidos e receitas obtidas, a comparação consolidada entre empresas estatais e privadas é mostrada no quadro 21.

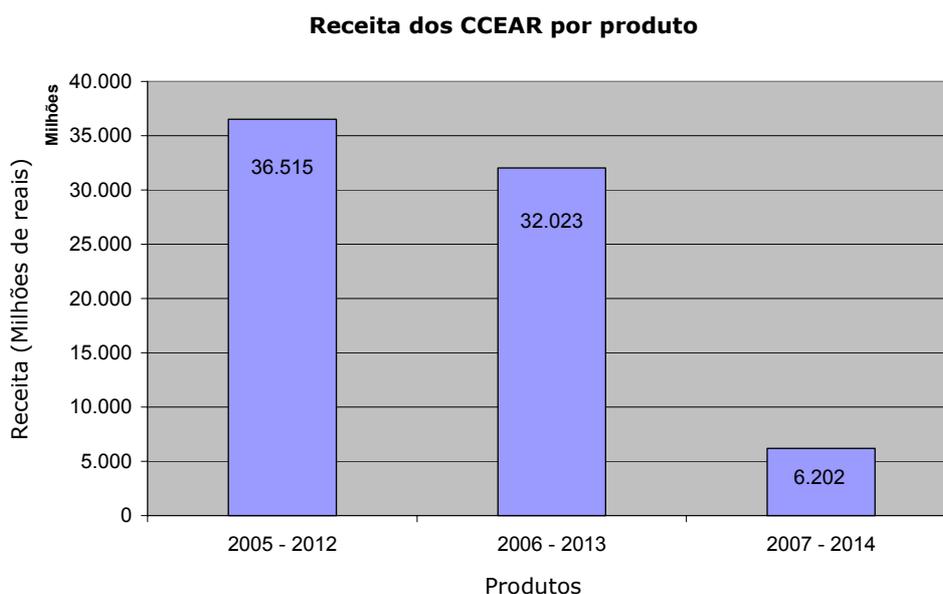
Vendedor	2005-08	2006-08	2007-08	Total		Total da	
	Energia (MWh)	Energia (MWh)	Energia (MWh)	Energia Vendida (MWh)		Receita (R\$)	
Estatais	587.181.744	460.530.576	66.200.832	1.113.913.152	93,4%	69.937.738.528	93,6%
Privadas	47.757.168	15.077.520	15.989.184	78.823.872	6,6%	4.800.759.509	6,4%
TOTAL	634.938.912	475.608.096	82.190.016	1.192.737.024	100,0%	74.738.498.037	100,0%

**Quadro 21: Volumes vendidos e Receitas obtidas por tipo de empresa
Leilão de Energia Existente de 07/12/2004
Fonte: CCEE. Elaboração Própria.**

Verifica-se, portanto, que o leilão foi predominantemente ocupado por empresas estatais, que venderam 93,4% do total da energia e obtiveram 93,6% do total da receita. Essa constatação é um relevante indício empírico da hipótese inicial formulada nos subcapítulos 7.1 e 7.2 sobre as motivações do governo: uma forte intenção de vender energia estatal ainda sem contratos.

Pode-se também levantar a hipótese de que as empresas privadas, com mecanismos de incentivos mais claros para suas equipes comerciais, tenham sido mais agressivas no período anterior aos leilões e tenham minimizado seu nível de contratação, inclusive com significativos esforços de conquista de consumidores livres.

Como o gráfico 3 demonstra, a aversão ao risco de descontração para os produtos 2005-2012 e 2006-2013 foi muito grande já que 91,7% do total da receita obtida (R\$68,5 bilhões) vieram desses 2 produtos. Como os preços desses produtos foi inferior ao produto 2007-2014, os 2 primeiros produtos responderam por 93,1% da energia total vendida em MWh.



**Gráfico 3: Receita por produto, Contratos de Comercialização de Energia Elétrica, Ambiente Regulado
Leilão de Energia Existente de 07/12/2004
Fonte: CCEE. Elaboração Própria.**

A participação maciça das estatais também comprova a hipótese inicial sobre frustração de mercado das empresas privadas no momento em que os mercados de “energia existente” e “energia nova” foram segregados: devido ao alto nível de descontratação à época do leilão, a aversão ao risco de descontratação levou os agentes a diminuir seus preços em busca de níveis mínimos de equilíbrio econômico-financeiro.

Em relação aos preços praticados, constata-se *a priori*, pelo quadro 22, um forte equilíbrio entre estatais e privados se for desprezada a baixa representatividade da participação privada (6,6% da energia total vendida e 6,4% da receita total obtida, apesar da participação de mercado dos privados ser de aproximadamente 23%).

	2005-08	2006-08	2007-08	Geral
	Preço	Preço	Preço	Preço
Vendedor	Médio	Médio	Médio	Médio
	Ponderado	Ponderado	Ponderado	Ponderado
Estatais	57,71	67,45	75,38	62,79
Privadas	55,00	63,87	75,76	60,90

**Quadro 22: Preços médios ponderados por tipo de empresa
Leilão de Energia Existente de 07/12/2004
Fonte: CCEE. Elaboração Própria.**

Aqui, pode-se trabalhar com as hipóteses de que as empresas privadas, nítidas maximizadoras de lucro, ou estavam em situação de contratação mais confortável que as estatais, ou decidiram manter opções futuras de venda a preços mais rentáveis. Isso levaria à conclusão de que as empresas privadas, na sua tímida participação, ofereceram preços 3,00% inferiores aos preços ofertados pelas estatais, sem levar em conta comportamentos isolados de claro viés baixista como o comportamento da Chesf.

No entanto, vale a pena reconstruir o quadro 22 eliminando os lances dados pela Light, empresa privada em delicada situação econômico-financeira à época do leilão em análise. Controlada pelo grupo investidor EDF, que desde a privatização iniciada em 1996 havia investido US\$3,7 bilhões no Brasil, a Light enfrentava sérios problemas regulatórios e de financiamento, o que pode tê-la motivado a ser muito mais aversa a riscos do que a média dos privados em termos de descontração da sua energia disponível. Tal aversão pode se apoiar no fato de que a Light representa menos de 8% da geração privada (com aproximadamente 1.000 MW de potência instalada) e ter respondido por 45% das vendas privadas no leilão. Essa análise é feita no quadro 23.

	2005-08	2006-08	2007-08	Geral
Vendedor	Preço Médio Ponderado	Preço Médio Ponderado	Preço Médio Ponderado	Preço Médio Ponderado
Estatais	57,71	67,45	75,38	62,79
Privadas – Light	59,12	68,08	75,76	66,54

**Quadro 23: Preços médios ponderados por tipo de empresa, excluindo-se Light
Leilão de Energia Existente de 07/12/2004
Fonte: CCEE. Elaboração Própria.**

Nesse novo exercício, a situação se inverte: os privados obtiveram preços 6% superiores aos preços das estatais. Portanto, a simples eliminação de uma empresa privada (que respondeu por 45% do total de oferta privada no leilão) altera sensivelmente o resultado. Isso evidencia que a interpretação de comportamentos dos privados em termos de preços praticados nesse leilão fica prejudicada pelo aparente descolamento da EDF em relação à média dos privados e pode-se incorrer em erros de conclusão enquanto não houver uma amostra mais compatível de participação privada, ou, em outras palavras, enquanto as ofertas nos leilões não forem mais proporcionais à participação de mercado dos ofertantes.

Um outro exercício pode ser feito se simularmos quais seriam as receitas obtidas pelas estatais caso:

- a) os preços finais tivessem sido os preços iniciais definidos pelo governo;
- b) os preços finais tivessem sido os preços esperados pelos analistas de bancos.

Esse exercício é apresentado nos quadros 24 e 25.

Vendedor	2005-08		2006-08		2007-08		Total Energia Vendida (GWh)	% Total	Total da Receita (R\$)	% Total
	Energia (GWh)	Preço	Energia (GWh)	Preço	Energia (GWh)	Preço				
CEEE	18.233	80,00	10.659	86,00			28.892	2,4%	2.375.375	2,4%
CEMIG			65.008	86,00			65.008	5,5%	5.590.744	5,6%
CESP	56.102	80,00	82.610	86,00	1.402	93,00	140.115	11,7%	11.723.157	11,8%
CHESF	175.320	80,00	73.914	86,00	9.677	93,00	258.912	21,7%	21.282.305	21,4%
COPEL	68.725	80,00	25.807	86,00	5.680	93,00	100.212	8,4%	8.245.720	8,3%
DUKE	15.007	80,00	4.067	86,00	15.287	93,00	34.362	2,9%	2.972.164	3,0%
ELETRONORTE	47.126	80,00	23.001	86,00	38.570	93,00	108.698	9,1%	9.335.299	9,4%
EMAE	5.960	80,00	2.314	86,00	350	93,00	8.625	0,7%	708.503	0,7%
ESCELSA	6.101	80,00	1.893	86,00			7.994	0,7%	650.928	0,7%
FURNAS	215.713	80,00	177.213	86,00	10.519	93,00	403.446	33,8%	33.475.741	33,7%
LIGHT	26.648	80,00	9.116	86,00			35.765	3,0%	2.915.922	2,9%
TRACTEBEL					701	93,00	701	0,1%	65.219	0,1%
TOTAL	634.938	80,00	475.608	86,00	82.190	93,00	1.192.737	100,0%	99.341.080	100,0%

Vendedor	2005-08	2006-08	2007-08	Total Energia Vendida (MWh)	% Total	Total da Receita (R\$)	% Total
	Energia (MWh)	Energia (MWh)	Energia (MWh)				
Estatais	587.181	460.530	66.200	1.113.913	93,4%	92.736.846	93,4%
Privadas	47.757	15.077	15.989	78.823	6,6%	6.604.234	6,6%
TOTAL	634.938	475.608	82.190	1.192.737	100,0%	99.341.080	100,0%

**Quadro 24: Simulação de Receitas obtidas por empresa usando preços iniciais definidos pelo governo
Leilão de Energia Existente de 07/12/2004
Fonte: CCEE. Elaboração Própria.**

Obviamente essa simulação tem uma limitação óbvia: com esses novos preços, provavelmente haveria um novo arranjo entre os ofertantes, já que a atratividade comercial dos produtos seria muito maior. Reconhecendo essa limitação, e se os preços iniciais fossem praticados pelas estatais e privadas, chega-se à constatação de que a receita total obtida no leilão seria de R\$99,3 bilhões, ou R\$24,6 bilhões superior aos R\$74,7 bilhões verificados, ou 32,9% superior ao verificado. Se isolarmos os resultados obtidos pelas estatais, o mesmo exercício revela que a receita seria R\$22,8 bilhões superior, ou 32,5% superior. Fazendo então a segunda simulação, ou seja, adotando como preços finais a média dos preços estimados pelos analistas de bancos e por 50 investidores qualificados, temos o quadro 25.

Vendedor	2005-08		2006-08		2007-08		Total		Total da	
	Energia (GWh)	Preço	Energia (GWh)	Preço	Energia (GWh)	Preço	Energia Vendida (GWh)	% Total	Receita (R\$)	% Total
CEEE	18.233	69,26	10.659	76,51			28.892	2,4%	2.078	2,4%
CEMIG			65.008	76,51			65.008	5,5%	4.973	5,7%
CESP	56.102	69,26	82.610	76,51	1.402	84,58	140.115	11,7%	10.324	11,8%
CHESF	175.320	69,26	73.914	76,51	9.677	84,58	258.912	21,7%	18.616	21,3%
COPEL	68.725	69,26	25.807	76,51	5.680	84,58	100.212	8,4%	7.214	8,3%
DUKE	15.007	69,26	4.067	76,51	15.287	84,58	34.362	2,9%	2.643	3,0%
ELETRONORTE	47.126	69,26	23.001	76,51	38.570	84,58	108.698	9,1%	8.286	9,5%
EMAE	5.960	69,26	2.314	76,51	350	84,58	8.625	0,7%	619	0,7%
ESCELSA	6.101	69,26	1.893	76,51			7.994	0,7%	567	0,6%
FURNAS	215.713	69,26	177.213	76,51	10.519	84,58	403.446	33,8%	29.388	33,7%
LIGHT	26.648	69,26	9.116	76,51			35.765	3,0%	2.543	2,9%
TRACTEBEL					701	84,58	701	0,1%	59	0,1%
TOTAL	634.938	69,26	475.608	76,51	82.190	84,58	1.192.737	100,0%	87.316	100,0%

Vendedor	2005-08	2006-08	2007-08	Total	
	Energia (MWh)	Energia (MWh)	Energia (MWh)	Energia Vendida (MWh)	Total da Receita (R\$)
Estatais	587.181	460.530	66.200	1.113.913	93,4%
Privadas	47.757	15.077	15.989	78.823	6,6%
TOTAL	634.938	475.608	82.190	1.192.737	100,0%

Quadro 25: Simulação de Receitas obtidas por empresa usando preços estimados pelos analistas Leilão de Energia Existente de 07/12/2004
Fonte: CCEE. Elaboração Própria.

