



Brasil

O OBSERVATÓRIO
DO SETOR ELÉTRICO BRASILEIRO

ITAIPU – A VEZ E A VOZ DO CONGRESSO

10/08/2009 | Claudio Sales, do Instituto Acende Brasil, para a Agência CanalEnergia

PARTE 1 | O TRATADO DE ITAIPU: CONTEXTO HISTÓRICO E A DIFERENÇA ENTRE ESTADO E GOVERNO

INTRODUÇÃO

A “negociação” que se desenrolou entre diplomatas brasileiros e paraguaios sobre o Tratado da usina hidrelétrica de Itaipu atingiu um nível insuperável de incoerência. Será registrada pelos historiadores como um dos maiores erros diplomáticos do Brasil se o Congresso Nacional não corrigir esta desastrosa e desastrada trajetória.

A desinformação promovida pelos negociadores paraguaios e outros grupos de pressão – nacionais e paraguaios – é tão alta que é preciso resgatar alguns eventos e conceitos para que a opinião pública e autoridades brasileiras possam tomar suas decisões em cima de fatos, e não de campanhas oportunistas que, em última análise, farão com que nós, brasileiros, paguemos duas vezes pela mesma conta.

Os aspectos abordados neste artigo (dividido em três partes) foram ignorados nessa negociação que nem deveria ter sido iniciada. Mas podem constituir-se em ferramenta útil para que o Congresso Nacional brasileiro assuma a posição que lhe é de direito e, com base na objetividade e na transparência, evidencie como a atual negociação tem colocado os cidadãos brasileiros em último lugar.

Afinal de contas, a “Declaração Conjunta” assinada em 25/07/2009 pelos presidentes do Brasil e do Paraguai (texto em espanhol, que, cá entre nós, deveria ter sido bilíngüe para não levantar suspeitas sobre qual lado deu as cartas do jogo) não passa de uma declaração de intenções sem caráter vinculante e que precisará ser aprovada pelos Congressos dos dois países.

CONTEXTO HISTÓRICO E OS DESAFIOS DO TRATADO DE ITAIPU

Décadas de diálogo antecederam o Tratado de Itaipu, documento assinado pelos governos brasileiro e paraguaio e aprovado em 1973 pelos respectivos Congressos. É um texto enxuto e objetivo, com 25 artigos e não mais que 8 páginas. E, ao contrário do que andam dizendo os paraguaios (e até alguns diplomatas brasileiros, por incrível que pareça), o tratado não dá nenhuma margem a interpretações criativas para acomodar pleitos do momento. É uma peça jurídica perfeita.

Passando por cima de tudo isso, um dos negociadores paraguaios teve a ousadia de dizer, em maio deste ano, que não devemos nos tornar “prisioneiros do passado” e que “tratados não permitem interpretações pétreas, podem ser repensados” para que pudéssemos “relançar Itaipu para o futuro”. Segundo ele, “as coisas mudaram entre 1973 e 2009”. E completou com a frase gravada e dita perante dezenas de brasileiros, em território brasileiro: “não digo que o Brasil é um país de ladrões, mas o Paraguai não é um país de mendigos”.

Esquece-se o negociador acima que foi esse tratado que permitiu que se tornasse realidade a usina hidrelétrica campeã do mundo em geração de energia e segunda maior do mundo em potência instalada. Foi com base num acordo entre Estadistas que foram minimizadas as assimetrias econômicas iniciais entre os dois países e vencidos os incontáveis desafios técnicos, financeiros e políticos que resultaram no projeto que hoje gera 20% da energia consumida no Brasil e 90% da consumida no Paraguai.

A DIFERENÇA ENTRE ESTADISTAS E GOVERNANTES

Quando nos referimos aos Estadistas de Itaipu (o “e” maiúsculo é proposital) estamos falando de brasileiros e paraguaios que deixaram de lado interesses de curto prazo para dar vida a um empreendimento cuja vida útil, de acordo com estudos geológicos, pode ultrapassar duzentos anos.

Como muitas eleições para presidentes brasileiros e paraguaios acontecerão neste intervalo de dois séculos, com imprevisíveis orientações ideológicas dos governos de plantão, Itaipu precisava, já na sua origem, ser blindada das eventuais e previsíveis ações oportunistas daqueles que no futuro pudessem fazer uso político e eleitoral de um ativo cujo valor de mercado oscila entre 40 e 60 bilhões de dólares, dependendo do método de avaliação empregado.

