

Brasil Energia – 01 Jan 2004

Claudio Sales: Faltam ainda respostas estruturais



Fotos: João Cláudio Cote

Filho de Apolônio Sales, ministro de Getúlio Vargas e idealizador da Chesf, Cláudio Sales gosta de desafios. Como sócio da Termoconsult e depois à frente da operação brasileira da Mirant – antiga Southern Electric –, ele conhece de perto as incertezas do setor elétrico. Enfrentou, inclusive, uma batalha com o governo de Minas Gerais por causa da participação da empresa norte-americana na Cemig – a Mirant acabou desistindo do investimento deixando o país. Sua experiência nessa crise praticamente o credenciou a assumir, em janeiro de 2003, a presidência da Câmara Brasileira de Investidores em Energia Elétrica (CBIEE). A entidade foi criada em 2001 – ano do apagão – para defender os interesses de 15 grupos nacionais e estrangeiros que, desde meados da década de 90, investiram cerca de R\$ 100 bilhões no país.

Durante o último ano, a CBIEE não teve trégua. A definição do novo modelo pelo governo absorveu todas as atenções de Sales. E o trabalho está longe de ser concluído. Sobretudo porque, na opinião do executivo, as medidas provisórias encaminhadas ao Congresso no final do ano não trazem respostas aos principais nós estruturais do setor. Ele prega um debate desapassionado e sereno, sem o qual vai ser muito difícil sair do atoleiro em que se encontra esse serviço essencial. “Estou louco para poder dizer ‘estamos indo para a frente, e vamos ter investimento privado, sim’.”



Brasil Energia – Foi difícil a transição de diálogo entre o atual governo e o anterior, na discussão dos problemas do setor?

Cláudio Sales – Obviamente há diferenças de estilo, mas elas não são importantes. Posso responder isso falando sobre a evolução do setor. Permanece um volume grande de imperfeições que traz problemas para o consumidor, para os agentes, para todos. Mudou muito, melhorou muito, mas continua um problema. Lá pelas tantas definiram um modelo no qual todo mundo acreditou. E acreditou de papel passado e selo pago. No caso dos investidores privados, o selo foi da ordem de R\$ 100 bilhões. Então esse é o benefício que o país teve. Está configurado na mudança brutal do padrão da qualidade de serviço. Também na geração houve muito investimento. Mais de 10 mil MW novos foram implantados. Apesar disso, os problemas vieram. O mais emblemático de todos resultou no apagão. O que faltou foi investimento, que não veio porque existiam falhas regulatórias graves. Já neste governo houve uma acomodação das altas doses de paixão, no que diz respeito à modelagem do setor, para o mundo real. Só que demorou muito. E estamos ainda nesse dilema.

BE – Qual é a avaliação que o sr. faz deste primeiro ano?

CS – Tenho sempre uma visão otimista. De um ponto de vista bem real, existe uma evolução. No início havia uma tendência a ir para trás. Aí o quadro começou a ser revertido mais virtuosamente. Se olharmos o documento que o governo emitiu em julho e o de agora, sem dúvida houve muita evolução. Isso é que alimenta a esperança e algum otimismo. Por outro lado, há pontos que nos preocupam muito e que estão localizados menos no desenho técnico do modelo e mais no arcabouço regulatório que se está querendo montar. E aí estou me referindo às propostas recentemente divulgadas.

BE – A substituição do modelo era necessária ou bastaria um aperfeiçoamento do anterior?

CS – Não vamos falar de modelo anterior e de modelo novo, vamos falar de algo objetivo. Antes as hidrelétricas eram licitadas sem licença ambiental e agora serão licitadas com licença. Isso não tem nada a ver com modelo. Fazendo uma análise bem fria, é o governo que está dizendo que é função dele providenciar a licença ambiental, e não deixar por conta de um agente privado que pode não conseguir fazê-lo e aí vai comprometer todo um programa de investimento. Esse é o dado real, e se o governo se dispõe a fazer isso, é um avanço virtuoso. Agora, há outros pontos que são, pelo menos, discutíveis.