Nessa segunda simulação a limitação observada na primeira simulação já é menor uma vez que, segundo o mercado, esses deveriam ser preços razoáveis. Mas, ainda assim, talvez com esses novos níveis de preços tivéssemos também um significativo rearranjo entre os ofertantes em função da diferente condição de atratividade comercial dos produtos. Novamente reconhecendo essa limitação, constatamos que se os preços estimados pelos analistas fossem praticados pelas estatais e privadas, a receita total obtida no leilão seria de R\$87,3 bilhões, ou R\$12,5 bilhões superior aos R\$74,7 bilhões verificados, ou 16,8% superior ao verificado. Se isolarmos os resultados obtidos pelas estatais, o mesmo exercício revela que a receita seria R\$11,5 bilhões superior, ou 16,5% superior.

Essa constatação sobre potencial destruição de valor nos motiva a olhar para a interpretação dada pelos analistas a respeito dos preços das ações das estatais após o leilão. Usamos aqui como referência a metodologia adotada por Vickers & Yarrow (59) onde os autores defendem ser coerente comparar os preços das ações das empresas usando os valores do dia anterior ao leilão e do(s) dia(s) imediatamente posterior(es) ao leilão, já que o(s) último(s) representa(m) o(s) valor(es) que expressa(m) a precificação feita pelo mercado sem a interferência de notícias e porque esse(s) preço(s) tende(m) a se manter no mesmo patamar por vários dias. Os autores ainda argumentam que caso se escolhesse um preço mais “tardio” também haveria o risco de contaminar a avaliação com outros fatores incontrolláveis. Portanto, dá-se certa representatividade e legitimidade à coluna “Acumulado” apresentada no quadro 26.

	07 Dez 2004	08 Dez 2004	Acumulado
Eletronorte ON	-9,80%	-13,00%	-21,53%
Eletrobrás ON	-9,24%	-11,94%	-20,08%
Cesp PN	-9,67%	-10,37%	-19,04%
Copel PNB	-7,83%	-4,58%	-12,05%
Cemig PN	-5,42%	-2,72%	-7,99%
Celesc PNB	-3,50%	-1,81%	-5,25%
Cemig ON	-1,81%	-2,07%	-3,84%
Light ON	-2,22%	0,97%	-1,27%
Eletrobrás PNB	-3,71%	2,89%	-0,93%
Tractebel ON	-0,10%	0,43%	0,33%
Trans. Paulista PN	-0,46%	2,11%	1,64%
IEE	-4,15%	-2,16%	-6,22%
Ibovespa	-2,51%	-0,08%	-2,59%

Quadro 26: Preços das Ações das Empresas nos 2 fechamentos após o Leilão de Energia Existente de 07/12/2004
Fonte: Bovespa. Elaboração Própria.

Verificamos também o impacto que a queda das ações tiveram sobre os índices consolidados do setor elétrico (-6,22%) e da Bolsa de Valores de São Paulo ou Ibovespa (-2,59%). Se a metodologia proposta por Vickers & Yarrow (59) for aceita, o desempenho das estatais destruiu valor.

Argumentações contrárias sobre tal suposta destruição de valor partem do governo e dos executivos das estatais. Os argumentos se concentram em 2 linhas: a) houve um movimento altamente especulativo anteriormente ao leilão e a queda das ações não passou de uma “correção” de mercado; b) no longo prazo, os preços se acomodarão.

Fica aqui a reflexão, no entanto: porque o mesmo tipo de desvalorização não ocorreu com as empresas privadas (que na verdade até tiveram pequenas variações)? No entanto, do ponto de vista acadêmico e até mesmo de precificação mais robusta dos ativos, a observação do comportamento das ações no longo prazo merece séria consideração para que se consolidem

as hipóteses aqui levantadas sobre distorções competitivas entre estatais e privados e as conseqüentes perdas ou ganhos de valor daí decorrentes.

O fato é que o julgamento feito pelo mercado até então reflete a avaliação de pobre desempenho estatal. Várias considerações foram feitas sobre a real viabilidade econômico-financeira dos preços ofertados, já que os compromissos assumidos se estenderão por 8 anos para cada um dos 3 produtos.

Mas aí tocamos novamente na grande pergunta sobre função-objetivo das estatais: qual nível de rentabilidade é satisfatório para essas empresas? Basta “não dar prejuízo” ou há real preocupação em remunerar adequadamente os acionistas e retornar para o Tesouro Nacional os recursos que podem ser usados para projetos de alto retorno social, como educação e saúde, bandeiras principais do discurso pré-eleições de 2002?

Até mesmo as empresas distribuidoras (que teoricamente não são afetadas pelos resultados do leilão já que elas têm garantido o direito de repassar à tarifa a energia adquirida em leilões regulados) manifestaram preocupação em relação aos níveis de preços, levantando dúvidas sobre potenciais problemas futuros de rentabilidade e/ou capacidade das estatais em assumir compromissos de investimentos mínimos necessários para garantir a confiabilidade no fornecimento de energia. Estas empresas começam inclusive a pensar suas estratégias para o ano de 2011 quando estes contratos de energia velha começarem a expirar e forem substituídos por novos contratos que refletirão o preço marginal de longo prazo. Teme-se um impacto tarifário que pode ter conseqüências negativas principalmente nas regiões mais pobres do país, onde a população não tem capacidade de assimilar explosões tarifárias.

7.4 *Análise do Uso Político nos Leilões de Energia*

De acordo com o quadro 5 (capítulo 3), a dinâmica dos Leilões de Energia em vigor no Setor Elétrico Brasileiro coloca pressão sobre as empresas privadas, empresas estatais e sobre o Tesouro Nacional.

Tal pressão é originada nos Governos, principalmente o Governo Federal, e, paradoxalmente, nas próprias empresas estatais.

HIPÓTESE DE MANIFESTAÇÃO DE USO POLÍTICO	ORIGEM DA PRESSÃO	DESTINO DA PRESSÃO			
		Empresas Privadas do SEB	Empresas Estatais do SEB	Tesouro Nacional ou Contribuinte	Consumidor de Energia
Leilões de Energia	Governos e Estatais	x	x	x	

Retomando o quadro 12 (capítulo 5) que propõe a metodologia para análise de hipóteses de uso político no Setor Elétrico Brasileiro, será analisada a hipótese “Usando como referencial conceitual a Teoria de Grupos de Pressão, houve uso político no leilão de energia velha promovido em dezembro de 2004 pelo governo federal?”:

Passo 1: Enquadra-se em pelo menos um dos quatro tipos de uso político (Capítulo 3, Quadro 4)?



Observando-se os resultados dos leilões, a hipótese geral de uso político pode ser desmembrada em duas hipóteses (chamadas aqui, por conveniência e clareza, de Hipóteses 1 e 2):

Hipótese 1: A imposição pelo Governo Federal de um mecanismo de contratação que forçou a adoção, pelas estatais, de estratégias de venda de altos volumes de energia em curtíssimo espaço de tempo, afastando a ameaça de descontração por parte das geradoras estatais e diminuindo o risco de crise de abastecimento de energia;

Hipótese 2: O uso do conceito de “energia velha” e do alto volume de energia descontraída dos geradores existentes, estatais e privados, mas predominantemente estatais, como “colchão” para forçar a modicidade tarifária e restringir o impacto inflacionário, bandeiras de alto valor político e macroeconômico para o governo federal.

As duas hipóteses acima, se confrontadas com o quadro 4 (capítulo 3) que arbitra critérios para o conceito de uso político, acham abrigo nos seguintes tipos de uso político:



- “Benefício no Curto Prazo – Perda no Longo Prazo”: os baixos preços praticados pelas estatais geraram aparentes conquistas comerciais no curto prazo (energia disponível foi vendida) mas reduziram sua capacidade de geração de caixa para investimentos;
- “Benefício Definido – Custo Indefinido”: assumindo-se que os beneficiados foram o governo federal e consumidores atuais (menor impacto inflacionário e tarifas menores), as

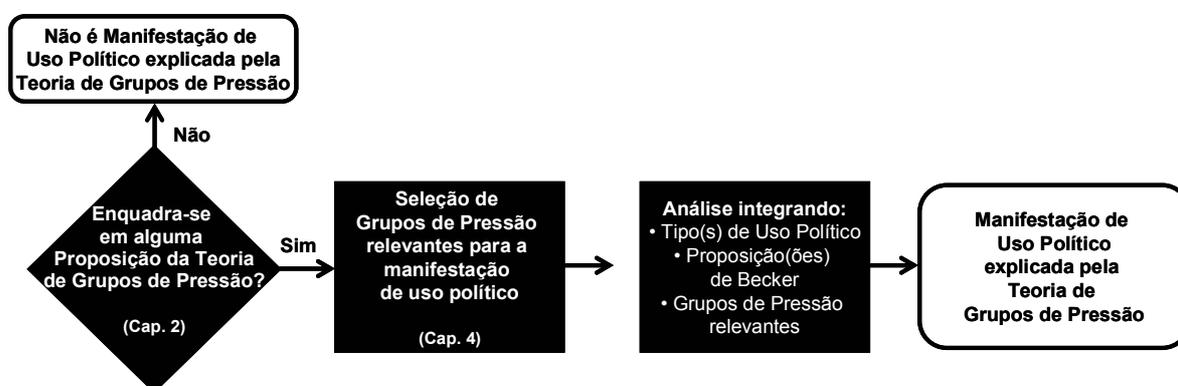
estatais e o Estado brasileiro são os grupos de pressão que arcaram com o custo deste subsídio.

Portanto, a hipótese de uso político no leilão em questão sobrevive ao primeiro teste da metodologia. Prossegue-se então aos passos seguintes:

Passo 2: Enquadra-se em alguma Proposição da Teoria de Grupos de Pressão (Capítulo 2, Quadro 2)?

Passo 3: Mapeamento de Grupos de Pressão relevantes para a manifestação de uso político

Passo 4: Análise integrada



Analisaremos cada uma das hipóteses separadamente:

Hipótese 1: A imposição pelo Governo Federal de um mecanismo de contratação que forçou a adoção, pelas estatais, de estratégias de venda de altos volumes de energia em curtíssimo espaço de tempo, afastando a ameaça de descontração por parte das geradoras estatais e diminuindo o risco de crise de abastecimento de energia;

Conforme a seção 7.3 demonstra, o predomínio da participação estatal no leilão foi numericamente incontestável:

- 93,4% da energia vendida teve origem estatal;
- as três estatais federais (Eletronorte, Chesf e Furnas) responderam por 64,6% do total de energia comercializada.

Se considerados os efeitos negativos que o racionamento de 2001 teve do ponto de vista eleitoral (episódio habilmente explorado pelo partido de oposição nas eleições de 2002), o Governo Federal, agora no papel invertido de partido de situação, não poderia correr o risco de ver a oferta de energia para o período 2005-2007 sob ameaça.

Nossa hipótese, portanto pode ser assim resumida: apesar de ter forçado as estatais a assumirem contratos de grandes volumes, por prazos de oito anos, e a preços baixos, o Governo Federal se valeu do controle que exercia sobre as estatais e julgou que a perda de valor comercial, na avaliação político-eleitoral, seria muito menor que a perda gerada pela difícil situação de ter que explicar um novo racionamento, tão criticado pelas mesmas pessoas que estavam na oposição em 2001 e que passaram a ocupar o governo em 2004.

A Proposição 3 da Teoria de Grupos de Pressão de Becker (*“Grupos bem-sucedidos politicamente tendem a ser pequenos em relação aos grupos tributados que viabilizam os pagamentos dos subsídios que beneficiam os primeiros.”*) nos permite, portanto, considerar a hipótese de uso político das estatais como provedoras da segurança de oferta de energia – que todo governo busca – à medida em que um pequeno grupo de pessoas, com interesses político-eleitorais bem definidos, foram capazes de impor suas decisões (que destruíram valor econômico para as estatais submetidas a tais imposições e, em última análise, para todos os contribuintes brasileiros) com base na dispersão individual do subsídio proporcionado pelos milhões de contribuintes que, pode-se dizer, foram tributados de forma indireta com a perda de valor imposta às estatais.

