



Junho 2004 - Revista Potência

Modelo Energético

Governo trabalha na regulamentação do novo modelo do setor elétrico e agentes do mercado vivem momento de apreensão. A questão principal diz respeito às condições de investimento.

Desde que o presidente Luiz Inácio Lula da Silva tomou posse, o país vive a expectativa de, finalmente, iniciar um processo de crescimento econômico e geração de empregos. Com isso, praticamente todas as atenções se voltam para a equipe econômica do governo, pois a política adotada pelo Ministério da Fazenda é que, efetivamente, pode viabilizar ou não o sonhado "espetáculo do crescimento".

Entretanto, alguns aspectos que, aos olhos da opinião pública, exercem um papel coadjuvante neste cenário, são tão importantes quanto as decisões de ordem econômica, merecendo, portanto, cuidados especiais por parte do governo. É o caso da matriz energética do país, que está, indiretamente, ligada à área econômica e deve ser alvo de investimentos imediatos para evitar surpresas desagradáveis que não permitam o desenvolvimento do Brasil nos próximos anos.

Depois do racionamento de 2001, que impediu que o país repetisse o bom desempenho alcançado em 2000, ficou evidente que a falta de energia é uma restrição séria para o crescimento sustentável. Mais que isso, a situação vivida naquele ano deixou claro, inclusive para os representantes do governo, que, hoje, é essencial estimular os investimentos privados na área, visto que o setor público não reúne condições para fazê-lo sozinho.

Atento a esta realidade, o governo, através do Ministério de Minas e Energia, desenvolveu um novo modelo para o setor elétrico, cujo foco principal é o de expansão do parque gerador de energia.

Em entrevista concedida ao jornal "O Estado de São Paulo", em abril desse ano, a ministra Dilma Rousseff, de Minas e Energia, explicou que vários fatores levaram sua pasta a optar pelo desenvolvimento de um novo projeto para o setor. Na ocasião, a ministra lembrou que o país passou por blecautes em 1999 e 2001 - quando houve o racionamento -, e, quando assumiu o ministério, muitas empresas do setor estavam quebradas. Além disso, ela destacou o desequilíbrio do sistema, no qual o setor sai de uma escassez de energia e passa para a sobra.

Investimento necessário

Em novembro do ano passado, a Tendências Consultoria Integrada, de São Paulo, fez um amplo estudo que traçou estimativas sobre a necessidade de investimentos em energia para atender ao crescimento da economia. As projeções foram feitas tendo como cenário o período de 2003 a 2012, e tomou como base um crescimento anual médio do PIB da ordem de 3,4%.

O trabalho indica, baseado em estudos "econométricos", que este incremento na economia gera uma demanda por energia elétrica de 5,1 % por ano, o que se traduz na necessidade de ampliar a oferta de energia em 2.274 MW - média anual - ao longo do próximo decênio.

Ou seja, se as projeções de crescimento se confirmarem, obrigatoriamente, o país terá que investir na composição da matriz energética, na manutenção dos ativos existentes - transmissão e distribuição - e na geração, através da instalação de novas usinas hidrelétricas, termelétricas e de fontes alternativas de energia.

Com base na necessidade diagnosticada, o estudo da Tendências aponta que o investimento médio requerido para atender a este aumento de oferta gira em torno de R\$ 20 bi por ano, sendo R\$ 13,6 bi em geração; R\$ 3 bi em transmissão e R\$ 3,4 bi em distribuição.



A questão que surge nesse momento é a seguinte: de onde virão os recursos para os investimentos? De acordo com o trabalho da consultoria, este montante será dividido entre o governo e a iniciativa privada. Dos R\$ 20 bi necessários até 2012, a iniciativa privada entraria com R\$ 11 bi, já que a capacidade de financiamento do governo estaria limitada a algo próximo de R\$ 9 bi.

Desenhado este quadro, resta saber que avaliação os potenciais investidores farão do novo modelo após sua regulamentação. Hoje, o clima que impera no mercado é de paralisia e apreensão pois, apesar de reconhecerem que o projeto melhorou bastante desde que foi apresentado pela primeira vez, os investidores esperam que os decretos que irão delimitá-lo façam com que ele evolua ainda mais.

Cabe ressaltar que, se não forem desenvolvidas ações para incrementar a geração de energia imediatamente; o Brasil poderá ter problemas de racionamento entre 2008 e 2009. Caso o país cresça a um ritmo mais forte, ou as condições climáticas sejam desfavoráveis - com índice de chuvas abaixo da média - esta data pode ser antecipada.