Itaipu é muito grande para ser deixada ao sabor das vontades dos seres não-Estadistas, cujo horizonte mais longo é a próxima eleição e a própria sobrevivência política. Itaipu é uma obra de Estados, e não de governos. Itaipu pertence às sociedades brasileira e paraguaia, e não a políticos em busca de bandeiras para reverter a queda de seus índices de popularidade. Também não pertence a pessoas que querem buscar uma abstrata “liderança” regional em troca de cessões muito concretas custeadas com o bolso dos outros.

Uma vez contextualizadas a lógica e motivação históricas do Tratado de Itaipu e entendidas as diferenças entre a visão de Estado e de governo, especialmente em empreendimentos que atravessarão vários mandatos, veremos na segunda parte deste artigo a intrincada amarração “projeto – financiamento – recursos para pagamento da dívida”, constataremos a divisão de papéis e riscos entre Brasil e Paraguai, e daremos visibilidade ao valor que Itaipu já gerou para o Paraguai.

PARTE 2 | A ARQUITETURA FINANCEIRA, OS RISCOS ASSUMIDOS E A GERAÇÃO DE VALOR PARA O PARAGUAI

Na primeira parte deste artigo foram contextualizadas a lógica e motivação históricas do Tratado de Itaipu. Também aplicamos ao projeto as diferenças entre a visão de Estado e de governo.

Nesta segunda parte entenderemos a intrincada amarração “projeto – financiamento – recursos para pagamento da dívida”, constataremos a divisão de papéis e riscos entre Brasil e Paraguai, e daremos visibilidade ao valor que Itaipu já gerou para o Paraguai.

QUEM PAGOU PELA CONSTRUÇÃO DE ITAIPU

A solução financeira para viabilizar Itaipu foi baseada em dois mecanismos principais: a) um grande financiamento que viabilizou os 27 bilhões de dólares gastos na construção da usina e; b) a venda compulsória da energia não consumida pelo Paraguai para o Brasil.

O primeiro mecanismo é freqüentemente “esquecido” pelos paraguaios, que não contribuíram com um centavo sequer para construir Itaipu: 100% do financiamento foi assumido pelo Brasil, que arcou com todas as dívidas no exterior e garantias exigidas pelos credores. Tudo isso numa época em que o mundo passou por crises internacionais e o projeto foi mantido porque o tratado precisava ser honrado. Como ele foi assinado entre Estadistas, os governantes não tinham o direito de ofendê-lo. Não se falou em “repensar” o tratado diante daquelas dificuldades.

O segundo mecanismo que viabilizou Itaipu também é estrategicamente desprezado pelos paraguaios. O fluxo de caixa que daria sustentação aos pagamentos da dívida é baseado nos recursos obtidos com a compra compulsória, pelo Brasil, de toda a energia que o Paraguai não consome. Os compradores são os consumidores brasileiros das regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste, que há décadas pagam contas de luz das distribuidoras que os atendem, contas que embutem o custeio de Itaipu. Esses brasileiros também nunca pensaram em “repensar” o tratado quando tiveram dificuldades pessoais para pagar suas tarifas ao longo das várias crises econômicas que passamos.

QUEM ASSUMIU OS RISCOS DO PROJETO?

Com base na arquitetura financeira acima é fácil concluir que nós, brasileiros, assumimos todos os riscos de Itaipu, seja como contribuintes, seja como consumidores.

Os contribuintes brasileiros, representados pelo Tesouro Nacional, continuam dando aval integral à dívida de Itaipu, com zero compromisso do Tesouro paraguaio.

E os consumidores brasileiros sempre pagaram/pagarão suas contas de luz – que embutem os custos de Itaipu – mesmo nos períodos em que a tarifa de Itaipu foi/for maior que o custo da energia de outras origens. Esta condição, de alto risco para os consumidores brasileiros, só fez sentido porque foi indispensável para a viabilização do projeto e porque foi considerada como permanente até 2023, quando o financiamento estará quitado.

Lembrete importante: os paraguaios continuam (e continuarão) sem aportar um centavo e sem assumir nenhum risco.