Além disso, o Corolário da Proposição 1 da Teoria de Grupos de Pressão de Becker (*“A eficácia política de um grupo não é determinada pela sua eficiência absoluta, mas por sua eficiência relativa a outros grupos de pressão”*) pode ser adotado para explicar a ineficiência das geradoras privadas em fazer valer comportamentos mais racionais no leilão: limitadas pela sua menor participação de mercado e pelo controle do governo das estatais, suas funções-influência foram relativamente menores que as funções-influência das estatais. O mesmo pode ser pensado em relação aos executivos das estatais que, apesar de orientados para a criação de valor de suas empresas, foram submetidos a decisões políticas superiores originadas no Governo Federal.

Hipótese 2: O uso do conceito de “energia velha” e do alto volume de energia descontratada dos geradores existentes, estatais e privados, mas predominantemente estatais, como “colchão” para forçar a modicidade tarifária e restringir o impacto inflacionário, bandeiras de alto valor político e macroeconômico para o governo federal.

As análises apresentadas na seção 7.3 comprovam a frustração produzida pelo leilão em termos de preços:

- Os preços médios finais da energia negociada foram sensivelmente inferiores aos preços iniciais definidos pelo governo (18 a 28% inferiores, dependendo do ano de início de entrega da energia), conforme Quadro 16 e Gráfico 1;
- Os preços médios finais apresentaram deságios significativos em relação às expectativas dos analistas setoriais (11 a 17% de deságio), conforme Quadro 17 e Gráfico 2.

E, conforme as simulações da mesma seção 7.3 apontam:

- A receita total final seria de R\$99,3 bilhões, ou 32,9% superior à receita obtida de R\$74,7 bilhões se os preços finais fossem iguais aos preços iniciais definidos pelo governo;
- A receita total final seria de R\$87,3 bilhões, ou 16,8% superior à receita obtida de R\$74,7 bilhões se os preços finais fossem iguais aos preços estimados pelos analistas de bancos.

A Proposição 3 da Teoria de Grupos de Pressão de Becker (“*Grupos bem-sucedidos politicamente tendem a ser pequenos em relação aos grupos tributados que viabilizam os pagamentos dos subsídios que beneficiam os primeiros.*”) é novamente ferramenta útil para entender os resultados do leilão.

O Governo Federal, grande beneficiado político com as tarifas baixas provenientes dos baixos preços praticados pelas estatais (menor impacto inflacionário e boas mensagens eleitorais), pode ser caracterizado como um grupo pequeno (e que recebeu subsídios indiretos) em relação aos milhões de contribuintes brasileiros que foram tributados indiretamente pelas potenciais perdas bilionárias geradas pelo leilão.

CAPÍTULO 8 – Conclusões

Este trabalho teve como objetivo central conceber uma metodologia de análise de hipóteses de uso político no Setor Elétrico Brasileiro com base num referencial teórico e a partir de um mapeamento de grupos de pressão atuantes neste cenário.

Busca-se oferecer três contribuições principais aos que se dedicam à análise interdisciplinar de Energia: o mapeamento não exaustivo de grupos de interesse que fazem e recebem pressão política no Setor Elétrico Brasileiro (SEB); a aplicação da Teoria de Grupos de Pressão de Gary Becker à análise política do SEB; e, pelo estudo de casos, o teste prático da própria metodologia proposta ao se fazer o exame de hipóteses de uso político do SEB.

Como a hipótese mais abrangente que deveria ser testada era “o Setor Elétrico Brasileiro tem sido alvo de uso político em suas várias dimensões?”, constatou-se, após revisão detalhada da Teoria de Grupos de Pressão, que tal teoria não era auto-aplicável: sua aplicação requereria alguns mecanismos de transição.

O primeiro mecanismo que teve de ser adotado foi a própria conceituação da expressão “uso político”, tarefa cumprida no capítulo 3 e que se coloca, desde já, como alvo de maiores reflexões em busca de referências formais que dêem maior robustez taxonômica aos critérios eleitos pelo autor.

O caminho de transição para aplicação da teoria adotada também exigiu a criação de outra ferramenta auxiliar que foi a revisão da estrutura institucional e o mapeamento de grupos de pressão relativos para o contexto político do SEB. Nesta etapa ressaltou-se a dificuldade inicial – que permanece – em definir os limites de classificação para inclusão de tais grupos de pressão.

Reconhece-se que os grupos mapeados neste trabalho não perfazem uma lista exaustiva. Pode-se perguntar porque, por exemplo, não foram incluídos, no âmbito do poder executivo federal, os demais ministérios que podem influenciar o setor como Casa Civil, Planejamento e Fazenda. E, em relação a este último, pode-se também questionar porque não foi incluído

como ator individual o Tesouro Nacional, grupo muito relevante no jogo político que emoldura todos os demais ministérios. Reconhece-se também que outro tipo de critério poderia ter sido adotado – critério, que, por exemplo, incluísse papéis menos formais, mas não menos importantes, como os de consumidor de energia e contribuinte.

De qualquer forma, mesmo reconhecidas tais nuances, tal mapeamento pode ser ferramenta útil na medida em que o mesmo permita a visualização (por especialistas e não especialistas) da diversidade dos grupos e da complexidade das possíveis interações que podem ser construídas entre os mesmos em ambientes influenciados politicamente. Permite também que se acompanhe, ao longo do tempo, a variação da força e/ou vulnerabilidade política dos agentes, alternativa que pode gerar interessantes exercícios acadêmicos.

Uma vez superada a dificuldade de aplicação da Teoria de Grupos de Pressão de Gary Becker e definida uma metodologia que combinou os três elementos anteriores (a própria teoria, o conceito de “uso político” e o mapeamento de grupos de pressão) constatou-se, novamente, o caráter não automático de aplicação da teoria. Com base nos exercícios desenvolvidos, comprovou-se a necessidade de um passo intermediário: razoável conhecimento do contexto histórico-institucional e domínio do contexto econômico. Tal requisito, que poderia ser caracterizado como etapa metodológica, não foi incluído como tal na metodologia proposta porque pressupõe-se que os analistas que se dispuserem a aplicar a metodologia a análises de natureza política assumem, logo de partida, que o domínio dos contextos histórico-institucional são pré-requisitos para tarefas com este grau de complexidade.

Nesta linha, o que poderia ser visto como limitação também gera uma oportunidade de investigação em relação à aplicabilidade da metodologia a outros setores da economia, em especial os setores de infra-estrutura e demais setores regulados.

Uma vez superados os obstáculos metodológicos, a aplicação da ferramenta analítica expressa pela metodologia demonstrou ter potencial para contribuir para a compreensão de eventos influenciados por forças políticas no Setor Elétrico Brasileiro. Ao combinar o formalismo da linguagem econômica com a interpretação de comportamentos humanos, tal teoria se candidata a integrar o conjunto de recursos dos quais formuladores de políticas públicas

podem se valer para elaborar cenários e antecipar manifestações sujeitas a uso político no Setor Elétrico Brasileiro.

A linguagem econômica assumida pela Teoria – expressa na tradução de influência política em termos de diminuição de impostos pagos ou aumento de subsídios recebidos pelos grupos de pressão – provou ser muito útil na estruturação e na simplificação de análises de comportamento de natureza política, dando aos mesmos menor grau de subjetividade.

A aplicação da Teoria de Grupos de Pressão ao estudo de dois casos de natureza completamente diferente reforçou a expectativa inicial de robustez da ferramenta: tanto do ponto de vista de formulação de hipóteses como de elaboração de conclusões a Teoria se mostrou eficaz.

O primeiro caso, a partir do panorama de evolução histórica que conduziu a carga atual de quatorze tributos e encargos incidentes sobre a tarifa de eletricidade no Brasil em 2005, identificou de que maneira o Setor tem sido crescentemente usado por grupos de pressão política como fonte eficiente de arrecadação bilionária de recursos. O desenvolvimento deste exercício revelou inúmeras frentes de linhas de pesquisa que poderiam ser exploradas com base na metodologia proposta. Ilustrando algumas destas possíveis linhas de estudo: o estudo de transferência de renda entre classes de consumidores, assumindo que cada uma das classes se configura como grupo de pressão em busca de redução de impostos e aumento de subsídios; a análise intertemporal, partindo da década de 1960, do ponto de vista de grupos de pressão que se estabeleceram e até hoje se mantêm em posições de relevância político-econômica; o uso eleitoral adotado por políticos que elegeram o setor elétrico como plataforma de ações políticas subsidiadas.

O segundo caso analisou as regras e resultados de um leilão de energia promovido pelo governo brasileiro e discutiu hipóteses do impacto de decisões políticas sobre os comportamentos dos competidores. Foi possível concluir pelos resultados e pela aplicação da Teoria de Grupos de Pressão que não é possível descartar as hipóteses de uso das empresas estatais como ferramentas de condução de políticas públicas e de uso político e eleitoral, relegando a segundo plano a maximização de funções-objetivo orientadas à rentabilidade e à sustentabilidade econômica. Adotando este exercício como referencial, outras análises

poderiam ser feitas: a investigação de uso político nos leilões de Energia Nova iniciados em dezembro de 2005; a influência de grupos de pressão na atual discussão sobre aumento de escopo de atuação da Eletrobrás, que se propõe a assumir, para o setor elétrico, o papel que a Petrobras representa para o setor de óleo e gás; estudos de criação/destruição de valor mais formais em relação a comportamento de estatais, adotando métricas que incorporam o custo de oportunidade de capital como a do EVA – *Economic Value Added*.

A metodologia poderia ser submetida a um bom teste ácido em estudos futuros pela aplicação da mesma junto aos principais tomadores de decisão no Setor Elétrico Brasileiro, iniciando o esforço pelas autoridades mais diretamente ligadas ao setor (Ministério de Minas e Energia, ANEEL, Comissões de Infra-estrutura no Senado e de Minas e Energia na Câmara dos Deputados) e pelos principais executivos das maiores empresas estatais e privadas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- (1) BECKER, Gary S. **A Theory of Competition among Pressure Groups for political influence**. The Quarterly Journal of Economics Vol. XCVIII, Aug 1983.
- (2) _____. **Public Policies, Pressure Groups and Dead Weight Costs**, Journal of Public Economics 28, 1985.
- (3) OLSON, Mancur. **The Logic of Collective Action**. Cambridge, Mass: Harvard University Press, 1965.
- (4) FIGUEIREDO, John M., KIM, James J. **When do Firms Hire Lobbyists?**. National Bureau of Economic Research – Working Paper 10553, Jun 2004.
- (5) HULTEN, Charles R., ROBERTSON, James W., WYCKOFF, Frank C. **Energy, Obsolescence and the Economic Slowdown**. National Bureau of Economic Research – Working Paper 2404, Oct 1987.
- (6) STRAFFIN, Phillip. **Game Theory and Strategy**, 1996. The Mathematical Association of America. 244 p.
- (7) COOPERS & LYBRAND, **Relatórios do Projeto de Reestruturação do Setor Elétrico Brasileiro**, 1995.
- (8) RIGOLON, Francisco José Zagari. **Opções Reais e Análise de Projetos**. BNDES – Texto para Discussão 66, Mar 1999. 40 p.
- (9) BREALEY, Richard A., MYERS, Stewart C. **Principles of Corporate Finance**. New York: McGraw-Hill, 1998. 998 p.
- (10) COPELAND, Tom; ANTIKAROV, Vladimir. **Real Options: A Practitioner's Guide**, 2003. 384 p.
- (11) DIXIT, Avinash K., PINDYCK, Robert S. **Investment under Uncertainty**. New Jersey: Princeton University Press, 1994.
- (12) SILVEIRA, Fabíola S. V., **Modelo Integrado para Avaliação de Projetos de Investimento no Setor Elétrico**, 2001. 164 f. Tese (Doutorado em Engenharia

Elétrica) – Universidade Federal de Santa Catarina, 2001.