"A partir da definição da lei é que saberemos com todos os detalhes como o modelo irá funcionar. É no detalhe que podem haver diferenças que separem a virtude do vício, quer dizer, que separem algo que possa funcionar com eficiência, do risco de ter uma sinalização equivocada do ponto de vista dos investimentos", observa Cláudio Sales, diretor-presidente da Câmara Brasileira de Investidores em Energia Elétrica (CBIEE).

Evolução do novo modelo

Podemos dizer que, hoje, o novo modelo do setor elétrico está na reta final de sua definição por parte do governo. Isso porque entramos na fase de sua regulamentação, cabendo ao governo baixar os decretos necessários para que os "players" do mercado finalmente tenham como avaliar a viabilidade dos investimentos. Até chegar a este ponto, no entanto, um longo percurso foi percorrido.

Quando a equipe do atual Ministério de Minas e Energia foi constituída, no início do governo, uma série de críticas foram tecidas ao modelo vigente até então. Ao mesmo tempo, anunciou-se que um novo modelo seria proposto, focando, fundamentalmente, a expansão da geração de energia no país.

Nesta ocasião, o mercado adotou uma postura desconfiada, uma vez que a plataforma de governo apresentada pelo Partido dos Trabalhadores durante a campanha eleitoral, previa um modelo energético extremamente centralizador e intervencionista, em que a produção seguia à frente do consumo, independentemente de quem pagaria as gorduras de um sistema com este perfil.

"Ficamos muito assustados com o que poderia ocorrer. No entanto, depois das eleições teve início um diálogo entre representantes do setor e a equipe de transição - na qual estava a atual ministra Dilma Rousseff. Nesse contato, abriu-se uma escuta para que aquele modelo começasse a ser transformado", lembra Paulo Ludmer, diretor Executivo da Associação Brasileira de Grandes Consumidores Industriais de Energia - Abrace.

Ludmer recorda que, em março de 2003, já como ministra, Dilma convidou todos os agentes do setor para solicitar diagnósticos e propostas de soluções urgentes e de médio prazo, para que o País fizesse a transição do período FHC para a gestão Lula.

Depois disso, aproximadamente em julho, o ministério apresentou o primeiro relatório referente às linhas gerais desse modelo, que não agradou o mercado. Depois de analisado, o relatório foi passivo de uma série de críticas, inclusive de representantes do governo, e teve início uma fase de modificação e aprimoramento, que persistiu até o final do ano.

Em dezembro, um novo relatório foi apresentado e, de fato, houve melhorias. Esta proposta foi encaminhada ao Congresso Nacional e recebeu uma série de emendas e modificações. Ao passar pela Câmara dos Deputados e pelo Senado, o texto final foi bastante alterado e, na opinião, dos agentes do mercado, melhorado em vários aspectos. Em março ele foi sancionado pelo Presidente da República sem alterações, dando origem às Leis 10.847 e 10.848.



"Desde o início, a cada passo dado o modelo evoluiu um pouco. Não está, absolutamente, com o perfil que sonhamos ou que faríamos. Mas, em relação ao modelo possível, legitimado pela sociedade que elegeu este governo, o projeto foi evoluindo e ainda sentimos que, através do diálogo, continuaremos avançando", comenta Ludmer.

Pontos positivos

Com a evolução do modelo, alguns pontos positivos começaram a aparecer. O mais visível é a questão do planejamento, embora esta questão ainda precise ser bem estruturada e efetivada. A ministra Dilma, também na entrevista concedida ao jornal "O Estado de São Paulo", frisou que o planejamento no Brasil ficou em segundo plano, permitindo que alguns equívocos fossem cometidos. Como exemplo, ela cita que foram construídas usinas termelétricas no Nordeste, em áreas que, apenas em 2007, terão o gás necessário para viabilizar a geração de energia.

A ministra destacou, ainda, que é vital que se estabeleça uma estratégia de crescimento. Como o país possui recursos hídricos, térmicos e fontes alternativas de energia, a intenção do Ministério de Minas e Energia é fazer um mix que elimina todas as possibilidades, sem abrir mão da energia mais barata, que é a hídrica.

"O governo passado não tinha um modelo fechado. Ele iniciou a privatização das distribuidoras e o resto ficou parado. Hoje, pode-se até não gostar do modelo proposto, mas ele existe e traz à tona, explica que, de fato, existe um canal de comunicação com o governo, no entanto, ele adverte que ele ocorre de maneira incompleta. "Até hoje, não houve uma reunião para discussões técnicas integrando os técnicos do governo com os do setor. É muito importante ter acesso à ministra e ao secretário executivo para discutir os grandes temas e diretrizes, mas isso deveria ser fundamentado por uma discussão técnica para se ter certeza de que os inúmeros aspectos que se relacionam sejam contemplados", afirma Sales.

