

Título	Judicialização e Caos
Veículo	Diário do Comércio (Revista Digesto Econômico)
Data	01 Abril 2013
Autor	Claudio J. D. Sales

Judicialização e Caos



Claudio J. D. Sales
 Presidente do Instituto Acende Brasil
 (www.acendebrasil.com.br)

A publicação da Resolução nº 3 do CNPE (Conselho Nacional de Política Energética) em 6 de março último colocou o setor elétrico brasileiro rumo a um cenário de judicialização e caos institucional extremamente perversos para o País. Em função dos altos impactos econômicos e regulatórios gerados, é necessário apontar com toda a transparência para a sociedade brasileira os reais responsáveis pelo desarranjo setorial e cobrar destes mesmos responsáveis que arquem com os ônus de suas ações e decisões, uma vez que vai ficando cada vez mais clara a predominância de interesses políticos e eleitorais.

A MP 579 e suas consequências

Tudo começou com a implementação trunculenta da Medida Provisória nº 579/2012 (depois convertida na Lei 12.783/2013), que combinou dois elementos.

De um lado, o governo buscou capturar a oportunidade política propiciada pelo vencimento de várias concessões de geração e transmissão de eletricidade e propôs aos concessionários que aceitassem antecipadamente as renovações em condições que impunham reduções tarifárias, uma vez que grande parte dos investimentos dessas concessões já havia sido amortizada. De outro lado, e em menor grau relativo, o Planalto finalmente deu início a uma redução de encargos setoriais, que há décadas têm onerado a conta de luz.

Como se podia esperar pela lógica da racionalidade econômica, não é possível gerar valor por decreto. Afinal, se era tão fácil antecipar a redução da tarifa com uma canetada, por que isso não havia sido feito antes? Simplesmente porque não era possível e nem racional.

Uma das primeiras e principais consequências da proposta original da MP 579 foi a grande perda de valor das empresas do setor elétrico, devido à expropriação de investimentos realizados após a construção de usinas e de instalações de transmissão feitas antes de 2000. Apesar de correções introduzidas na proposta original, que permitem projetar perdas menos intensas, permanecem indefinidos vários aspectos, alguns dos quais só serão estabelecidos na primeira revisão tarifária de geração, que acontecerá em cinco anos.

Pode-se também medir a destruição de valor e o risco de uso político pelo resultado da Assembleia Geral Extraordinária da Eletrobrás, realizada em 3 de dezembro de 2012, que votou a aprovação das condições de renovação de concessões impostas pelo governo: os acionistas controladores (que na prática são o próprio governo, representado pela União Federal, BNDES e BNDESPar), obviamente votaram pela aprovação. No entanto, as condições de renovação foram rejeitadas pela maioria dos acionistas minoritários.

Uma segunda onda de choques derivados da atabalhoada tramitação da MP 579 acabou se manifestando quando foi necessário gerenciar sua implementação em tão curto pra-

zo. Isto dito, é essencial lembrar que o governo sempre propagou que a aceitação das condições de antecipação das renovações seria uma opção dos concessionários, e não uma imposição.

Mas a realidade demonstrou que o governo, na prática, sempre trabalhou com a hipótese de adesão total. Tal postura governamental ficou evidente com a não realização do Leilão A-1 de 2012, leilão em que seria comercializada a energia de contratos de energia existente vencidos em 2012. O efeito dessa postura negligente foi desastroso para as distribuidoras, que têm nos leilões regulados pelo governo a única forma de atendimento a seus mercados de consumidores. Como a adesão não foi integral, as distribuidoras ficaram involuntariamente expostas e tiveram que comprar energia no mercado de curto prazo a preços muito elevados, devido aos baixos níveis dos reservatórios hidrelétricos.

O acionamento termelétrico e seu impacto sobre a conta de luz

Soma-se à imprudência governamental acima o fato de que, para minimizar o risco de déficit de eletricidade, o Operador Nacional do Sistema Elétrico (ONS) tem acionado todas as usinas termelétricas com base no mecanismo de Despacho Fora da Ordem de Mérito Econômico. O custo dessa operação (que, segundo o próprio ONS, será mantida ao longo de todo o ano) pode atingir R\$ 6 bilhões em 2013. Tal custo é consolidado no ESS-SE (Encargo de Serviços de Sistema, subitem "Segurança Energética"), encargo pago pelos consumidores.

Assim, surgiu no horizonte um cenário aterrorizante para os objetivos políticos do governo: a queda propagada de 20% da conta de luz seria comprometida pelo altíssimo custo conjuntural do despacho termelétrico.