Com tamanha assimetria de risco, os Estadistas de 1973 tomaram precauções para evitar que Itaipu fosse alvo de captura política ou ideológica depois que todo o investimento – ou boa parte dele – fosse aportado. Uma dessas precauções foi deixar explícito no artigo XIII do Tratado de Itaipu que a energia produzida pela usina seria dividida em partes iguais, mas que cada parte teria o direito de adquirir toda a “energia que não fosse utilizada pelo outro país para seu próprio consumo”. Outra precaução foi estabelecer no artigo XIV que a comercialização dessa energia seria feita via Eletrobrás, no Brasil, e via Ande, no Paraguai. Apesar do que está escrito, veremos adiante que alguns oportunistas procuram “dar um jeitinho” na interpretação destes dois artigos.

O VALOR QUE ITAIPU GERA PARA O PARAGUAI

Itaipu sempre será motivo de orgulho para ambos os países. Em primeiro lugar pelos aspectos qualitativos: quem ainda não a conhece precisa colocá-la na sua lista de viagens obrigatórias. Os que a visitam – Itaipu recebeu em 2008 mais de 430.000 turistas brasileiros e paraguaios – voltam impressionados com a dimensão de sua engenharia e a complexidade de sua operação. Passam a entender como este projeto materializou, de forma pragmática, o primeiro passo da tão comentada (e tão ideologizada) integração energética continental. Itaipu funciona. E muito bem.

Aspectos qualitativos à parte, a eloquência dos números demonstra que os paraguaios têm muitas razões para comemorar, todos os dias, o fato de serem sócios de Itaipu. Vejamos algumas destas razões:

- o Paraguai já recebeu, em valores acumulados até março de 2009, US\$ 4,9 bilhões entre royalties, rendimentos de capital e remuneração por energia cedida;
- o orçamento de 2009 de Itaipu estima que o Paraguai cederá sua energia ao Brasil por cerca de US\$ 44/MWh (ou cerca de R\$ 80/MWh), patamar de preço compatível, por exemplo, com a energia das duas hidrelétricas do Complexo do Rio Madeira, negociadas em leilões competitivos por R\$ 71,40/MWh (Jirau) e R\$ 78,87/MWh (Santo Antônio).

Se os números acima não bastarem, resgatemos o mais importante: a sociedade paraguaia, após 2023, será dona de 50% de um ativo avaliado em dezenas de bilhões de dólares e que produzirá por várias décadas um fluxo de caixa líquido bilionário. Tudo isso sem nenhum aporte financeiro e sem assumir nenhum risco.

Uma vez compreendidos os números que sustentam Itaipu e que são imunes a qualquer ataque político ou ideológico, na terceira e última parte entenderemos o pleito paraguaio e as reações das autoridades brasileiras, analisaremos as conseqüências desta negociação e listaremos as expectativas da sociedade para o papel do Congresso Nacional.

PARTE 3 | OS IMPACTOS DO PLEITO PARAGUAIO E O PAPEL DO CONGRESSO NACIONAL

Vimos na segunda parte deste artigo que o Paraguai, assumindo risco zero e sem desembolsar um tostão, tem se beneficiado de uma geração de valor que será mantida por várias gerações.

Nesta terceira e última parte entenderemos o pleito paraguaio e as reações das autoridades brasileiras, analisaremos as conseqüências desta negociação e listaremos as expectativas da sociedade para o papel do Congresso Nacional.

O PLEITO DO PARAGUAI

A história dos pleitos paraguaios não é recente. Depois de conseguirem, em 2007, a liberação da correção monetária dos pagamentos da dívida paraguaia para a construção de Itaipu, nossos vizinhos tentaram aproveitar a liberalidade brasileira e, no ano passado, propuseram que o Brasil assumisse sozinho a dívida do empreendimento, que à época era de US\$ 19 bilhões. Essa proposta não vingou porque era muito absurda.

Mas a estratégia de manter uma discussão emocional e politizada foi mantida. Trocaram de negociador, que estruturou um discurso que buscava angariar como aliados grupos econômicos brasileiros. Contrariando os artigos XIII e XIV do Tratado (conforme vimos na parte 2 deste artigo), esse negociador passou a propor que a Ande (estatal que comercializa a energia paraguaia, desempenhando o mesmo papel da Eletrobrás para a energia brasileira) pudesse vender no Brasil, para empresas brasileiras, a parcela de energia paraguaia. Também passou a pleitear que a energia paraguaia pudesse ser vendida para outros países que não o Brasil. Nas palavras do articulado negociador, “não pedimos privilégios ou caridade, mas apenas nos submeter às regras do mercado do Brasil”.

Quanta conveniência, não? Agora, com uma bela usina operando em padrões que servem de referência global, nossos amigos paraguaios inventam uma história baseada na simplicidade do “acesso ao mercado brasileiro” e o “direito” de vender sua parte da energia a quem quiserem.