BE – Por exemplo?

CS – O que se está propondo é que, ao ser licitada, uma usina ganhará quem oferecer o menor valor. Portanto, esse é, obviamente, o resultado do leilão que será levado à tarifa do consumidor. Outra maneira é fazer a licitação onerosa, porque simplifica a competição. Faz-se um leilão de energia e quem pagar ágio maior vai aumentar a tarifa? Não! Você pega o ônus, o que é pago pela concessão, e ele volta para o setor na forma de financiamento para baixa renda. Ou seja, o problema da modicidade tarifária se resolve do mesmo jeito. Para nós não importa muito, do ponto de vista técnico, ser de um jeito ou de outro. O que importa demais é a estabilidade regulatória.

BE – Nesse aspecto, parece que o governo acena com algo positivo?

CS – Mais ou menos. Aí é que acho que há uma discussão importante e vital para o país, não só para o setor. Porque uma coisa é oferecer um contrato de longo prazo. Outra é o ambiente regulatório em que isso existe. Se de um lado há um contrato de energia de longo prazo que está sendo ofertado, de outro, nas medidas provisórias, coloca-se uma responsabilidade regulatória direta na mão do governo, o que é um fator de risco absurdo para o investidor privado. Isso é insegurança elevada ao extremo.

BE – A centralização é o principal problema?

CS – Sem dúvida. Para os investidores privados esse é, de forma absoluta, o principal problema. Um aspecto é o Estado forte, e outro é o governo forte. Ao governo forte como temos hoje cabe criar um Estado forte, em que as instituições sejam consistentes e estáveis, e não ficar ele, governo, com as rédeas todas nas mãos. Ao colocar o controle do setor elétrico na mão do governo, está sendo criada uma conexão direta entre as pressões políticas – que são naturais, próprias, conjunturais e extemporâneas do ambiente democrático – e o ambiente regulatório do setor, que precisa de tudo, menos disso. Esse enorme fator de risco desencoraja por completo qualquer novo investimento privado no setor.



BE – A Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), portanto, precisa ter o seu papel fortalecido?

CS – A figura da agência reguladora evoluiu para que se constituísse uma entidade que fosse da sociedade, que tivesse um posicionamento neutro e pudesse defendê-la de qualquer abuso por parte dos agentes, assegurando a sustentabilidade de serviços ou produção de bens. Lembro ainda que a agência, ainda mais num setor de ciclos tão longos como o elétrico, tem um papel fundamental de proteção não só do consumidor atual, mas principalmente do futuro, que não tem voz nesse debate, não se manifesta, mas é quem vai pagar a conta gigante daqui a sete ou oito anos, como já pagamos no passado. Nós, que estamos aqui hoje, pagamos aqueles US\$ 28 bilhões do rombo do setor elétrico em 1993.

BE – Se agência é algo absolutamente necessário, por que a Aneel sofre tantas críticas dos agentes?

CS – Enquanto conceito é indispensável. Enquanto funcionamento, estamos hoje no pior dos mundos, porque nem a Aneel é confiável no que diz respeito às suas decisões. Desde legislar sobre o passado, até à pressão que, reconhecidamente, recebe do governo, tudo isso torna essa independência absolutamente questionável. O que esperávamos nas propostas é que esse problema fosse reconhecido e, de alguma maneira, mitigado. Mas, lamentavelmente, a sinalização que veio aponta o contrário.

BE – Em que medida o MME se abriu para discutir esse tipo de questão e o que foi de fato aproveitado?

CS – Tivemos vários contatos com o governo. Preparamos contribuições, apresentamos algumas por escrito, mas nunca conseguimos aprofundar as discussões sob o ponto de vista técnico. Não é que não tenha havido contato, mas a sensação é de que não foi satisfatório. A complexidade do setor elétrico é tamanha que é uma missão quase impossível pretender retratá-la num documento de 50 páginas. Cada tema que há ali tem uma densidade que requer uma discussão.

BE – O sr. reconhece no projeto algumas idéias sugeridas?