A intervenção no mercado: Resolução n° 3 do CNPE

Diante da ameaça a seu discurso de campanha, e numa iniciativa desesperada para socializar os prejuízos dos erros governamentais e regulatórios, o governo publicou no dia 6 de março a Resolução n° 3 do CNPE, que representa uma intervenção governamental no mercado de energia, inclusive alterando a contabilização de transações já realizadas.

Com esta resolução, o Planalto, sem qualquer cerimônia, busca expropriar o caixa das geradoras de energia ao impor que estas últi-

mas passem a arcar com parte do custo do ESS-SE, o que não faz o menor sentido.

Afinal, por que um gerador específico deveria arcar com os custos gerados por outros geradores acionados pelo Operador Nacional do Sistema com o objetivo de atender à demanda de um terceiro agente, o consumidor? Quem deve arcar com os custos de produção de energia são aqueles que a consomem.

Aliás, o despacho termelétrico fora da ordem de mérito – um comando do ONS sobre o qual os geradores não têm nenhuma possibilidade de influência – reduz a comercialização de energia elétrica dos geradores hidrelétricos, o que, na prática, já representa um custo imposto por uma política de governo. Os geradores de energia não podem ser responsáveis por um custo que não lhes diz respeito e que não lhes gera nenhum benefício.

A resolução também prevê alteração na metodologia de definição do preço de mercado de curto prazo, o PLD (Preço de Liquidação de Diferenças). Embora seja bem-vinda a intenção de refletir melhor os custos reais de operação do sistema, uma mudança estrutural como essa deveria ser implementada somente no próximo ano, possibilitando aos agentes realizar a sazonalização de sua energia com base nas novas regras. A implementação já em 2013 gerará distorções e instabilidade pois afetará compromissos já selados.

O próprio uso da figura do Conselho Nacional de Política Energética é completamente inadequado. O CNPE é uma instância que, por sua composição interministerial, deveria se ocupar da definição de diretrizes de longo prazo da política energética, e não do microgerenciamento de regras específicas de comercialização do setor elétrico. O Conselho é um órgão com perfil propositivo, que define as grandes linhas estratégicas de desenvolvimento do setor de energia (setor elétrico, setor de óleo, setor de gás etc). Usá-lo para alterar regras intempestiva e retroativamente é um retrocesso institucional: os papéis das instituições começam a ficar muito confusos.

Se esta resolução representasse uma política de longo prazo compatível com sua função, o CNPE não teria receio em submetê-la ao ritual consagrado no setor para atos muito menos impactantes: nenhuma audiência pública foi organizada pela Aneel para colher as contribuições de todos os agentes afetados. Como o setor é muito complexo, as melhores práticas regulatórias ditam que é necessário ouvir a todos antes de tomar decisões que os impactam. Ficou claro que a resolução é uma intervenção



SIC

Com esta resolução, o Planalto, sem qualquer cerimônia, busca expropriar o caixa das geradoras de energia ao impor que estas últimas passem a arcar com parte do custo do ESS-SE, o que não faz o menor sentido.



unilateral para tentar camuflar erros do próprio governo, por meio da socialização de prejuízos.

A suspensão de liquidação e a alteração retroativa da sazonalização

Para agravar ainda mais a situação, a liquidação das transações de janeiro de 2013 está suspensa, condição que não pode permanecer porque compromete o caixa de todos os agentes da cadeia de suprimento de energia.

E como mais um golpe mortal à estabilidade regulatória, a Aneel acaba de convocar a Audiência Pública nº 18/2013 contemplando a possibilidade de alterar retroativamente a alocação anual da energia (sazonalização) previamente estabelecida.

A desconstrução institucional do setor

Uso político das empresas estatais, uso eleitoral da tarifa, expropriação de caixa de agentes, interferências regulató-

rias retroativas... Pouco a pouco vão se somando os elementos que configuram um desarranjo institucional completo num setor que, pelas suas características (investimentos irreversíveis de longo prazo, compromissos contratuais medidos em décadas, receitas baseadas em demandas razoavelmente previsíveis, necessidade de alto grau de coordenação entre agentes etc), deveria ser marcado pela estabilidade legal e regulatória.

Se não houver recuo do governo várias empresas já adiantaram que entrarão na Justiça. E uma eventual aposta do governo no clássico "deixe passar as eleições de 2014 que depois eu arrumo esta bagunça" é perigosíssima.

