



A CRISE ENERGÉTICA BRASILEIRA: DAS REFORMAS AO DÉFICIT DE INVESTIMENTO NO SETOR ELÉTRICO

Guilherme Cardoso Junqueira, Rosângela Ballini

E-mails: guilherme@eco.unicamp.br, ballini@eco.unicamp.br

Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq

Palavras-Chave: Setor Elétrico – Reformas – Déficit de Investimentos - Reestruturação

O autor agradece ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), pelo auxílio.



INTRODUÇÃO

A discussão do déficit de investimentos ocorrido após as reformas no setor elétrico nos anos 90 tem como interpretação dominante o risco regulatório. Desta forma, esta interpretação não questiona as reformas realizadas no setor, mas sim a sua interrupção prematura. Como solução de todos os males é enfatizada a necessidade do término das reformas, como forma de apaziguar o risco regulatório e favorecer o investimento privado no setor. Entretanto, questionamos esta interpretação ao identificar como causa do déficit de investimentos o risco econômico decorrente das fortes características de infra-estrutura que dominam o segmento de geração. Assim, o risco regulatório é decorrente da dificuldade de se regular um setor com elevado risco econômico, e a crise energética não seria consequência da implementação insuficiente das reformas, mas da sua própria implementação. Neste contexto, o presente trabalho procura analisar a questão de forma a averiguar quais seriam as consequências de um reinício e concretização das reformas do setor de energia elétrica sobre o desempenho do mesmo.

METODOLOGIA

Nosso trabalho tem os seguintes alicerces fundamentais:

1. Pesquisa bibliográfica, em busca de avaliar o impacto do setor elétrico sobre os âmbitos ambientais, sociais e do desenvolvimento econômico;
2. Análise de dados com fim de avaliar as diferenças de risco econômico do investimento e eficiência produtiva das diferentes tecnologias presentes no campo de geração.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

Caso ocorra o apaziguamento das características de infra-estrutura no setor com diminuição do risco econômico do investimento, seria possível a atuação da iniciativa privada no mesmo?

i. O setor é estratégico ao desenvolvimento econômico

As privatizações de empresas estatais colocadas em setores estratégicos para o desenvolvimento nacional, como o setor elétrico, minam a capacidade do Estado brasileiro em promover políticas de desenvolvimento. A capacidade de intervenção estatal na economia via investimentos em infra-estrutura mostrou-se sinérgica e complementar ao investimento privado durante o período Nacional Desenvolvimentista ocasionando o efeito de "Crowding In";

ii. O setor é estratégico ao desenvolvimento social

O que se coloca com a privatização do setor é a passagem do cidadão com direito a qualidade de vida, e portanto, acesso aos serviços de energia elétrica; ao consumidor, cujo acesso ao serviço é definido pelo seu poder econômico no mercado, e não mais pelo seu direito intrínseco como cidadão. Esse ponto é fundamental, trata-se da transfiguração do cidadão em consumidor, de seu direito social em direito de consumo. A consequência direta disso é a exclusão do mercado de grande parte daqueles que não tem condições financeiras para pagar pelo serviço, além disso, a cada novo aumento de preço maiores parcelas do mercado serão excluídas deste.

Caso seja identificado o risco regulatório como principal responsável pelo déficit de investimento, e neste sentido as reformas sejam reiniciadas, quais serão as consequências sobre o setor?

i. O setor será desestatizado como ainda desnacionalizado

Como se viu no primeiro movimento de privatizações do setor, o capital privado internacional, quando comparado ao capital local, mostrou centralização/concentração de capital mais adequada à dimensão do investimento para Fusão & Aquisição (F&A), motivo pelo qual a maior parte das empresas foram vendidas a este capital;

ii. Os investimentos em F&A concorrerão com os investimentos em "greenfield"

A possibilidade da compra de ativos amortizados desincentiva a construção de nova capacidade de geração. Desta forma, para a continuação das reformas com privatizações, é imperativo a existência de uma elevada capacidade ociosa que faça frente a este período, no mínimo transitório, de escassez de investimentos no setor;

iii. A expansão privada se daria via termoeletricas

A iniciativa privada tem no paradigma e geração termoeletrico a alternativa mais adequada à magnitude e tempo de seu investimento já que as hidrelétricas apresentam elevados riscos econômicos que não são passíveis de serem minorados pelas reformas.

iv. A expansão do setor seria feita pela iniciativa privada de forma ineficiente levando ao aumento do preço da energia elétrica

Porque via o paradigma termoeletrico de geração, que como visto tem menor eficiência produtiva do que o paradigma hidrelétrico;

v. Elevação da volatilidade na expansão da geração

Como a lógica privada é a do lucro; expandir a oferta de energia frente da demanda (como ocorria no modelo estatal) ocasiona capacidade ociosa, e com esta a lucratividade diminui. Assim, seria mais salutar a iniciativa privada permitir uma sobre-demanda que ensejasse o aumento dos preços e, por conseguinte, o aumento da sua perspectiva de lucros e instigasse seu investimento no setor.

vi. O nível atingido pela eficiência distributiva dependeria diretamente da política tarifária adotada pela regulação estatal;

A iniquidade acentuada de custos entre as empresas marginais e as hidrelétricas já amortizadas imporia uma elevação de preços para incentivar a entrada de novas empresas no mercado;

vii. Substituição do monopólio público no setor pelo monopólio privado

A perpetuação das reformas podem até apaziguar o risco regulatório, entretanto nenhum efeito tem sobre o risco econômico intrínseco ao setor e derivado das fortes características de infraestrutura, mantendo-se portanto, as forças que incitam a concentração de mercado o que no mínimo justificaria a intervenção indireta do Estado no setor.