Esta situação fomenta ainda mais a insegurança dos investidores, pois abre uma perspectiva pessimista em relação ao que pode acontecer na regulação do modelo. A expectativa do mercado é que o governo transfira para os decretos as sugestões apresentadas nas câmaras de discussão, dando mais um passo à frente e criando diretrizes que tragam mais segurança a quem pretende investir.

"Hoje, esta definição ainda está pendente. O governo está trabalhando na formulação dos decretos e só quando eles saírem poderemos analisar de que forma, afinal, o modelo estará pronto para ser implementado", comenta Cláudio Sales.

Sérgio Conti, Consultor da Tendências Consultoria Integrada, ressalta que a existência de regulamentação adequada é indispensável para que um segmento com as características do elétrico se torne mais atrativo. Ele destaca que esta etapa se configura numa oportunidade ímpar para que o governo reverta a situação de paralisia e motive os investidores a entrarem em ação.

Mudança de regras

Outro ponto de risco citado pelos críticos do modelo é que a regulamentação, mesmo que seja positiva agora, pode, futuramente, sofrer alterações por meio de decretos presidenciais. Este aspecto, de fato, causa desconforto entre os investidores, uma vez que existe risco real de que as regras não sejam cumpridas ao longo dos anos.

Sob este aspecto, Tereza Fernandez, da M B Associados, lembra que estamos falando de um segmento em que existem concessões de 30 anos. Nesse período, o país terá vários presidentes e ministros. Se um deles tem uma percepção diferente sobre o modelo do setor elétrico, ele pode intervir e baixar um decreto que altere as regras vigentes.

Paulo Ludmer ressalta ainda que, a partir do momento em que um simples decreto pode trazer incertezas ao investidor, a tendência é que ele faça uma nova avaliação para verificar a viabilidade ou não do negócio. "É preciso que o governo reduza este tipo de risco através de recursos jurídicos bem fundamentados", completa.



A percepção de que as regras possam ser alteradas ao longo dos anos é ampliada quando se observa alguns episódios ocorridos recentemente. Ao longo do ano passado, por exemplo, não se respeitou o contrato na correção de tarifas no setor. Este tipo de ocorrência prejudica sensivelmente o estímulo a novos investimentos, pois num contrato de longo prazo as regras precisam ser respeitadas para que o investidor se sinta seguro. Outro exemplo vem do setor de telecomunicações, especificamente em relação à assinatura básica, em que, novamente, querem mudar as regras.

"Estes sinais são contraditórios com o que se espera do novo modelo do setor elétrico. Do ponto de vista de manutenção ou não das regras, são muito ruins. Quer dizer, além do risco do negócio em si, o investidor também enfrenta um risco de regulamentação muito forte", comenta Tereza.

Mais uma vez, espera-se que, através da regulação, estes problemas sejam equacionados e atraiam investimentos. Como conclui o estudo realizado pela Tendências, "em síntese, a definição de um quadro regulatório adequado é a principal questão a ser resolvida no setor elétrico brasileiro. A existência de um arcabouço regulatório e institucional coerente e estável é fundamental para o funcionamento e continuidade dos investimentos no setor, de forma compatível com o nível necessário de atendimento às necessidades da economia brasileira".

Modelo estatizante

Um ponto que desagradou muita gente do mercado foi o perfil estatizante do novo modelo, que pressupõe que o governo tenha condições de arcar sozinho com os investimentos no segmento. "Sem entrar no mérito se o processo de estatização é moderno ou antiquado, a primeira pergunta a ser respondida é se o investidor principal tem condições de investir. E, no caso, está claro que o governo não consegue arcar com todo o investimento necessário", explica Tereza.

Da maneira como tudo foi estruturado, o Ministério de Minas e Energia se fortaleceu e a Aneel ficou enfraquecida. A partir de agora, a agência terá de fazer um contrato de gestão com o governo, o que pode se configurar numa ingerência prejudicial à sua independência, inclusive sob o ponto de vista financeiro.

Cláudio Sales ressalta que a agência reguladora é um dos instrumentos modernos mais eficazes para se diminuir a percepção de risco de um determinado setor. Em sua opinião, trata-se de uma entidade do Estado que tem neutralidade em relação ao governo, empresas do setor e consumidores, o que é fundamental para que ela exerça um papel de equilíbrio e estabilidade, como a manutenção de regras e contratos.

"A agência reguladora eficiente não assegura o investimento. Porém, quanto mais eficiente ao desempenhar seu papel, mais positiva será sua influência na diminuição dos riscos do setor", destaca Sales.