A insistência nesse modelo intervencionista, intempestivo e politizado gerará efeitos negativos irreversíveis, que inevitavelmente respingarão sobre os próprios consumidores/contribuintes que, além de poderem se ver com problemas de déficit de oferta de energia pela insuficiência de investimentos, terão que pagar em suas contas de luz por todas estas artificialidades que foram empurradas para depois de 2014. ■

A publicação da Resolução nº 3 do CNPE (Conselho Nacional de Política Energética) em 06 de março último colocou o setor elétrico brasileiro rumo a um cenário de judicialização e caos institucional extremamente perversos para o país. Em função dos altos impactos econômicos e regulatórios gerados, é necessário apontar com toda a transparência para a sociedade brasileira os reais responsáveis pelo desarranjo setorial e cobrar destes mesmos responsáveis que arquem com os ônus de suas ações e decisões, uma vez que vai ficando cada vez mais clara a predominância de interesses políticos e eleitorais.

A MP 579 e suas consequências

Tudo começou com a implementação truculenta da Medida Provisória nº 579/2012 (depois convertida na Lei 12.783/2013), que combinou dois elementos. De um lado, o governo buscou capturar a oportunidade política propiciada pelo vencimento de várias concessões de geração e transmissão de eletricidade e propôs aos concessionários que aceitassem antecipadamente as renovações em condições que impunham reduções tarifárias uma vez que grande parte dos investimentos dessas concessões já havia sido amortizada. De outro lado, e em menor grau relativo, o Planalto finalmente deu início a uma redução de encargos setoriais que há décadas têm onerado a conta de luz.

Como se podia esperar pela lógica da racionalidade econômica, não é possível gerar valor por decreto. Afinal, se era tão fácil antecipar a redução da tarifa com uma canetada, porque isso não havia sido feito antes? Simplesmente porque não era possível nem racional.

Uma das primeiras e principais consequências da proposta original da MP 579 foi a grande perda de valor das empresas do setor elétrico devido à expropriação de investimentos realizados após a construção de usinas e de instalações de transmissão feitas antes de 2000. Apesar de correções introduzidas na proposta original que permitem projetar perdas menos intensas, permanecem indefinidos vários aspectos, alguns dos quais só serão estabelecidos na primeira revisão tarifária de geração que acontecerá em cinco anos.

Pode-se também medir a destruição de valor e o risco de uso político pelo resultado da Assembleia Geral Extraordinária da Eletrobras realizada em 03 de dezembro de 2012, que votou a aprovação das condições de renovação de concessões impostas pelo governo: os acionistas controladores (que na prática são o próprio governo, representado pela União Federal, BNDES e BNDESPar), obviamente votaram pela aprovação. No entanto, as condições de renovação foram rejeitadas pela maioria dos acionistas minoritários.

Uma segunda onda de choques derivados da atabalhoada tramitação da MP 579 acabou se manifestando quando foi necessário gerenciar sua implementação em tão curto prazo. Isto dito, é essencial lembrar que o governo sempre propagou que a aceitação das condições de antecipação das renovações seria uma opção dos concessionários, e não uma imposição.

Mas a realidade demonstrou que o governo, na prática, sempre trabalhou com a hipótese de adesão total. Tal postura governamental ficou evidente com a não realização do Leilão A-1 de 2012, leilão em que seria comercializada a energia de contratos de energia existentes vencidos em 2012. O efeito dessa postura negligente foi desastroso para as distribuidoras, que têm nos leilões regulados pelo governo a única forma de atendimento a seus mercados de consumidores. Como a adesão não foi integral, as distribuidoras ficaram involuntariamente expostas e tiveram que comprar energia no mercado de curto prazo a preços muito elevados devido aos baixos níveis dos reservatórios hidrelétricos.

O acionamento termelétrico e seu impacto sobre a conta de luz

Soma-se à imprudência governamental acima o fato de que, para minimizar o risco de déficit de eletricidade, o Operador Nacional do Sistema Elétrico (ONS) tem acionado todas as usinas termelétricas com base no mecanismo de Despacho Fora da Ordem de Mérito Econômico. O custo dessa operação (que, segundo o próprio ONS, será mantida ao longo de todo o ano) pode atingir R\$ 6 bilhões em 2013. Tal custo é consolidado no ESS-SE (Encargo de Serviços de Sistema, subitem "Segurança Energética"), encargo pago pelos consumidores.

Assim, surgiu no horizonte um cenário aterrorizante para os objetivos políticos do governo: a queda propagada de 20% da conta de luz seria comprometida pelo altíssimo custo conjuntural do despacho termelétrico.

A intervenção no mercado: Resolução nº 3 do CNPE

Diante da ameaça a seu discurso de campanha, e numa iniciativa desesperada para socializar os prejuízos dos erros governamentais e regulatórios, o governo publicou no dia 6 de março a Resolução nº 3 do CNPE, que representa uma intervenção governamental no mercado de energia, inclusive alterando a contabilização de transações já realizadas.