CS – Sem dúvida há alguns pontos, mas acho que ainda haverá um aprofundamento. A questão do desenho do modelo hoje é menos importante. Esse documento foi apresentado agora, mas é muito menos relevante do que a estrutura para o setor que se está tentando construir. O que deve ser aprofundado – e essa é, em grande parte, uma discussão política – é qual a estrutura que o país quer ter organizando o seu setor elétrico, de forma a ter tarifas módicas e ver assegurada a expansão.

BE – A situação das distribuidoras está entre esses aprofundamentos?

CS – Em 2002 todas as distribuidoras tiveram prejuízos gigantescos. Em 2003 elas passaram por um mecanismo de revisão tarifária do qual todas discordam. Por outro lado, a tarifa está chegando num limite que, para o consumidor brasileiro, é difícil pagar. Enquanto isso, a parcela que vai para as empresas cobrirem seus custos operacionais, pagar seus empréstimos e ainda realizar investimentos tem diminuído. Aumenta a quantidade de penduricalhos que são colocados para o consumidor pagar. Há uma análise da Associação Brasileira das Distribuidoras de Energia Elétrica (Abradee) que prova que o impacto da nova regra da Cofins é de 2,8% em média na tarifa. Esse é o paradoxo. O setor está enfraquecendo, empobrecendo, sem condições de cobrir seus custos eficientemente. O investimento que está sendo feito é só o compulsório, obrigatório pelo contrato de concessão, mas mesmo este só é feito enquanto se consegue crédito. Esse é um ambiente insustentável e que deveria ser atacado com prioridade.

BE – Por conta disso, há chance de o modelo ser bem-sucedido quanto à modicidade?

CS – Acho extremamente difícil. Antes da mudança do ICMS, cerca de 35% da tarifa que era paga pelo consumidor era de impostos e taxas. Com o ICMS isso sobe para perto de 40%. É um absurdo. É o campeão do mundo. Se tirarmos os impostos, a tarifa industrial brasileira está, em comparação a duas dezenas de países, como a primeira ou a segunda mais barata. A residencial é a quinta ou sexta. O problema, obviamente, está nessa parcela de impostos e taxas que onera demais. Esse problema tem de ser enfrentado do ponto de vista macroeconômico, a energia elétrica tem de estar na base de todos os consumos. Na arrecadação de ICMS de todos os estados, 40% vêm de três setores apenas: energia elétrica, telecomunicações e combustíveis. São os grandes coletores de impostos do estado. Acompanhamos a dificuldade da discussão entre governos estaduais na reforma tributária; imagine mexer nesse vespeiro agora. Mas não tenho medo de problema, e o país também não pode ter. O Brasil não vai ser eficiente com uma taxa tão absurda em cima da tarifa de energia.



BE – O que seria mais urgente tratar no momento?

CS – Falta contemplar os aspectos fundamentais do setor: problemas da estrutura tarifária, da criação de custos que não têm cobertura de receita. Como a tarifa é regulada, então o pressuposto básico do ponto de vista econômico-financeiro é que, quando o governo cria uma nova obrigação, deve ter a receita assegurada de algum jeito. Obrigações têm sido criadas, como a universalização, mas sem contrapartida. São esses problemas que precisam ser focados e resolvidos, sob pena de o setor continuar inviável para novos investimentos.

BE – E quanto aos projetos estruturantes?

CS – Meu foco é eficiência, e o projeto estruturante é, por definição, a antítese disso. Se existe um outro interesse que não o do setor elétrico, e não o da economicidade da energia para o consumidor brasileiro, então tem de ser bancado fora. Quero fazer uma usina para desenvolver uma região? Isso não pode cair sobre a economia brasileira, não pode cair sobre o consumidor. Isso gera um ônus que significa atraso para nossa economia. O projeto estruturante, do ponto de vista do setor elétrico, é muito negativo.

BE – O sr. acha que as parcerias público-privadas (PPPs), no setor elétrico, podem ser comprometidas?