- (13) FARIA, Viviana Cardoso de Sá e, **O Papel do *Project Finance* no Financiamento de Projetos de Energia Elétrica: Caso da UHE de Cana Brava**, 2003. 180 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento Energético) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2003.
- (14) TENDÊNCIAS CONSULTORIA INTEGRADA, Guedes et alii. **Setor Elétrico Brasileiro: Cenários de Crescimento e Requisitos para a Retomada de Investimentos**, 2003. 203 p.
- (15) PIRES, José Claudio Linhares. **Reestruturação competitiva e regulação nos setores de energia elétrica e de telecomunicações**. Rio de Janeiro: Instituto de Economia/UFRJ, jul. 1999a (Tese de Doutorado).
- (16) _____. **Desafios da Reestruturação do Setor Elétrico Brasileiro**. BNDES – Texto para Discussão 76, Mar 2000. 45 p.
- (17) _____. **O Processo de Reformas do Setor Elétrico Brasileiro**. Revista do BNDES, v. 6, n. 12, Dez 1999. p. 137-168.
- (18) _____. **Políticas Regulatórias no Setor Elétrico: A Experiência dos EUA e da União Européia**. BNDES – Texto para Discussão 73, Mar 2000. 59 p.
- (19) UNITED NATIONS. DEPARTMENT OF ECONOMIC AND SOCIAL AFFAIRS. **Global challenge, global opportunity**. United Nation, Washigton, 2002. 21 p.
- (20) ACEMOGLU, Daron, JOHNSON, Simon, ROBINSON, James. **Institutions as the Fundamental Cause of Long-Run Growth**. National Bureau of Economic Research – Working Paper 10481, May 2004.
- (21) BAER, W., KERSTENETZKY, I., VILLELA, A. **The changing role of the state in the Brazilian economy**. World Development, v. 1, Nov. 1973.
- (22) WERNECK, Rogério L. F. **Government, failure and wretched statecraft: lessons from the Brazilian vicious circle**. Rio de Janeiro: PUC, abr. 1993 (Texto para Discussão, 301).
- (23) ENERGY INFORMATION ADMINISTRATION. **The changing structure of**

- the electric power industry: selected issues.** Washington, D.C.: Office of Coal, Nuclear, Electric and Alternate Fuels, U.S. Department of Energy, July 1998.
- (24) KLOM, A. **Can negotiated third party access and the single buyer model coexist?** Europe Commission, Energy Policy, DG XVII, 1997a, mimeo.
- (25) _____. **Electricity deregulation in the European Union.** Europe Commission, Energy Policy, DG XVII, 1997b, mimeo.
- (26) MACKERRON, G., BOIRA-SEGARRA, I. **The winners and losers so far.** In: SURREY, J. (ed.). **The British electricity experiment.** London: Earthscan, 1996.
- (27) NEWBERY, David M. **Privatizing electricity and telecoms – the UK experience.** Cambridge, UK: Department of Applied Economics, 1995b, mimeo.
- (28) _____, GREEN, R. **Regulation, public ownership and privatization of the English electricity industry.** In: GILBERT, R., KAHN, E. (eds.). **International comparisons of electricity regulation.** UK: Cambridge University Press, 1996.
- (29) ROSA, L., TOLMASQUIM, M., PIRES, J. C. L. **A reforma do setor elétrico no Brasil e no mundo: uma visão crítica.** Rio de Janeiro: Ed. Relume Dumará, 1998.
- (30) TOLMASQUIM, M., PIRES, J. C. L. **Reformas institucionais e forças de mercado: lições da indústria de eletricidade européia.** Revista Brasileira de Energia, v. 5, n. 1, 1996.
- (31) BAER, W., MCDONALD, C. **A return to the past? Brazil's privatization of public utilities: the case of the electric power sector.** Quarterly Review of Economics and Finance, v. 38, n. 3, 1998.
- (32) DEMSETZ, H. **Why regulate utilities?** Journal of Law and Economics, v. 11, n. 1, 1968.
- (33) FEIGENBAUM, H., HENIG, J., HAMNETT, C. **Shrinking the state.** Cambridge University Press, 1999.
- (34) PALATNIK, B., ORENSTEIN, L. **Perspectivas do processo de privatização no**

Brasil. In: Encontros com a civilização brasileira. 1979.

- (35) PESSANHA, C. F. **Estado e economia no Brasil: a campanha contra a estatização.** Rio de Janeiro: Iuperj, 1981 (Tese de Doutorado).
- (36) PINHEIRO, A. C. **Impactos microeconômicos da privatização.** Pesquisa e Planejamento Econômico, Rio de Janeiro, v. 26, n. 3, p. 357-398, dez. 1996.
- (37) _____, FUKASAKU, K. (eds.). **Privatization in Brazil: the case of public utilities.** Rio de Janeiro: BNDES/OECD, 2000.
- (38) REZENDE, F. **A empresa pública e a intervenção do Estado na economia: ação suplementar à iniciativa privada – perspectivas em face da conjuntura atual.** In: A empresa pública no Brasil: uma abordagem multidisciplinar. Rio de Janeiro: Ipea, 1980.
- (39) VELASCO, L. **A economia política das políticas públicas: fatores que favoreceram as privatizações no período 1985/94.** Rio de Janeiro: BNDES, 1997a (Texto para Discussão, 54).
- (40) _____. **A economia política das políticas públicas: as privatizações e a reforma do Estado.** Rio de Janeiro: BNDES, 1997b (Texto para Discussão, 55).
- (41) WERNECK, R. **Empresas estatais e política macroeconômica.** Ed. Campus, 1987.
- (42) WORLD BANK. **Brazil: prospects for privatization.** Mimeo, 1989.
- (43) FRISCHTAK, Claudio R. **The changed role of the state: regulatory policies and reform in a comparative perspective.** In: FRISCHTAK C. R. (ed.). Regulatory policies and reform: a comparative perspective. Pre-publication edition; The World Bank: Private Sector Department, 1995.
- (44) ROTEMBER, Julio J., WOODFORD, Michael. **Energy Taxes and Aggregate Economic Activity.** National Bureau of Economic Research – Working Paper 4576, Dez 1993.
- (45) HOUSE, Richard. **Who's regulating the regulators.** Infrastructure Finance, Oct./Nov. 1995.

- (46) MILWARD, H. Brinton, PROVAN, Keith G. **The hollow state: private provision of public services**. In: INGRAM, H, SMITH S. R. (ed.). Public policy for democracy. Washington: The Brookings Institution, 1993.
- (47) ECO, Umberto. **Como se faz uma tese**. São Paulo, Editora Perspectiva, 2002. 170 p.
- (48) VOLPATO, Gilson L. **Ciência: da filosofia à publicação**. 3 ed. Jaboticabal, Funep, 2001. 216 p.
- (49) VOLPATO, Gilson L. **Publicação científica**. 2 ed. Botucatu, Tipomic, 2003. 143 p.
- (50) FEBRERO, Ramón, SCHWARTZ, Pedro, **The Essence of Becker**. Hoover Institution Press, Stanford University, 1995.
- (51) BENTLEY, Arthur. **The Process of Governance**. University of Chicago Press, 1908.
- (52) GANIN, Antonio. **Setor Elétrico Brasileiro: aspectos regulamentares e tributários**. Rio de Janeiro: Editora Canal Energia, 2003.
- (53) PACHECO, Carlos Wagner. **Função financeira da Eletrobrás**. Monografia apresentada à Pós Graduação do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 1999.
- (54) GABALLERO, Álvaro José Agramonte. **Adaptação organizacional, estratégia e evolução financeira do setor elétrico: o caso das Centrais Elétricas de Santa Catarina**. Dissertação apresentada ao Programa de Pós Graduação de Engenharia de Produção da Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2002.
- (55) PRICEWATERHOUSE COOPERS. **Impacto da Carga Tributária sobre o Setor Elétrico Brasileiro**, 2005. 68 p.
- (56) WORLD COMISSION ON DAMS. **Tucuruí Hidropower Complex**. November 2000. 224 p.
- (57) KLEMPERER, Paul. **Auctions: Theory and Practice**. Princeton University Press. 2004. 246 p.

- (58) BOBBIO, Norberto. **A grande dicotomia: público/privado in Estado**, Governo, Sociedade: para uma teoria geral da política. Rio de Janeiro, Ed. Paz e Terra, 1987, pp.13-31, pp. 113-165
- (59) VICKERS, J. & YARROW, G. **Venda de Activos Estatales y el Mercado de Valores in Un Análisis Económico de la Privatización**. México, Fondo de Cultura Económica, 1991, pp. 340-379
- (60) OFFE, Claus. **Überlegungen und Hypothesen zum Problem politischer Legitimation (Reflexões e hipóteses sobre o problema da legitimação política)** in Ebbighausen, R. (ed.) Bürgerlicher Staat und politische Legitimation. Frankfurt: Edition Suhrkamp, 1976, pp. 80-105
- (61) OFFE, Claus e RONGE, Volker. **Teses sobre a Fundamentação do Conceito de “Estado Capitalista” e sobre a Pesquisa Política de Orientação Materialista** in Problemas Estruturais do Estado Capitalista. Rio de Janeiro, Ed. Tempo Brasileiro, 1984, pp. 122-137, pp. 314-354
- (62) TENDÊNCIAS CONSULTORIA INTEGRADA, Loyola, Guedes et alii. **O Efeito do Tratamento Diferenciado dos Empreendimentos de Geração no Modelo Proposto**, 2004. 19 p.
- (63) FERREIRA, Carlos Kawall Leal. **Privatização do Setor Elétrico no Brasil**. in: BNDES. Privatização no Brasil: o caso dos serviços de utilidade pública, BNDES, 2000. Cap. 6.
- (64) VISCUSI, W. K., VERNON, J. M., HARRINGTON JR, J. E. **Economics of Regulation and Antitrust**. MIT Press, 1995.

ANEXOS

ANEXO 1 – Ativos de Geração de Energia no Setor Elétrico Brasileiro

Atualização: Dezembro de 2004

As maiores usinas de Geração de Energia do Brasil

Rank	Usina	Potência		Proprietário
		Outorgada (KW)	Capital (Controle)	
1	Tucuruí I e II	8.125.000	Estatal	Eletronorte
2	Itaipu (Parte Brasileira)	6.300.000	Estatal	Itaipu
3	Ilha Solteira	3.444.000	Estatal	Cesp
4	Xingo	3.000.000	Estatal	Chesf
5	Paulo Afonso IV	2.460.000	Estatal	Chesf
6	Itumbiara	2.082.000	Estatal	Furnas
7	São Simão	1.710.000	Estatal	Cemig
8	Foz do Areia	1.676.000	Estatal	Copel
9	Jupia (Engº Souza Dias)	1.551.200	Estatal	Cesp
10	Porto Primavera (Engº Sérgio Motta)	1.540.000	Estatal	Cesp
11	Luiz Gonzaga (Itaparica)	1.500.000	Estatal	Chesf
12	Ita	1.450.000	Privado	Tractebel Energia
13	Marimbondo	1.440.000	Estatal	Furnas
14	Salto Santiago	1.420.000	Privado	Tractebel Energia
15	Água Vermelha (José Ermírio de Moraes)	1.396.200	Privado	AES
16	Angra II	1.350.000	Estatal	Eletróbrás
17	Três Irmãos	1.292.000	Estatal	Cesp
18	Serra da Mesa	1.275.000	Estatal	Furnas
19	Segredo	1.260.000	Estatal	Copel
20	Salto Caxias	1.240.000	Estatal	Copel
21	Furnas	1.216.000	Estatal	Furnas
22	Emborcação	1.192.000	Estatal	Cemig
23	Machadinho	1.140.000	Privado	Tractebel Energia
24	Salto Osório	1.078.000	Privado	Tractebel Energia
25	Estreito (Luiz Carlos B. de Carvalho)	1.050.000	Estatal	Furnas
26	Sobradinho	1.050.000	Estatal	Chesf
27	Santa Cruz	1.000.000	Estatal	Furnas
28	Macaé Merchant	922.615	Privado	El Paso
29	Luís Eduardo Magalhães	902.500	Privado	EDP e Grupo Rede

30	Henry Borden	889.000	Estatal	Emae
31	Paulo Afonso III	864.000	Estatal	Chesf
32	Norte Fluminense	860.200	Privado	EDF
33	Ibirité	851.700	Estatal	Ibiritermo
34	Cachoeira Dourada	658.000	Privado	Endesa
35	Angra I	657.000	Estatal	Eletrobrás
36	Capivara	640.000	Privado	Duke Energy
37	Uruguaiana	639.900	Privado	AES
38	Termopernambuco	637.500	Privado	Iberdrola
39	Canoas (Fases I e II)	563.473	Estatal	Petrobras
40	Taquaruçu	554.000	Privado	Duke Energy
41	Cuiabá	529.200	Privado	Prisma Energy
42	Itaúba	512.400	Estatal	CEEE
43	Nova Ponte	510.000	Estatal	Cemig
44	Araucária	484.500	Privado	El Paso
45	Paulo Afonso II	480.000	Estatal	Chesf
46	Mal. Masc. de Moraes (Ex-Peixoto)	476.000	Estatal	Furnas
47	Piratininga	470.000	Estatal	Emae
48	Três Lagoas	465.800	Estatal	Petrobras
49	Cana Brava	450.000	Privado	Tractebel Energia
50	Itapebi	450.000	Privado	Iberdrola
51	Presidente Médici A/B	446.000	Estatal	CGTEE
52	Moxotó (Apolônio Sales)	440.000	Estatal	Chesf
53	Termo Norte II	426.530	Privado	El Paso
54	Jaguara	424.000	Estatal	Cemig
55	Chavantes	414.000	Privado	Duke Energy
56	Miranda	408.000	Estatal	Cemig
57	Três Marias	396.000	Estatal	Cemig
58	Eletrobolt	385.900	Estatal	Petrobras e outros
59	Nilo Peçanha	380.000	Estatal	EDF
60	Volta Grande	380.000	Estatal	Cemig
61	Corumbá I	375.000	Estatal	Furnas
62	Rosana	372.000	Estatal	Duke Energy
63	Jorge Lacerda IV	363.000	Estatal	Tractebel Energia
64	Camaçari	360.000	Estatal	Chesf
65	Nova Avanhandava (Rui Barbosa)	347.400	Privado	AES
66	Fortaleza	346.630	Estatal	Consórcio
67	Porto Colômbia	320.000	Estatal	Furnas