Com esta resolução o Planalto, sem qualquer cerimônia, busca expropriar o caixa das geradoras de energia ao impor que estas últimas passem a arcar com parte do custo do ESS-SE, o que não faz o menor sentido. Afinal, por que um gerador específico deveria arcar com os custos gerados por outros geradores acionados pelo Operador Nacional do Sistema com o objetivo de atender à demanda de um terceiro agente, o consumidor? Quem deve arcar com os custos de produção de energia são aqueles que a consomem.

Aliás, o despacho termelétrico fora da ordem de mérito - um comando do ONS sobre qual os geradores não têm nenhuma possibilidade de influência - reduz a comercialização de energia elétrica dos geradores hidrelétricos, o que, na prática, já representa um custo imposto por uma política de governo. Os geradores de energia não podem ser responsáveis por um custo que não lhes diz respeito e que não lhes gera nenhum benefício.

Como se a absurda medida acima não bastasse, foi também imposta a revisão retroativa da alocação do ESS: a resolução prevê sua aplicação à liquidação de março, que por sua vez é referente a janeiro de 2013. Fica assim materialmente documentada a imprevisibilidade em relação ao passado e a quebra de atos jurídicos perfeitos.

A resolução também prevê alteração na metodologia de definição do preço de mercado de curto prazo, o PLD (Preço de Liquidação de Diferenças). Embora seja bem-vinda a intenção de refletir melhor os custos reais de operação do sistema, uma mudança estrutural como essa deveria ser implementada somente no próximo ano, possibilitando aos agentes realizar a sazonalização de sua energia com base nas novas regras. A implementação já em 2013 gerará distorções e instabilidade pois afetará compromissos já selados.

O próprio uso da figura do Conselho Nacional de Política Energética é completamente inadequado. O CNPE é uma instância que, por sua composição interministerial, deveria se ocupar da definição de diretrizes de longo prazo da política energética, e não do microgerenciamento de regras específicas de comercialização do setor elétrico. O Conselho é um órgão com perfil propositivo, que define as grandes linhas estratégicas de desenvolvimento do setor de energia (setor elétrico, setor de óleo, setor de gás etc). Usá-lo para alterar regras intempestiva e retroativamente é um retrocesso institucional: os papéis das instituições começam a ficar muito confusos.

Se esta resolução representasse uma política de longo prazo compatível com sua função, o CNPE não teria receio em submetê-la ao ritual consagrado no setor para atos muito menos impactantes: nenhuma audiência pública foi organizada pela Aneel para colher as contribuições de todos os agentes afetados. Como o setor é muito complexo, as melhores práticas regulatórias ditam que é necessário ouvir a todos antes de tomar decisões que os impactam. Ficou claro que a resolução é uma intervenção unilateral para tentar camuflar erros do próprio governo por meio da socialização de prejuízos.

A suspensão de liquidação e a alteração retroativa da sazonalização

Para agravar ainda mais a situação, a liquidação das transações de janeiro de 2013 está suspensa, condição que não pode permanecer porque compromete o caixa de todos os agentes da cadeia de suprimento de energia. E como mais um golpe mortal à estabilidade regulatória, a Aneel acaba de convocar a Audiência Pública nº 13/2013 contemplando a possibilidade de alterar retroativamente a alocação anual da energia (sazonalização) previamente estabelecida.

A desconstrução institucional do setor

Uso político das empresas estatais, uso eleitoral da tarifa, expropriação de caixa de agentes, interferências regulatórias retroativas... Pouco a pouco vão se somando os elementos que configuram um desarranjo institucional completo num setor que, pelas suas características (investimentos irreversíveis de longo prazo, compromissos

contratuais medidos em décadas, receitas baseadas em demandas razoavelmente previsíveis, necessidade de alto grau de coordenação entre agentes etc), deveria ser marcado pela estabilidade legal e regulatória.

Se não houver recuo do governo várias empresas já adiantaram que entrarão na justiça. E uma eventual aposta do governo no clássico "deixe passar as eleições de 2014 que depois eu arrumo esta bagunça" é perigosíssima. A insistência nesse modelo intervencionista, intempestivo e politizado gerará efeitos negativos irreversíveis que inevitavelmente respingarão sobre os próprios consumidores/contribuintes que, além de poderem se ver com problemas de déficit de oferta de energia pela insuficiência de investimentos, terão que pagar em suas contas de luz por todas estas artificialidades que foram empurradas para depois de 2014.

Claudio J. D. Sales é presidente do Instituto Acende Brasil / Site: www.acendebrasil.com.br