CS – Os investimentos listados para essa modalidade somam R\$ 13,5 bilhões em quatro anos, e só há projetos na área de estradas, ferrovias, portos etc. A PPP envolve também um esquema de subsídios. De acordo com um estudo da consultoria Tendências, a média da década é R\$ 20 bilhões por ano de investimentos no setor elétrico. Para nós o fundamental, de novo, é ambiente regulatório. Se não há um ambiente regulatório saudável e estável, não adianta oferecer subsídio. Se você acertar nas regras, pode até não precisar do acerto especial do PPP. Nesse nosso setor, os bois têm de estar à frente do carro. É necessário que a regra seja clara.

BE – Através da regulamentação ou das emendas no Congresso Nacional ainda é possível corrigir os rumos do projeto do governo?

CS – Você provoca meu lado otimista. Acho que dessa discussão tem de sair algo bom. O governo fez uma proposta de medida provisória que vai ser amplamente discutida no Congresso, embora haja uma arapuca em termos de prazo. A MP já começa a vigor como lei, e aí a retomada no parlamento só vai ocorrer em fevereiro. Até lá, muitos fatos podem ter sido consumados, o que torna difícil buscar solução melhor. Por outro lado, quero testemunhar o empenho do parlamento em ampliar essa discussão. O governo é uma entidade política, e tenho esperança de que ele seja sensível e busque o aprimoramento, porque há muito espaço para isso, com certeza.

BE – A CBIEE encaminhou sugestões por parlamentares?

CS – Conversamos com vários deles, e as propostas são feitas por eles. Obviamente não medimos esforços para nos colocar disponíveis a qualquer esclarecimento. Como fazemos com o governo, também somos solicitados a prestar informações para parlamentares de vários partidos. É bom ver de perto a democracia funcionar. Ao contrário da visão popular, o congresso trabalha muito, é bastante ativo. E esse tema provocou uma mobilização muito grande de parlamentares de todos os partidos, no Senado e na Câmara, para aprofundar questões, tentar entender. Isso está retratado na quantidade de emendas que foram apresentadas.

BE – E quanto tempo o sr. avalia que pode demandar esse debate?

CS – Não vou fazer astrologia. Mas, felizmente ou infelizmente, o consumo de energia caiu por força do racionamento e do não-crescimento esperado, de modo que há uma folga conjuntural. Esse tempo, contudo, não vai muito mais longe, não. Em meados deste ano precisamos estar começando projetos para que, lá adiante, haja segurança de que não vai faltar energia. Passamos um ano discutindo e tudo ficou paralisado. Sobram só alguns meses. Dá para fazer o debate e espero que consigamos ter uma discussão bastante serena.

BE – O risco de déficit pode se agravar, caso as propostas do governo sejam mantidas como apresentadas?



CS – Vamos falar sobre o concreto. Mal ou bem existe hoje um conjunto de leis que foram discutidas e votadas e que definem a moldura regulatória. As medidas provisórias, em vários aspectos, revogam esse conjunto inteiro. Está lá que as regras, hoje tratadas por leis, vão constar de um regulamento, que o Poder Executivo vai definir. Isso é um contra-senso. Há também uma pressão muito forte para ter as estatais como grandes empreendedoras do setor. Assim, o risco que se corre é deixar na mão do Estado a principal responsabilidade pela expansão do setor. Se é isso, acho um desastre para o país, porque agora mesmo foi publicado um trabalho feito pela Tendências que mostra com clareza que o setor público brasileiro não tem como arcar com a demanda de investimentos em infra-estrutura. Precisamos de 60% de investimentos privados. Se o caminho que se está buscando é privilegiar o investimento estatal, em detrimento do privado, é uma trajetória desastrosa. Da maneira como está, ninguém vai investir mais. É uma ilusão achar que “ah, esses investidores já perderam muito dinheiro aí, mas outros virão”. É uma visão muito simplista do mundo de negócios. Não vai haver investimento mesmo. Agora, pode ser corrigido? Sem dúvida, e daí a esperança numa discussão que, de fato, aprimore o que está ali. Estou louco para poder dizer “estamos indo para a frente, e vamos ter investimento privado, sim”.