Tal ímpeto não existia quando tínhamos apenas um projeto que dependia da existência de um monopólio chamado “mercado consumidor regulado brasileiro” que, conforme vimos, foi a condição indispensável para que o financiamento existisse e a usina se viabilizasse. Agora, com tudo resolvido e sendo pago, a palavra “mercado” é resgatada sem nenhum pudor.

O que precisa ficar claro para as autoridades brasileiras é que a lógica de Itaipu não é de mercado. É de custo. A viabilização de Itaipu foi toda centrada na definição de uma tarifa para honrar a dívida. Se a tarifa de Itaipu seguisse a lógica de mercado ela nunca teria sido construída porque nem havia mercado capaz de assumir todos os riscos quando ela era apenas um projeto.

A DECLARAÇÃO CONJUNTA E SEUS EFEITOS

Justiça seja feita, o Ministério de Minas e Energia e os dirigentes brasileiros de Itaipu, em várias ocasiões, opuseram-se a qualquer alteração do Tratado de Itaipu. O lado brasileiro de Itaipu, fartamente munido de números, provou o quão descabidas eram as propostas paraguaias. Mas tanto o MME quanto a margem esquerda de Itaipu foram vozes isoladas e, como em ocasiões anteriores, outros ministérios “tratoraram” a argumentação técnica, sacramentando a suspeita inicial de que os interesses políticos eram mais importantes.

De uma hora para outra, sem nenhuma discussão prévia transparente, o Brasil assinou com o Paraguai, em 25 de julho último, a declaração conjunta “Construyendo una nueva etapa en la relación bilateral”, um texto com 31 pontos que propõe dar ao Paraguai alguns presentes: US\$ 240 milhões adicionais por ano para a compensação da energia excedente cedida pelo Paraguai ao Brasil e a construção de uma linha de transmissão de 500 KV (cuja construção é estimada em US\$ 450 milhões) sem custos para o Paraguai. E a porta continuou aberta em relação à comercialização da energia excedente paraguaia diretamente para grandes consumidores brasileiros, com a previsão de um grupo de trabalho que definiria em 60 dias as condições de tal comercialização.

Em relação à hipótese de comercialização acima, alguns poucos grupos brasileiros interessados nas oportunidades de negócio daí derivadas se prontificaram a achar a proposta “positiva”, “fabulosa” e “interessante”. É claro: não foram eles que pagaram pela construção da usina e poderiam agora se beneficiar do absurdo deslocamento de valor que pertence aos consumidores brasileiros atendidos pelas distribuidoras, que durante décadas viabilizaram com suas tarifas reguladas o custo de construção de Itaipu.

Mas um dos trechos mais reveladores do espírito dessa negociação está na declaração presente no ponto nº 7, que diz que o tal grupo de trabalho terá que ter presente “o princípio de que num eventual balanço o Paraguai não deverá sofrer prejuízo global em relação à atual modalidade de contratação sob pena de inviabilizar as alterações consideradas”. Tradução para os que não acreditaram no trecho: o Paraguai quer mudanças para ganhar mais dinheiro às custas dos brasileiros, mas se, por acaso, o Paraguai (que passaria a estar exposto aos riscos de mercado) perder em relação à confortável situação de renda fixa atual, tudo voltaria ao que temos hoje e esqueceríamos toda essa bravata, OK?

Em suma, se aprovada pelo Congresso Nacional, esta declaração terá diversos efeitos negativos para o Brasil, dentre os quais:

- 1) a distorção do mercado de oferta de energia, momentaneamente sobreofertado (devido à crise econômica e à política operativa do governo). Vários geradores brasileiros, estatais e privados, terão que, de uma hora para outra, competir no mercado livre com a energia paraguaia excedente de Itaipu, energia concebida para atender ao mercado regulado. Esta sobreoferta artificial, gerada por uma canetada, impactará toda a lógica de formação de preços que vinha sendo construída desde 2003 com os leilões regulados pelo

governo. Este efeito, com desdobramentos sérios inclusive para os próximos certames de grandes empreendimentos, precisa ser amplamente difundido pelo Ministério de Minas e Energia e entendido pelas outras autoridades envolvidas com este assunto. Para o bem do planejamento energético dos próximos anos.