68	Termoeará	312.000	Estatal	Consórcio
69	CST	278.200	Estatal	CST
70	Promissão (Mário Lopes Leão)	264.000	Privado	AES
71	Jorge Lacerda III	262.000	Privado	Tractebel Energia
72	Gov. Parigot de Souza	260.000	Estatal	Copel
73	Termobahia Fase I	255.000	Estatal	Consórcio
74	Copene	250.400	Estatal	Copene
75	Balbina	250.000	Estatal	Manaus Energia
76	CTE II	235.200	Privado	CSN
77	Jorge Lacerda I e II	232.000	Privado	Tractebel Energia
78	Aracruz	231.880	Privado	Aracruz Celulose
79	Boa Esperança (Castelo Branco)	225.300	Estatal	Chesf
80	Nordeste Generation	221.445	Estatal	Consórcio
81	Passo Fundo	226.000	Privado	Tractebel Energia
82	Funil	216.000	Estatal	Furnas
83	Samuel	216.000	Estatal	Eletronorte
84	Igarapava	210.000	Estatal	Cemig, CVRD, CSN
85	Manso	210.000	Estatal	Furnas
86	Campo Grande (Willian Arjona)	206.350	Privado	Tractebel Energia
87	Funil	180.000	Estatal	Cemig, CVRD
88	Jacuí	180.000	Estatal	CEEE
89	Paulo Afonso I	180.000	Estatal	Chesf
90	Rio Largo Brasympe	177.120	Privado	Brasympe Energia
91	Wartsila	166.360	Privado	El Paso
92	Ilha dos Pombos	164.000	Privado	EDF
93	Breitener	162.338	Privado	Breitener Energética
94	Figueira	160.250	Estatal	Copel
95	Passo Real	158.000	Estatal	CEEE
96	Itiquira (Casas de Forças I e II)	156.000	Estatal	Itiquira Energética
97	Camaçari (Fases I e II)	151.200	Privado	EDP
98	Senador Arnon de Mello (Floresta)	147.810	Estatal	Boa Vista Energia
99	Bariri (Alvaro de Souza Lima)	143.100	Privado	AES
100	Barra Bonita	140.760	Privado	AES
101	Fontes Nova	132.000	Privado	EDF
102	Ibitinga	131.490	Privado	AES
103	Mascarenhas	131.000	Privado	EDP
104	El Paso D	121.000	Privado	El Paso
105	El Paso B	120.000	Privado	El Paso

106	Juiz de Fora	109.998	Privado	Alliant/Cataguazes
107	Euclides da Cunha	108.890	Privado	AES
108	Pereira Passos	100.000	Privado	EDF
109	Jurumirim (Armando A. Laydner)	97.750	Privado	Duke Energy
110	Vigário	88.000	Privado	EDF
111	Canoas I	82.500	Privado	Duke Energy
112	Caconde	80.490	Privado	AES
113	Salto Grande (Lucas N. Garcez)	73.760	Privado	Duke Energy
114	Charqueadas	72.000	Privado	Tractebel Energia
115	Canoas II	69.930	Privado	Duke Energy
116	Termo Norte I	68.000	Privado	El Paso
117	Alegrete	66.000	Privado	Tractebel Energia
118	Rosal	55.000	Privado	Cemig (ex Grupo Rede)
119	El Paso A	50.400	Privado	El Paso
120	Santa Branca	50.000	Privado	EDF
121	Carioba	36.160	Privado	CPFL Energia
122	Limoeiro (Armando S. de Oliveira)	32.000	Privado	AES
123	Santa Cecília	32.000	Privado	EDF
124	Bahia I - Camaçari	31.800	Privado	Consórcio
125	Paranapanema	31.500	Privado	Santa Cruz
126	Curuá-Una	30.300	Privado	Grupo Rede
127	Suíça	30.060	Privado	EDP
128	Americana	30.000	Privado	CPFL Energia
129	Assis Chateaubrind (Salto Mimoso)	29.500	Privado	Grupo Rede
130	Isamu Ikeda	27.600	Privado	Grupo Rede
131	O. J. Botelho (Ex-Cachoeira Encoberta)	22.700	Privado	Cataguazes/Alliant
132	Macabu	21.000	Privado	Endesa
133	Eloy Chaves	19.000	Privado	CPFL Energia
134	Rio do Peixe (Casa de Força I e II)	18.060	Privado	CMS Energy
135	Areal	18.000	Privado	Endesa
136	João Penna (Ex-Cachoeira do Emboque)	18.000	Privado	Alliant/Cataguazes
137	Rio Bonito	16.800	Privado	EDP
138	Agro Trafo	14.040	Privado	Grupo Rede
139	Juína	13.952	Privado	Grupo Rede
140	Juara	12.724	Privado	Grupo Rede
141	Casca III	12.420	Privado	Grupo Rede
142	Ivan Botelho II (Ex-Palestina)	12.400	Privado	Cataguazes/Alliant
143	São Sebastião	12.000	Privado	CMS Energy

144	Jaguari	11.800	Privado	CPFL Energia
145	Dourados	10.800	Privado	CPFL Energia
146	Sapezal	9.836	Privado	Grupo Rede
147	Benjamim M. Baptista (Nova Sinceridade)	9.000	Privado	Alliant/Cataguazes
148	Piabanha	9.000	Privado	Endesa
149	Fruteiras	8.736	Privado	EDP
150	São Joaquim	8.050	Privado	CPFL Energia
151	Mogi-Guaçu	7.200	Privado	AES
152	Ervália	6.970	Privado	Cataguazes/Alliant
153	Vila Rica	6.874	Privado	Grupo Rede
154	Pinhal	6.800	Privado	CPFL Energia
155	Canarana	6.748	Privado	Grupo Rede
156	Neblina	6.468	Privado	Alliant/Cataguazes
157	Xavier	6.000	Privado	Cataguazes/Alliant
158	Colniza	5.525	Privado	Grupo Rede
159	Capão Preto	5.520	Privado	CPFL Energia
160	Dianópolis	5.500	Privado	Grupo Rede
161	Guary	5.400	Privado	Alliant/Cataguazes
162	Braço Norte	5.300	Privado	Grupo Rede
163	São José do Rio Claro	5.224	Privado	Grupo Rede
164	Coronel Domiciano	5.040	Privado	Cataguazes/Alliant
165	Diacal II	5.040	Privado	Grupo Rede
166	Esmeril	5.040	Privado	CPFL Energia
167	Juruena	4.894	Privado	Grupo Rede
168	Jucu	4.840	Privado	EDP
169	Sobrado	4.820	Privado	Grupo Rede
170	Fagundes	4.800	Privado	Endesa
171	Salto Grande	4.550	Privado	CPFL Energia
172	Franca Amaral	4.500	Privado	Endesa
173	Porto Murтинho	4.500	Privado	EDP
174	Santana do Araguaia	4.500	Privado	Grupo Rede
175	Comodoro	4.348	Privado	Grupo Rede
176	Santana	4.320	Privado	CPFL Energia
177	Aripuanã	4.173	Privado	Grupo Rede
178	Gavião Peixoto	4.166	Privado	CPFL Energia
179	Cosipar	4.000	Privado	Grupo Rede
180	Novo Progresso	3.550	Privado	Grupo Rede
181	Casca II	3.520	Privado	Grupo Rede

182	Nova Bandeirantes	3.446	Privado	Grupo Rede
183	Querência do Norte	3.130	Privado	EDP
184	Coxim	3.060	Privado	Grupo Rede
185	Tombos	2.880	Privado	Endesa
186	Apiacás	2.734	Privado	Grupo Rede
187	Juína	2.650	Privado	Grupo Rede
188	Lobo	2.500	Privado	Prisma Energy
189	Porto Alegre do Norte	2.458	Privado	Grupo Rede
190	São Félix do Araguaia	2.424	Privado	Grupo Rede
191	Catete	2.412	Privado	Alliant/Cataguazes
192	São Domingos (Torixoréu)	2.400	Privado	Grupo Rede
193	Macaco Branco	2.363	Privado	CMS Energy
194	Primavera	2.320	Privado	Grupo Rede
195	Tubarão	2.314	Privado	Iberdrola
196	Chibarro	2.288	Privado	CPFL Energia
197	Tapurah	2.282	Privado	Grupo Rede
198	Confresa	2.260	Privado	Grupo Rede
199	Tabaporã	2.200	Privado	Grupo Rede
200	Nova Monte Verde	2.094	Privado	Grupo Rede
201	Cotriguaçu	2.092	Privado	Grupo Rede
202	Lajes	2.060	Privado	Grupo Rede
203	Alegre	2.056	Privado	EDP
204	Paes Leme	1.920	Privado	AES
205	Congonhal 1	1.816	Privado	AES
206	Nova Maringá	1.802	Privado	Grupo Rede
207	Lageado	1.800	Privado	Grupo Rede
208	Ribeirão Cascalheira	1.800	Privado	Grupo Rede
209	Taguatinga	1.800	Privado	Grupo Rede
210	Culuene	1.790	Privado	Grupo Rede
211	Gaúcha do Norte	1.728	Privado	Grupo Rede
212	Alto Paraguai (Pedro Pedrossian)	1.680	Privado	Grupo Rede
213	Lençóis	1.680	Privado	CPFL Energia
214	Chave do Vaz	1.600	Privado	Endesa
215	Alto da Boa Vista	1.578	Privado	Grupo Rede
216	Ilha Grande (Camamú)	1.577	Privado	Iberdrola
217	Anna Maria	1.560	Privado	Cataguazes/Alliant
218	Santa Terezinha	1.460	Privado	Grupo Rede
219	Sinceridade	1.416	Privado	Alliant/Cataguazes

220	Euclidelândia	1.400	Privado	Endesa
221	Pari	1.344	Privado	Grupo Rede
222	Luciara	1.318	Privado	Grupo Rede
223	Rio Novo	1.280	Privado	Santa Cruz
224	Alto Araguaia	1.200	Privado	Grupo Rede
225	Castelo dos Sonhos	1.200	Privado	Grupo Rede
226	Poxoréo (José Fragelli)	1.200	Privado	Grupo Rede
227	São José do Xingú	1.194	Privado	Grupo Rede
228	Socorro	1.000	Privado	CPFL Energia
229	Anajás	960	Privado	Grupo Rede
230	Bagre	960	Privado	Grupo Rede
231	Jacareacanga	960	Privado	Grupo Rede
232	Nova Esperança do Piriá	960	Privado	Grupo Rede
233	Santa Cruz do Arari	960	Privado	Grupo Rede
234	Canabrava do Norte	860	Privado	Grupo Rede
235	Aripuanã	800	Privado	Grupo Rede
236	Buritis	800	Privado	CPFL Energia
237	Diacal I	800	Privado	Grupo Rede
238	Dr. Henrique Portugal	800	Privado	AES
239	Turvinho (Nova do Baixo Turvinho)	800	Privado	CMS Energy
240	Cotijuba	792	Privado	Grupo Rede
241	São José	788	Privado	CMS Energy
242	Roça Grande	768	Privado	Cataguazes/Alliant
243	Rondolândia	760	Privado	Grupo Rede
244	Chaves	684	Privado	Grupo Rede
245	Corujão	680	Privado	Grupo Rede
246	São João I	664	Privado	EDP
247	Santa Maria das Barreiras	644	Privado	Grupo Rede
248	Três Saltos	640	Privado	CPFL Energia
249	Pinheirinho	636	Privado	CMS Energy
250	Novo Santo Antônio	628	Privado	Grupo Rede
251	Melgaço	624	Privado	Grupo Rede
252	Santa Alice	624	Privado	CMS Energy
253	Santa Cruz do Xingu	624	Privado	Grupo Rede
254	São João II	600	Privado	EDP
255	Aveiro	580	Privado	Grupo Rede
256	Bannach	580	Privado	Grupo Rede
257	Barreira do Campo	550	Privado	Grupo Rede