A divisão entre energia nova e velha também é motivo de preocupação no mercado, pois interfere diretamente na atuação das empresas. O novo projeto separa usinas que entraram em funcionamento até o ano 2000 - classificando-as de "energia velha" - das que iniciaram a produção após esta data - "energia nova".

A separação estabelece preços distintos entre as duas "energias", também preocupando os potenciais investidores. "Teremos um leilão de energia velha, com preços mais baixos, e um de energia nova, com preço mais alto. Nesse contexto, a energia nova só será comercializada depois que toda a energia velha for vendida. Com isso, dificilmente consegue-se atrair novos investimentos", adverte Glauco Carvalho.

O consultor da MB Associados também alerta que existem aspectos negativos que desestimulam os autoprodutores. Ele explica que estas empresas produzem para seu próprio consumo, fato que ajuda a garantir uma certa estabilidade na oferta de energia. No entanto, a partir de agora, elas serão obrigadas a destinar uma parte do que for gerado para ser vendido no 'pool', como energia normal.

"Há risco, inclusive, do produtor independente desaparecer. Porque ele investe na geração de energia para ser absorvida em seus processos produtivos e não para ser comercializada. Muitos já disseram que, se a situação não for revertida, não vão investir mais, porque perde o sentido", revela Carvalho.



Mercado atrativo

Apesar dos pontos negativos, a percepção de alguns especialistas é que o mercado energético brasileiro é bastante atrativo. Até porque, o consumo de energia elétrica por habitante é bastante reduzido quando comparado a outros países. Como existe um potencial gigantesco, mesmo com os problemas, é possível que não tenhamos este cenário tão negativo nos próximos anos.

O consultor da Tendências, Sérgio Conti, cita alguns dados positivos que podem aliviar um pouco a tensão e indicar que o futuro pode ser melhor no setor. "Ao analisarmos as licitações de linhas de transmissão que aconteceram até o ano passado, constatamos que elas foram um sucesso. Então, dos R\$ 20 bi ao ano, observamos que a parte de transmissão, que necessita de cerca de R\$ 3 bi, tem obtido sucesso nos leilões e espera-se que, no próximo, que ocorrerá este ano, também seja um sucesso", destaca.

Outro ponto positivo é o Programa de Incentivo às Fontes Alternativas de Energia Elétrica - Proinfa, que está na fase final de implantação. "Tudo bem que tem uma série de questões sobre os preços fixados, que teriam expulsado alguns agentes privados do setor, mas o que se percebe é que, pelo menos no curto prazo, existem agentes dispostos a investir no Proinfa. Se a primeira fase do programa, que vai de 2004 a 2006, for efetivamente implementada, isso vai representar algo como 20% da necessidade de investimento projetado para estes três anos" ressalta o consultor, acrescentando que, mesmo que o investimento não atinja 100% do potencial do programa, representará um volume razoável em geração.

Potencial de investimento

Os especialistas que atuam nesse mercado asseguram que, de fato, existe um potencial interessante de investimentos nesse mercado. E o interesse em aplicar no setor começa pelos próprios "players" que já estão no Brasil.

"Nenhuma empresa que veio para o País, ou mesmo os grupos nacionais que investem no setor, pensam em realizar um investimento isolado e parar. Todos pensam em conquistar mercado, crescer verticalmente e lateralmente em relação a este mercado. As empresas querem expandir junto com a economia brasileira, usando da melhor maneira possível as oportunidades que o mercado de energia elétrica proporciona. A premissa é que todos, a princípio, estão interessados em investir", afirma Cláudio Sales, da CBIEE, reiterando que os investimentos estão paralisados pela ausência de regras.

Em geral, os especialistas acreditam que os investimentos virão. O problema, no entanto, é que, quando isso ocorrer, pode ser tarde. O ponto crucial de tudo será a qualidade da regulamentação. "Um ponto importante é que o governo do PT tende a fazer correções. Ou seja, se ele perceber, por exemplo, no próximo ano, que o investimento não virá, com certeza vai ajustar o modelo", comenta Sérgio Conti.

No entanto, mesmo que o Ministério de Minas e Energia retroceda e mude algo que, de fato, atraia os investimentos, a preocupação com o tempo é grande. Na opinião de muitos, o governo já está atrasado, pois o modelo deveria ficar pronto no ano passado.

"É preciso que a situação evolua rapidamente. Sabemos que, cedo ou tarde, as coisas acabam se acomodando - vi de o que ocorreu na época do apagão. O problema é tempo. Se o país volta a crescer numa grande intensidade, os riscos de falta de energia serão antecipados", conclui Tereza Fernandez Dias da Silva, da MB Associados, lembrando que os investimentos em geração são demorados - a construção de uma hidrelétrica pode levar mais de cinco anos e a de uma termelétrica, cerca de três.