CONCLUSÕES

Concluímos por fim pelo ceticismo em relação à expansão segura pela iniciativa privada, ainda mais a estrangeira, de um setor estratégico em diversos âmbitos. Confiar à iniciativa privada a expansão da geração, levará a uma diversificação das fontes de geração, em especial via as termoeletricas a gás, o que refletirá uma baixa eficiência alocativa, e por consequência, a perda de eficiência produtiva no setor levando a um aumento no preço da energia elétrica e elevação da volatilidade da oferta com efeitos deletérios ao país. Como vimos, elevações destas tarifas têm efeitos perversos sociais, excluindo faixas de renda mais baixas dos padrões de vida modernos ocasionando quedas no IDH; além disso temos efeitos perversos sobre o desenvolvimento do país, uma vez que a elevação de um insumo básico como a energia elétrica debilita a competitividade da indústria nacional no exterior, tendo impacto direto no crescimento do PIB. Acreditamos que mesmo com a consecução de um processo inovativo, embora a atuação privada seja possibilitada, a atuação estatal não deve ser destruída por completo. Deve-se sempre ter em mente, desta forma, os perigos de repassar o compromisso de geração de um setor estratégico do ponto de vista social e ao desenvolvimento do país, para agentes privados.

Deste modo, o presente trabalho conclui pela necessidade da intervenção estatal no setor elétrico brasileiro dado as suas especificidades. Como vimos, os mecanismos de mercado não são os mais adequados para guiar a alocação de recursos no setor, gerando os efeitos perversos a economia brasileira citados acima, o que justificaria a necessidade da atuação do Estado.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABREU, Y. V. de. (1999). A Reestruturação do Setor Elétrico Brasileiro: Questão e Perspectivas. Dissertação de Mestrado em Energia, Instituto de Eletrotécnica e Energia, Escola Politécnica, Faculdade de Economia e Administração, Instituto de Física, USP.
- CARNEIRO, R. (2002) Desenvolvimento em Crise – A Economia Brasileira no Último Quarto do Século XX. S.P. UNESP / IE-UNICAMP.
- CARNEIRO, R (2007) Dinâmica do Crescimento da economia brasileira: uma visão de longo prazo. Campinas, IE/UNICAMP. TD 130, ago 2007.
- LEME, Alessandro André. (2005) Globalização e Reformas Liberalizantes: Contradições na Reestruturação do Setor Elétrico Brasileiro nos Anos 1990. In: Revista de Sociologia Política, 25, p. 171-192, nov. 2005.
- OLIVEIRA, A. de (2003). The Political Economy of the Brazilian Power Industry Reform. Political Economy of power Market Reform Conference, 2003.
- PIRES, J. C. L., Gostkorszewicz, J., Giambiagi, F.(2001) O cenário macroeconômico e a oferta de energia elétrica no Brasil. Rio de Janeiro: BNDES, 2001. (TD, n. 85)
- POSSAS, M., FAGUNDES, J. PONDÉ, J. L. (1998). Defesa da Concorrência e Regulação de Setores de Infra-Estrutura em Transição. ANPEC, Dezembro.
- SOARES, Isabel R. T. (2006) A Liberalização do setor Elétrico e a Ciência Econômica: o que a evidência empírica demonstra. TD. 001/2006 Série Seminários de Pesquisa.

Quadro Comparativo das Tecnologias de Geração

Geração Hidrelétrica

Características de Infra Estrutura mais fortes:

- Investimento inicial mais elevado;
- Prazo de implantação e maturação dos investimentos mais longo;
- Sunk Costs mais expressivos;
- Forte Caráter de Indivisibilidade frente ao tamanho do mercado

PARADIGMA MAIS EFICIENTE DA GERAÇÃO

RISCO PREDOMINANTE É O RISCO ECONÔMICO

Geração Termoeletrica

Características de Infra Estrutura mais fracas:

- Investimento inicial mais baixo;
- Prazo de implantação e maturação dos investimentos mais curto;
- Sunk Costs menos expressivos;
- Menor Caráter de Indivisibilidade frente ao tamanho do mercado

PARADIGMA MENOS EFICIENTE DE GERAÇÃO

RISCO PREDOMINANTE É O RISCO REGULATÓRIO

Elevadas Barreiras à Entrada a Iniciativa Privada

Condição de Entrada mais Favorável a Iniciativa Privada

Fonte: Elaboração Própria