258	Bom Jesus do Araguaia	548	Privado	Grupo Rede
259	Pirambeira	528	Privado	AES
260	Bagagem	480	Privado	Grupo Rede
261	Santa Cecília	424	Privado	Alliant/Cataguazes
262	Congonhal II	416	Privado	AES
263	Matipó	416	Privado	Cataguazes/Alliant
264	Coxim (Vitor Brito)	400	Privado	EDP
265	Serra Nova Dourada	352	Privado	Grupo Rede
266	Lavrinha	332	Privado	CMS Energy
267	Cachoeira Alta	302	Privado	Alliant/Cataguazes
268	Hans	294	Privado	Cataguazes/Alliant
269	Ponte alta	280	Privado	Grupo Rede
270	Karapanã	248	Privado	Grupo Rede
271	Ribeirão	180	Privado	AES
272	Eólica	75	Privado	Iberdrola

ANEXO 2 – ENTIDADES LIGADAS AO TEMA SOCIEDADE E MEIO AMBIENTE**Agências de Notícias – Meio Ambiente, Movimentos Sociais, Desenvolvimento Sustentável**

Ambiente Brasil – Portal de Notícias do Meio Ambiente

<http://www.ambientebrasil.com.br>

EcoAgência – Agência de Notícias Ambientais

<http://www.ecoagencia.com.br/>

Bioclimático

<http://www.bioclimatico.com.br>

Carbono Brasil

<http://www.carbonobrasil.com>

O ECO

www.oeco.com.br

Ecopress - Agência de Notícias Ambientais

<http://www.ecopress.org.br>

Portal do Meio Ambiente – Editado pela OSC REBIA – Rede Brasileira de Informações Ambientais

<http://www.jornaldomeioambiente.com.br>

Ecoinforme – Agência de Informação do Meio Ambiente

<http://www.ecoinforme.com.br/index.asp>

Ecol News

<http://www.ecolnews.com.br/clipping/indice.htm>

Adital – Notícias da América Latina e Caribe

<http://www.adital.org.br>

ENN – Environmental News Network

<http://www.enn.com>

Envolverde – revista digital de ambiente, educação e cidadania

<http://www.envolverde.com.br>

Power – Notícias de Petróleo, Eletricidade e Energias Alternativas

<http://www.Power.inf.br>

EcoDebate

<http://www.ecodebate.com.br>

Amazônia

www.amazonia.org.br

Terramerica

<http://www.tierramerica.net/portugues>

Revista Meio Ambiente Industrial

<http://www.meioambienteindustrial.com.br>

Revista Educação Ambiental em Ação

<http://www.revistaea.arvore.com.br>

Revista do Terceiro Setor (Rits)

<http://rets.rits.org.br>

Brasil de Fato

www.brasildefato.com.br

Revista Caros Amigos

<http://carosamigos.terra.com.br>

Inter Press Service

<http://www.ipsnoticias.net>

ONGs – Meio Ambiente, Movimentos Sociais, Desenvolvimento Sustentável

Fórum de Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento

<http://www.fboms.org.br/>

Socioambiental – Instituto Socioambiental

<http://www.socioambiental.org/nsa>

Campanha contra a construção de Tijuco Alto – Instituto Sócio Ambiental

<http://www.socioambiental.org/inst/camp/tijuco/index.htm>

Greenpeace

<http://www.greenpeace.org.br/noticias/noticias.php>

SOS Mata Atlântica

<http://www.sosmatatlantica.org.br>

Rede das Águas

<http://www.rededasaguas.org.br>

Rios Vivos – Portal de Informações Ambientais

<http://www.riosvivos.org.br/>

WWF – Brasil

<http://www.wwf.org.br/informacoes/noticias>

MAB – Movimento dos Atingidos por Barragens

www.mabnacional.org.br/

NAT/Brasil - Núcleo Amigos da Terra Brasil

acompanha os financiamentos e as obras hídricas na bacia do rio Uruguai

<http://www.natbrasil.org.br>

Rio Madeira Vivo

www.riomadeiravivo.org

Conservação Internacional - Brasil

<http://www.conservacao.org/noticias/index.php>

Conservation International

<http://www.conservation.org>

SOS Vida Selvagem - Sociedade de Pesquisa em Vida Selvagem e Educação Ambiental

<http://www.spvs.org.br>

GTA – Grupo de Trabalho Amazônico

<http://www.gta.org.br>

Forest Trends

http://www.forest-trends.org/FT_Spanish/index.html

Fórum Carajás

<http://www.forumcarajas.org.br>

RMA- Rede de Ongs da Mata Atlântica

<http://www.rma.org.br>

CPT – Comissão Pastoral da Terra

www.cptnac.org.br

Via Campesina Internacional

http://viacampesina.org/main_sp/index.php

MST – Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra

<http://www.mst.org.br>

CIMI – Conselho Indigenista Missionário

<http://www.cimi.org.br>

Fobomade – Fórum Boliviano de Desenvolvimento e Meio Ambiente

<http://www.fobomade.org.bo/>

Mater Natura – Instituto de Estudos Ambientais

<http://www.maternatura.org.br>

Rede Brasil sobre Instituições Financeiras

<http://www.rbrasil.org.br>

UICN – Sur – União Mundial pela Natureza – América do Sul

<http://www.sur.iucn.org>

The Nature Conservancy (TNC) – Brasil

<http://www.nature.org/wherework/southamerica/brasil>

INESC – Instituto de Estudos Socioeconomicos

<http://www.inesc.org.br>

ABONG - Associação Brasileira de ONGs

<http://www.abong.org.br>

Instituto Ipanema - Instituto de Pesquisas Avançadas em Economia e Meio Ambiente

<http://www.institutoipanema.net>

Rede Brasileira de Justiça Ambiental

<http://www.justicaambiental.org.br>

Vitae Civilis – Instituto para o Desenvolvimento, Meio Ambiente e Paz

<http://www.vitaecivilis.org.br>

World Watch Institute

www.worldwatch.org.br

GVCes - Centro de Estudos em Sustentabilidade da EASPP-FGV *

<http://www.ces.fgvsp.br>

Comitê Brasileiro do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente

<http://www.brasilpnuma.org.br/index.htm>

Conselho Empresarial Brasileiro para o Desenvolvimento Sustentável

<http://www.cebds.org.br/cebds>

Conselho Empresarial Mundial para o Desenvolvimento Sustentável (WBCSD)

<http://www.wbcsd.org>

Sociedade Brasileira de Economia Ecológica

<http://www.ecoeco.org.br>

Núcleo de Estudos de Percepção Ambiental - NEPA

http://www.univix.br/nepa_metas.asp

Observatório de Políticas Públicas Ambientais da América Latina e Caribe

<http://www.opalc.org.br>

CBDB – Comitê Brasileiro de Barragens

<http://www.cbdb.org.br>

ANEXO 3 – ASSOCIAÇÕES DE CLASSE DO SETOR ELÉTRICO

1. ABCE Associação Brasileira dos Concessionários de Energia Elétrica
2. ABDAN Associação Brasileira para o Desenvolvimento das Atividades Técnicas e Industriais nas Áreas Nuclear e Térmica
3. ABDIB Associação Brasileira da Infra-estrutura e Indústrias de Base
4. ABEE Associação Brasileira de Energia Eólica
5. ABEER Associação Bras. de Empresas de Energia Renovável e Eficiência Energética
6. ABEN Associação Brasileira de Energia Nuclear
7. ABESCO Associação Brasileira das Empresas de Serviços de Conservação de Energia
8. ABIAPE Associação Brasileira de Investidores em Autoprodução de Energia Elétrica
9. ABINEE Associação Brasileira da Indústria Elétrica e Eletrônica
10. ABRACE Associação Brasileira dos Grandes Consumidores Industriais de Energia
11. ABRACEEL Associação Brasileira dos Agentes Comercializadores de Energia Elétrica
12. ABRADDEE Associação Brasileira de Distribuidores de Energia Elétrica
13. ABRAGE Associação Brasileira das Grandes Empresas Geradoras de Energia Elétrica
14. ABRAGEF Associação Brasileira de Geração Flexível
15. ABRAGET Associação Brasileira de Geradoras Térmicas
16. ABRATE Associação Bras. das Grandes Empresas de Transmissão de Energia Elétrica
17. ANACE Associação Nacional de Consumidores de Energia Elétrica
18. APINE Associação Brasileira dos Produtores Independentes de Energia Elétrica
19. APMPE Associação Brasileira dos Pequenos e Médios Produtores de Energia Elétrica

ANEXO 4 – LÂMINAS USADAS NA DEFESA DA DISSERTAÇÃO

<p>UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO</p> <p>Programa Interunidades de Pós-Graduação em Energia (IEE, EP, IF, FEA)</p> <p>Defesa de Dissertação</p>	Teoria de Grupos de Pressão e Uso Político do Setor Elétrico Brasileiro
<p>Teoria de Grupos de Pressão e Uso Político do Setor Elétrico Brasileiro</p>	
<p>Eduardo Müller Monteiro</p>	
	1

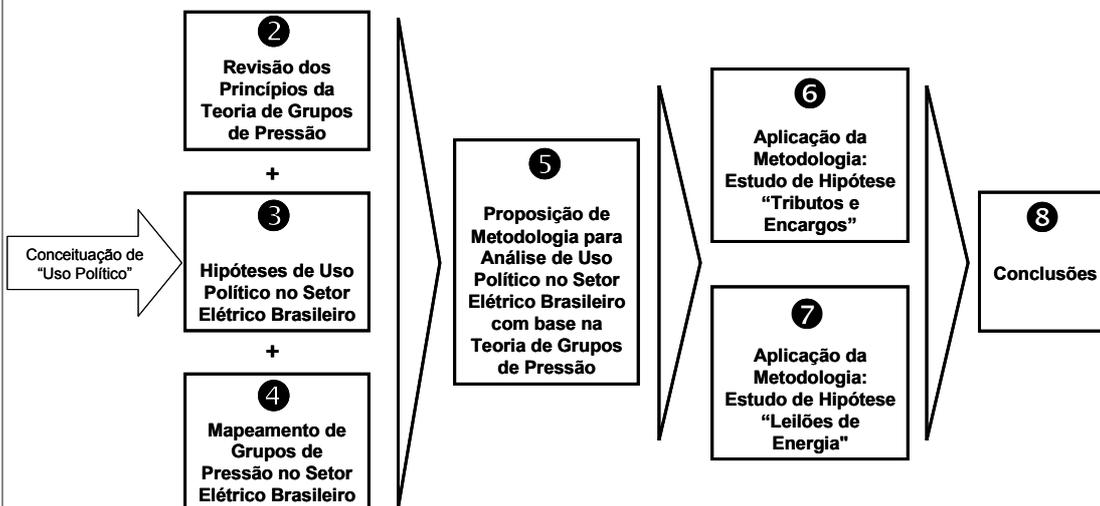
<p>Índice</p>	Teoria de Grupos de Pressão e Uso Político do Setor Elétrico Brasileiro
<ul style="list-style-type: none"> <input checked="" type="checkbox"/> Introdução: Objetivo, Motivação e Estrutura <input type="checkbox"/> Revisão da Teoria de Grupos de Pressão <input type="checkbox"/> Uso Político – Conceituação e Hipóteses <input type="checkbox"/> Estrutura Institucional e Grupos de Pressão do SEB <input type="checkbox"/> Metodologia de Análise de Uso Político no SEB <input type="checkbox"/> Estudo de Caso “Impostos e Encargos” <input type="checkbox"/> Estudo de Caso “Leilões de Energia” <input type="checkbox"/> Conclusões 	
	2

Objetivo e Motivação

Objetivo	Motivação
<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Oferecer uma metodologia de análise de hipóteses de uso político no Setor Elétrico Brasileiro ... <input type="checkbox"/> com base na aplicação de um referencial teórico e ... <input type="checkbox"/> a partir do mapeamento de grupos de pressão atuantes neste cenário. 	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Relevância econômica, política e social do Setor Elétrico Brasileiro <input type="checkbox"/> Necessidade de avanço na análise mais estruturada da dimensão política no setor <input type="checkbox"/> Passo relevante para o trabalho de doutorado

Hipótese a ser testada: Há uso político do Setor Elétrico Brasileiro?