2) a distorção da lógica de preço e quantidade do lado das distribuidoras brasileiras que antes contavam com esta energia de Itaipu e que, descontratadas, passariam a ter que buscar este volume em outras fontes, potencialmente mais caras, com o repasse do sobrepreço para os consumidores. Há risco tanto de volume quanto de preço.

3) uma conta de pelo menos US\$ 240 milhões anuais mais o custo da linha de transmissão, que terá que ser paga ou pelos consumidores (hipótese negada pelas autoridades brasileiras) ou pelos contribuintes brasileiros (opção que o Ministro da Fazenda brasileiro procura repelir) ou pela Eletrobrás (o lado mais fraco que pode micar com a conta, o que não deixa de ser uma assunção de custo pelos contribuintes brasileiros, acionistas majoritários da estatal).

O PAPEL DO CONGRESSO NACIONAL

Toda essa história é muito complexa. Mas o Congresso Nacional pode simplificar muito sua análise: basta solicitar aos negociadores brasileiros transparência total sobre quem assumirá os custos e riscos apontados nos três pontos acima.

Qual autoridade brasileira assinará um compromisso perante o Congresso garantindo que os consumidores brasileiros não sofrerão reajustes tarifários derivados do “presente” de US\$ 240 milhões anuais ou de aumentos de custos das distribuidoras que terão que contratar energias mais caras? Sob qual argumento o Ministério da Fazenda justificará um custo adicional aos cofres do Tesouro Nacional, num ano de queda de arrecadação fiscal? E qual será a explicação que a Eletrobrás – cuja atual administração tem se empenhado para se livrar dos usos políticos que a perseguem há décadas – dará para seus acionistas caso ela pague por esses arranjos entre diplomatas?

Itaipu não é um pedaço de papel que aceita arroubos pseudo-altruístas de quem quer “fazer justiça” com o dinheiro alheio. O tratado de Itaipu é justo na sua origem. Itaipu não precisa ser pensada. Alguns Estadistas (brasileiros e paraguaios) que nos antecederam já fizeram isso muito bem, deixando-nos um legado que permitirá ao Brasil e ao Paraguai desfrutar de recursos bilionários ao longo das próximas décadas, recursos gerados a partir de uma operação extremamente competitiva em termos econômicos, a partir de um recurso 100% renovável.

ITAIPU PRECISA APENAS SER RESPEITADA.

Cumpra ao Congresso Nacional zelar para que alguns políticos e grupos de pressão econômica não destruam um dos mais belos projetos concebidos e executados pelo gênio humano. O Congresso Nacional do Brasil precisa enviar uma mensagem inequívoca: o Tratado não será alterado. Se alguns políticos quiserem ser criativos para “pensar o mundo” ou “relançar o futuro”, que o façam com outro projeto, e com seu próprio dinheiro, porque Itaipu já tem dono.

O Instituto Acende Brasil é um Centro de Estudos que desenvolve ações e projetos para aumentar o grau de Transparência e Sustentabilidade do Setor Elétrico Brasileiro. Para alcançar este objetivo, adotamos a abordagem de Observatório do Setor Elétrico Brasileiro. Atuar como um Observatório significa pensar e analisar o setor com lentes de longo prazo, buscando oferecer à sociedade um olhar que identifique os principais vetores e pressões econômicas, políticas e institucionais que moldam as seguintes dimensões do Setor Elétrico Brasileiro:



AGÊNCIAS
REGULADORAS



MEIO AMBIENTE
E SOCIEDADE



GOVERNANÇA
CORPORATIVA



OFERTA DE
ENERGIA



IMPOSTOS E
ENCARGOS



RENTABILIDADE



LEILÕES



TARIFA E
REGULAÇÃO

Presidente: Claudio J. D. Sales

Diretor Executivo: Eduardo Müller Monteiro

Relações Institucionais: Maria Célia Musa

Desenvolvimento Sustentável: Alexandre Uhlig

Assuntos Econômicos e Regulatórios: Richard Lee Hochstetler

Análise Política: Cibele Perillo

Staff: Eliana Marcon e Melissa Oliveira

SÃO PAULO

Rua Joaquim Floriano, 466
Ed. Corporate • Conj. 501 • Itaim Bibi
CEP 04534-004 • São Paulo • SP
Telefone: +55 (11) 3704-7733

BRASÍLIA

SCN Quadra 5 • Bloco A • sala 1210
Brasília Shopping and Towers
CEP 70715-900 • Brasília • DF • Brasil
Telefone: +55 (61) 3963-6007

contato@acendebrasil.com.br

www.acendebrasil.com.br