Estrutura do Trabalho



Elaboração própria.

Índice	Teoria de Grupos de Pressão e Uso Político do Setor Elétrico Brasileiro
<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Introdução: Objetivo, Motivação e Estrutura <input checked="" type="checkbox"/> Revisão da Teoria de Grupos de Pressão <input type="checkbox"/> Uso Político – Conceituação e Hipóteses <input type="checkbox"/> Estrutura Institucional e Grupos de Pressão do SEB <input type="checkbox"/> Metodologia de Análise de Uso Político no SEB <input type="checkbox"/> Estudo de Caso “Impostos e Encargos” <input type="checkbox"/> Estudo de Caso “Leilões de Energia” <input type="checkbox"/> Conclusões 	
	5

Teoria de Grupos de Pressão de Gary Becker Fundamentos e Intuição	Teoria de Grupos de Pressão e Uso Político do Setor Elétrico Brasileiro
<ul style="list-style-type: none"> • Fundamentos do modelo: <ul style="list-style-type: none"> – Centra a atenção na competição entre os <u>grupos de interesse</u> – Políticos apenas “<u>transmitem as pressões de grupos ativos</u>” – Pressão política de cada grupo = f(representatividade, recursos) • Modelagem matemática do mecanismo de pressão: <ul style="list-style-type: none"> – Aumento de subsídios – Diminuição de impostos 	
	6

Teoria de Grupos de Pressão de Gary Becker Proposições e Corolários	
Proposição 1	Um grupo que se torna mais eficiente na produção de pressão política é mais capaz de reduzir seus impostos ou aumentar seus subsídios.
Corolário da Proposição 1	A eficácia política de um grupo não é determinada pela sua eficiência absoluta, mas por sua eficiência relativa a outros grupos de pressão.
Proposição 2	O aumento nos custos relacionados ao peso-morto reduz o subsídio do estado de equilíbrio. Como o peso-morto gerado pelos impostos encoraja o exercício de pressão dos pagadores de impostos e desencoraja a pressão dos recebedores de subsídios (já que nem toda o valor retirado dos primeiros é transferido aos segundos, daí a expressão “peso-morto”), os pagadores de impostos têm uma vantagem intrínseca no exercício de pressão.
7	

Teoria de Grupos de Pressão de Gary Becker Proposições e Corolários	
Corolário da Proposição 2	Políticas públicas que aumentam a eficiência têm maiores chances de serem adotadas do que políticas que diminuem a eficiência. Como o aumento do número de pessoas tributadas diminui a alíquota necessária para obter uma certa receita, reduzindo por consequência o peso-morto marginal da tributação, o aumento do número de contribuintes reduziria a produção de pressão. É por isso que grupos preferem que seu subsídio seja subsidiado por impostos com pequenas alíquotas individuais pagas por um número alto de pessoas.
Proposição 3	Grupos bem-sucedidos politicamente tendem a ser pequenos em relação aos grupos tributados que viabilizam os pagamentos dos subsídios que beneficiam os primeiros.
Proposição 4	A competição entre grupos de pressão favorece a construção de métodos eficientes de tributação.
8	

Teoria de Grupos de Pressão de Gary Becker

Conclusões derivadas da Teoria

- A pressão se materializa, economicamente, na maximização de subsídios recebidos e na minimização de impostos pagos;
- Políticos são apenas veículos dos grupos de pressão e agirão buscando sua própria viabilização política, posicionando-se a favor do(s) grupo(s) que têm maiores condições de exercer pressão;
- A intensidade da pressão é diretamente proporcional aos recursos disponíveis e à homogeneidade de interesses dos membros dos grupos;
- A influência é um jogo de soma-zero: quando um grupo competindo por influência política aumenta seu espaço, o(s) outro(s) competidores perdem espaço político;
- O peso-morto produzido pela tributação oferece um incentivo natural aos grupos de pressão que têm de arcar com esses impostos;
- A dinâmica de influências e de pressões políticas é importante para a construção de mecanismos eficientes de tributação e de políticas de subsídios.

Índice

- Introdução: Objetivo, Motivação e Estrutura
- Revisão da Teoria de Grupos de Pressão
- Uso Político – Conceituação e Hipóteses
- Estrutura Institucional e Grupos de Pressão do SEB
- Metodologia de Análise de Uso Político no SEB
- Estudo de Caso “Impostos e Encargos”
- Estudo de Caso “Leilões de Energia”
- Conclusões

Conceituação de Uso Político	
<p>Critério “Benefício no Curto Prazo – Perda no Longo Prazo”</p> <p>Exemplo: Obras iniciadas às vésperas de eleições</p>	<p>Critério “Benefício Definido – Custo Indefinido”</p> <p>Exemplo: Subsídios tarifários para certos consumidores</p>
<p>Critério “Subsídio do Setor Elétrico para o Estado”</p> <p>Exemplos: Represamento tarifário, Tributação excessiva</p>	<p>Critério “Estratégico se sobrepõe ao Econômico”</p> <p>Exemplo: Projetos com rentabilidade inferior ao WACC</p>

Hipóteses de Manifestação de Uso Político					
HIPÓTESE DE MANIFESTAÇÃO DE USO POLÍTICO	ORIGEM DA PRESSÃO	DESTINO DA PRESSÃO			
		Empresas Privadas	Empresas Estatais	Tesouro Nacional	Consumidor
Tarifa e Inflação	Governo Federal	x	x	x	
Impostos e Encargos	Governos e Eletrobras	x	x		x
Cargos e Empregos em Estatais	Governos e Aliados		x	x	x
Obras de Expansão	Governos e Aliados	x	x	x	x
Uso de Fundos de Pensão	Governos e Aliados	x	x	x	
Interferências Políticas na Agência Reguladora	Governos e Aliados	x	x		
Uso de Recursos do Setor Elétrico para subsidiar Projetos Sociais	Governos e Estatais	x	x	x	
Leilões de Energia	Governos e Estatais	x	x	x	

Índice
<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Introdução: Objetivo, Motivação e Estrutura <input type="checkbox"/> Revisão da Teoria de Grupos de Pressão <input type="checkbox"/> Uso Político – Conceituação e Hipóteses <li style="background-color: #cccccc;"><input type="checkbox"/> Estrutura Institucional e Grupos de Pressão do SEB <input type="checkbox"/> Metodologia de Análise de Uso Político no SEB <input type="checkbox"/> Estudo de Caso “Impostos e Encargos” <input type="checkbox"/> Estudo de Caso “Leilões de Energia” <input type="checkbox"/> Conclusões
13

Análise Institucional Instituições Formais		
Instituições de Estado		
<ul style="list-style-type: none"> • ANEEL (Agência Nacional de Energia Elétrica) • ONS (Operador Nacional do Sistema Elétrico) • CCEE (Câmara de Comercialização de Energia Elétrica) 		
Poder Executivo	Poder Legislativo	Poder Judiciário
<ul style="list-style-type: none"> • MME (Ministério de Minas e Energia) • EPE (Empresa de Pesquisa Energética) • CMSE (Comitê de Monitoramento do Sistema Elétrico) • CNPE (Conselho Nacional de Política Energética) 	<ul style="list-style-type: none"> • Câmara dos Deputados • Senado 	<ul style="list-style-type: none"> • STF (Supremo Tribunal Federal) • STJ (Superior Tribunal de Justiça) • TCU (Tribunal de Contas da União)
• Empresas Estatais		• Empresas Privadas
		14

Análise Institucional Instituições Influenciadoras

- **Poderes Executivo e Legislativo Estaduais e Municipais**
- **Fornecedores de Equipamentos e Serviços**
- **Órgãos Ambientais**
- **ONGs e Movimentos Sócio-Ambientais**
- **Associações de Classe**

Índice

- Introdução: Objetivo, Motivação e Estrutura
- Revisão da Teoria de Grupos de Pressão
- Uso Político – Conceituação e Hipóteses
- Estrutura Institucional e Grupos de Pressão do SEB
- Metodologia de Análise de Uso Político no SEB
- Estudo de Caso “Impostos e Encargos”
- Estudo de Caso “Leilões de Energia”
- Conclusões

Metodologia de Análise de Uso Político no SEB



Elaboração própria.

Índice

- Introdução: Objetivo, Motivação e Estrutura
- Revisão da Teoria de Grupos de Pressão
- Uso Político – Conceituação e Hipóteses
- Estrutura Institucional e Grupos de Pressão do SEB
- Metodologia de Análise de Uso Político no SEB
- Estudo de Caso “Impostos e Encargos”
- Estudo de Caso “Leilões de Energia”
- Conclusões

Impostos e Encargos no Setor Elétrico Rubricas

1. Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS;
2. Programas de Integração Social e de Form. do Patrimônio do Servidor Público – PIS/PASEP;
3. Contribuição Social para o Financiamento da Seguridade Social – COFINS;
4. Imposto de Renda sobre a Pessoa Jurídica - IRPJ
5. Contribuição Social sobre o Lucro Líquido – CSLL;
6. Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira – CPMF;
7. Reserva Global de Reversão – RGR;
8. Conta de Consumo de Combustíveis – CCC;
9. Conta de Desenvolvimento Energético – CDE;
10. Taxa de Fiscalização – TFSEE;
11. Compensação Financeira pelo Uso de Recursos Hídricos – CFURH;
12. Uso de Bem Público – UBP;
13. Encargo de Capacidade Emergencial – ECE;
14. Contribuição para Iluminação Pública – CIP.

Impostos e Encargos no Setor Elétrico Carga Tributária Consolidada

(R\$ Milhares)	Geração, Transmissão e Distribuição					
	1999	2002	2003	2004	2005	2006
Receita Operacional Bruta (R\$ milhares)	32.340.974	59.645.969	63.879.942	75.553.019	85.452.519	88.826.925
IRPJ	2,54%	1,53%	2,52%	2,51%	2,46%	2,45%
CSLL	0,70%	0,65%	0,95%	0,80%	0,78%	0,78%
PIS/PASEP	0,77%	0,80%	1,27%	1,04%	1,10%	1,10%
COFINS	3,48%	3,31%	3,73%	5,29%	5,75%	5,76%
CPMF	0,40%	0,61%	0,60%	0,54%	0,49%	0,49%
Subtotal Tributos Federais	7,89%	6,90%	9,07%	10,18%	10,58%	10,58%
ICMS	21,35%	17,50%	20,56%	20,68%	20,47%	25,18%
Subtotal Tributos Estaduais	21,35%	17,50%	20,56%	20,68%	20,47%	25,18%
ISS	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%	0,02%	0,06%
IPTU	0,01%	0,04%	0,17%	0,03%	0,05%	0,04%
Subtotal Tributos Municipais	0,02%	0,05%	0,18%	0,04%	0,07%	0,10%
INSS	2,66%	1,49%	1,31%	1,13%	1,03%	3,21%
FGTS	1,02%	0,56%	0,48%	0,57%	0,34%	0,33%
Outros Encargos	1,10%	0,62%	0,54%	0,47%	0,43%	1,33%
Subtotal Encargos Trabalhistas	4,78%	2,67%	2,33%	2,17%	1,80%	4,87%
CCC	2,81%	4,54%	3,07%	4,22%	3,82%	4,31%
ECE	0,00%	1,40%	2,42%	2,68%	1,74%	0,99%
CDE	0,00%	0,00%	1,64%	1,84%	2,07%	2,54%
CFURH	0,86%	0,86%	1,02%	1,00%	1,06%	1,04%
TFSEE	0,29%	0,21%	0,23%	0,24%	0,21%	0,22%
RGR	2,15%	1,63%	1,52%	1,55%	1,29%	1,52%
UBP	0,03%	0,05%	0,05%	0,03%	0,04%	0,04%
Subtotal Encargos Setoriais	6,14%	8,69%	9,95%	11,56%	10,23%	10,66%
CARGA TRIBUTÁRIA	40,18%	35,81%	42,11%	44,63%	43,14%	51,40%

Impostos e Encargos no Setor Elétrico

Aplicação da Metodologia

Passo 1: Enquadra-se em pelo menos um dos quatro tipos de uso político? (Capítulo 3, Quadro 4)?



A hipótese sobrevive ao teste por se enquadrar em dois tipos de critério de uso político:

- “Subsídio do Setor Elétrico para o Estado”
- “Benefício Definido – Custo Indefinido”

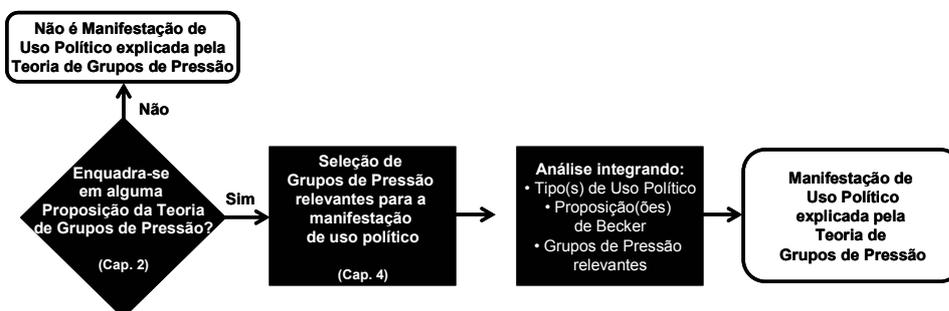
Impostos e Encargos no Setor Elétrico

Aplicação da Metodologia

Passo 2: Enquadra-se em alguma Proposição da Teoria de Grupos de Pressão (Capítulo 2, Quadro 2)?

Passo 3: Mapeamento de Grupos de Pressão relevantes para a manifestação de uso político

Passo 4: Análise integrada



Impostos e Encargos no Setor Elétrico Análise de Uso Político	
Hipótese de Manifestação de Uso Político	Suporte na Teoria de Grupos de Pressão
Aumento de carga suportada pelo afastamento do Estado da atividade de distribuição	Corolário da Proposição 1: “A eficácia política de um grupo não é determinada pela sua eficiência absoluta, mas por sua eficiência relativa a outros grupos”
Taxação pulverizada: - 15 impostos - 97% da população	Corolário da Proposição 2: “Políticas públicas que aumentam a eficiência têm maiores chances de adoção do que políticas que diminuem a eficiência.”
Subsídios para poucos e pequenos grupos: - CCC - CDE - ECE	Proposição 3: “Grupos bem-sucedidos politicamente tendem a ser pequenos em relação aos grupos tributados que viabilizam os pagamentos dos subsídios que beneficiam os primeiros.”
Cenários futuros de maior resistência contra aumento de impostos	Proposição 2: “O aumento nos custos relacionados ao peso-morto reduz o subsídio do estado de equilíbrio”.

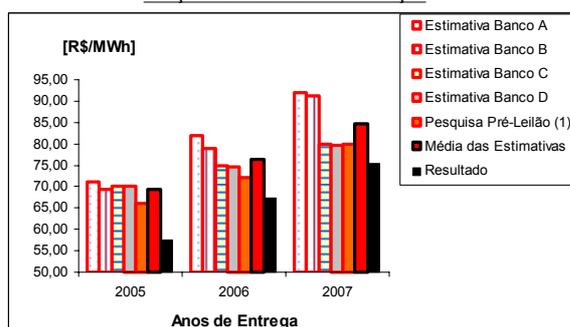
Índice
<input type="checkbox"/> Introdução: Objetivo, Motivação e Estrutura
<input type="checkbox"/> Revisão da Teoria de Grupos de Pressão
<input type="checkbox"/> Uso Político – Conceituação e Hipóteses
<input type="checkbox"/> Estrutura Institucional e Grupos de Pressão do SEB
<input type="checkbox"/> Metodologia de Análise de Uso Político no SEB
<input type="checkbox"/> Estudo de Caso “Impostos e Encargos”
<input type="checkbox"/> Estudo de Caso “Leilões de Energia”
<input type="checkbox"/> Conclusões

Leilões de Energia Resultados do Leilão de 07 Dez 2004

Volumes vendidos e Receitas obtidas por tipo de empresa

	Total Energia Vendida (MWh)		Total da Receita (R\$)	
Estatais	1.113.913.152	93,4%	69.937.738.528	93,6%
Privadas	78.823.872	6,6%	4.800.759.509	6,4%
TOTAL	1.192.737.024	100,0%	74.738.498.037	100,0%

Preços e Estimativas de Preços



(1) Pesquisa feita pelo Banco Pactual junto a 50 investidores

Leilões de Energia Resultados do Leilão de 07 Dez 2004

Preços médios ponderados por tipo de empresa

	2005-08	2006-08	2007-08	Geral
Vendedor	Preço Médio Ponderado	Preço Médio Ponderado	Preço Médio Ponderado	Preço Médio Ponderado
Estatais	57,71	67,45	75,38	62,79
⇒ Privadas	55,00	63,87	75,76	60,90

	2005-08	2006-08	2007-08	Geral
Vendedor	Preço Médio Ponderado	Preço Médio Ponderado	Preço Médio Ponderado	Preço Médio Ponderado
Estatais	57,71	67,45	75,38	62,79
⇒ Privadas - Light	59,12	68,08	75,76	66,54

Leilões de Energia

Resultados do Leilão de 07 Dez 2004

Preços das Ações das Empresas nos 2 fechamentos após o Leilão de Energia Existente de 07 / dez / 2004

	07 Dez 2004	08 Dez 2004	Acumulado
Eletronorte ON	-9,80%	-13,00%	-21,53%
Eletrobras ON	-9,24%	-11,94%	-20,08%
Cesp PN	-9,67%	-10,37%	-19,04%
Copel PNB	-7,83%	-4,58%	-12,05%
Cemig PN	-5,42%	-2,72%	-7,99%
Celesc PNB	-3,50%	-1,81%	-5,25%
Cemig ON	-1,81%	-2,07%	-3,84%
Light ON	-2,22%	0,97%	-1,27%
Eletrobras PNB	-3,71%	2,89%	-0,93%
Tractebel ON	-0,10%	0,43%	0,33%
Trans. Paulista PN	-0,46%	2,11%	1,64%
IEE	-4,15%	-2,16%	-6,22%
Ibovespa	-2,51%	-0,08%	-2,59%

Reflexões

- **Destruição de Valor para Estatais (Quem ganha/perde? É subsídio?)**
 - Simulação 1 (preços iniciais): R\$24,6 bilhões (+32,9%)
 - Simulação 2 (preços analistas): R\$12,5 bilhões (+16,8%)
 - Variação dos preços das ações das estatais (-0,93% a -21,53%)
- **Isonomia Competitiva com Privados**
- **Sinal para Investimentos Futuros e para Leilões de Energia Nova**

Leilões de Energia

Aplicação da Metodologia

Passo 1: Enquadra-se em pelo menos um dos quatro tipos de uso político? (Capítulo 3, Quadro 4)?



A hipótese sobrevive ao teste por se enquadrar em dois tipos de critério de uso político:

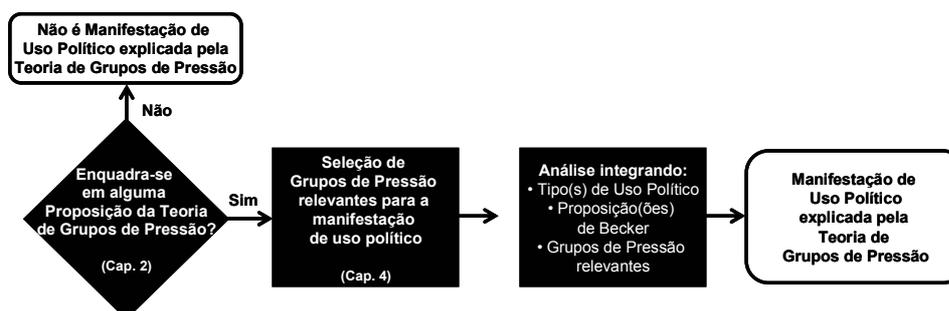
- **“Benefício no Curto Prazo – Perda no Longo Prazo”:** os baixos preços praticados pelas estatais geraram aparentes benefícios no curto prazo (energia disponível foi vendida) mas reduziram sua capacidade de investimentos;
- **“Benefício Definido – Custo Indefinido”:** assumindo-se que os beneficiados foram o governo federal e consumidores atuais (menor impacto inflacionário e tarifas menores), as estatais e o Estado brasileiro são os grupos de pressão que arcaram com o custo deste subsídio.

Leilões de Energia Aplicação da Metodologia

Passo 2: Enquadra-se em alguma Proposição da Teoria de Grupos de Pressão (Capítulo 2, Quadro 2)?

Passo 3: Mapeamento de Grupos de Pressão relevantes para a manifestação de uso político

Passo 4: Análise integrada



Leilões de Energia Análise de Uso Político

Hipótese de Manifestação de Uso Político	Suporte na Teoria de Grupos de Pressão
A imposição pelo Governo Federal de um mecanismo de contratação forçou a adoção, pelas estatais, de estratégias de venda de altos volumes de energia em curtíssimo espaço de tempo, afastando a ameaça de descontração por parte das geradoras estatais e diminuindo o risco de crise de abastecimento de energia.	Proposição 3: “ <i>Grupos bem-sucedidos politicamente tendem a ser pequenos em relação aos grupos tributados que viabilizam os pagamentos dos subsídios que beneficiam os primeiros.</i> ” Corolário da Proposição 1 da Teoria de Grupos de Pressão de Becker (“ <i>A eficácia política de um grupo não é determinada pela sua eficiência absoluta, mas por sua eficiência relativa a outros grupos de pressão</i> ”)
O uso do conceito de “energia velha” e do alto volume de energia descontratada dos geradores existentes, estatais e privados, mas predominantemente estatais, como “colchão” para forçar a modicidade tarifária e restringir o impacto inflacionário, bandeiras de alto valor político e macroeconômico para o governo federal.	Proposição 3: “ <i>Grupos bem-sucedidos...</i> ”

Índice	Teoria de Grupos de Pressão e Uso Político do Setor Elétrico Brasileiro
<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Introdução: Objetivo, Motivação e Estrutura <input type="checkbox"/> Revisão da Teoria de Grupos de Pressão <input type="checkbox"/> Uso Político – Conceituação e Hipóteses <input type="checkbox"/> Estrutura Institucional e Grupos de Pressão do SEB <input type="checkbox"/> Metodologia de Análise de Uso Político no SEB <input type="checkbox"/> Estudo de Caso “Impostos e Encargos” <input type="checkbox"/> Estudo de Caso “Leilões de Energia” <input type="checkbox"/> Conclusões 	
	31

Conclusões	Teoria de Grupos de Pressão e Uso Político do Setor Elétrico Brasileiro
<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Contribuições: <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> a aplicação da Teoria de Grupos de Pressão à análise política do SEB; <input type="checkbox"/> o mapeamento não exaustivo de grupos de interesse que fazem e recebem pressão política no Setor Elétrico Brasileiro (SEB); e <input type="checkbox"/> pelo estudo de casos, o teste prático da própria metodologia proposta ao se fazer o exame de hipóteses de uso político do SEB. <input type="checkbox"/> Metodologia não auto-aplicável e conceito de Uso Político <input type="checkbox"/> Relativo grau de arbitrariedade em relação aos grupos de pressão eleitos <input type="checkbox"/> Necessidade de conhecimento de contextos histórico, institucional e econômico para aplicação da metodologia <input type="checkbox"/> Aplicabilidade a outros setores regulados <input type="checkbox"/> Casos analisados foram ferramentais para o teste da metodologia 	
	32

Conclusões

- ❑ **Tributos e Encargos:**
 - ❑ O SEB tem sido crescentemente utilizado por grupos de pressão política como fonte eficiente de arrecadação bilionária de recursos.
 - ❑ Linhas de pesquisa futuras com base na metodologia proposta:
 - ❑ o estudo de transferência de renda entre classes de consumidores, assumindo que cada uma das classes se configura como grupo de pressão em busca de redução de impostos e aumento de subsídios;
 - ❑ a análise intertemporal, partindo da década de 1960, do ponto de vista de grupos de pressão que se estabeleceram e até hoje se mantêm em posições de relevância político-econômica;
 - ❑ o uso eleitoral por políticos que adotaram o setor elétrico como plataforma de ações políticas subsidiadas.

Conclusões

- ❑ **Leilões de Energia:**
 - ❑ Não é possível descartar as hipóteses de uso das empresas estatais como ferramentas de condução de políticas públicas e de uso político e eleitoral, relegando a segundo plano a maximização de funções-objetivo orientadas à rentabilidade e à sustentabilidade econômica.
 - ❑ Outras análises poderiam ser feitas:
 - ❑ a investigação de uso político nos leilões de energia nova iniciados em dezembro de 2005;
 - ❑ a influência de grupos de pressão na atual discussão sobre aumento de escopo de atuação da Eletrobras, que se propõe a assumir, para o setor elétrico, o papel que a Petrobras representa para o setor de óleo e gás;
 - ❑ estudos de criação/destruição de valor mais formais em relação a comportamento de estatais, adotando métricas que incorporam o custo de oportunidade de capital como a do EVA – Economic Value Added.