

# “Conta Covid”: remédio amargo

**Joisa Dutra**

Professora da FGV EPGE e diretora do FGV CERi

**Edson Gonçalves**

Pesquisador do FGV CERi, doutor pela FGV EPGE

Os pacotes de estímulos para o enfrentamento da Covid-19 incluem medidas para pessoas e empresas. Consideradas essenciais, as indústrias de infraestrutura têm sido destinatárias de leis e regulamentos, de modo a assegurar condições para prestação continuada dos serviços.

No setor elétrico, as medidas para beneficiar pessoas incluem um maior alcance do programa de baixa renda e a suspensão do corte por inadimplimento. Consumidores enquadrados como baixa renda já tinham acesso ao programa Tarifa Social de Energia Elétrica (TSEE). Em 2019, o conjunto de consumidores beneficiados era de cerca de 9,5 milhões em um universo de pouco mais de 70 milhões de unidades consumidoras. Na versão original, usuários alcançados pela TSEE contavam com descontos tarifários – decrescentes – até o consumo limite de 220kWh mês. Na crise da Covid-19, a Medida Provisória 950/2020 não apenas cria espaço para um aumento dos beneficiários, mas garante uma franquia de consumo gratuito até 220kWh. Ademais, a expectativa é de que o programa quase dobre o número de atendidos na TSEE. Parte desse aumento ex-

pressivo de custos com o programa é oriundo do Tesouro; contudo, à semelhança do que acontece com o auxílio emergencial (Corona *voucher*), o crescimento dos beneficiados foi maior que o antecipado.

Uma segunda medida destinada a alívio de consumidores residenciais foi tomada pela Agência Nacional de Energia Elétrica. Em 24 de março, o regulador suspendeu corte por inadimplimento para consumidores residenciais por um período de 90 dias. A medida é alinhada com a prática internacional, a exemplo dos Estados Unidos, diversas economias europeias e mesmo sul-americanas (Chile, Argentina, Colômbia etc.). Adicionalmente, diversos desses países já estabeleceram diferimento dos pagamentos das faturas após esse período e, em alguns casos, com taxas de juros baixas ou mesmo nulas. No Brasil, esse segundo tema ainda não foi tratado.

Os efeitos das medidas para garantir acesso das famílias obviamente impactam negativamente o faturamento das empresas. E, considerando o arcabouço vigente, para as distribuidoras não apenas prestam serviços de rede; são responsá-

veis – ainda que de modo passivo – respondem pela contratação de energia elétrica para atender às necessidades de mercados para cerca de 70% dos usuários. Em países que já aprofundaram na trajetória de liberalização, nos quais os consumidores podem contratar diretamente eletricidade no mercado, um maior número de consumidores consegue acessar os preços menores, associados a uma demanda decrescente por energia. Essa é a experiência dos consumidores em Portugal. Os menores preços no mercado ibérico de eletricidade (o Mibel) já são parcialmente transmitidos aos usuários, dentro de certas bandas.

A contratação regulada no Brasil, em consequência do longo prazo de vigência dos contratos entre distribuidoras e geradoras, não permite que consumidores se beneficiem de preços menores. Mais ainda: mesmo que percebam cerca de 20% da receita anual da ordem de R\$ 250 bilhões, a tensão resultante do aumento da inadimplência é imediatamente percebida pelas companhias de distribuição, arrecadadoras e repassadoras na cadeia de valor do setor.

## A “Conta Covid” como um pacote de alívio de capital

Em 18 de maio de 2020, foi publicado o Decreto nº 10.350. Esse dispositivo era esperado, pois a Medida Provisória (MP) 950/20 já havia autorizado operação financeira para auxílio de liquidez. O pleito do setor era, portanto, uma solução inspirada na Conta ACR, solução de financiamento adotada em 2013/2014, para que as companhias enfrentassem aumento de custos e exposição contratual (*shortage*) em consequência da MP 579/12 e mudanças nas condições operativas do sistema elétrico. O objetivo à época era não transmitir imediatamente ao consumidor o aumento real das tarifas. No total, foram três operações de financiamento, por meio de empréstimo sindicalizado *off Balance Sheet*, lastreadas pelo aumento futuro das tarifas. E a conta veio. E foi pesada, revertendo por completo a almejada redução de tarifas e preços de eletricidade que conferiria aumento de competitividade para a economia e *affordability* para o consumidor.

A despeito da inegável necessidade de se buscar uma resposta rápida frente aos impactos da crise no setor elétrico e em outras indústrias, é importante refletir sobre (políticas) alternativas que poderiam ser adotadas, seus custos e benefícios. Fundamental trazer ao debate uma lógica de eficiência econômica que vem sendo recorrentemente desprezada no Brasil, particularmente em situações de crise no setor.

Programas de auxílio financeiro por conta de crises e/ou desastres, naturais ou financeiros, são conhecidos na história econômica. De modo similar à conta ACR, a “Conta Co-

---

Fundamental trazer  
ao debate uma lógica  
de eficiência econômica  
que vem sendo  
desprezada no Brasil,  
particularmente em  
situações de crise

---

vid” fornece recursos para cobertura do *gap* de liquidez dos agentes. Há diferenças, contudo. Ao contrário daquela, em que o objetivo do empréstimo era diferir custos com consumo de energia elétrica a preços majorados, a Conta Covid consiste em operação de alívio de capital para enfrentar perda de receita por retração de mercado e aumento da inadimplência – ambos enormemente afetados pela pandemia.

Um primeiro ponto de atenção relaciona-se à magnitude do aporte financeiro e à possibilidade, real, de utilização de recursos para além de um nível eficiente. Observam-se reduções no consumo de eletricidade em todos os países, independentemente da maneira como os mercados são organizados. A questão principal, no entanto, é segregar o que é de fato relacionado às reorganizações impostas pelo momento (fechamento de comércios e indústrias e trabalho via “home office”) de parâmetros que ordinariamente impactam a carga – no caso de nosso país, especificamente, a

sazonalidade e mudanças de temperatura. O percurso do verão para o outono provoca normalmente redução de consumo de eletricidade.

Estimar os impactos da pandemia é tarefa não trivial; contudo, um mínimo exercício de simulação deve ser realizado de modo a não impor ao consumidor do mercado regulado uma conta relacionada a uma energia que nunca será de fato utilizada. Ou mesmo a ineficiências preexistentes. A Aneel explicita essa preocupação como elemento norteador das análises e pleitos de reequilíbrio que virão em documento recente (Nota técnica 01/GMSE Aneel).

Esta característica dos pacotes brasileiros do setor elétrico também chama a atenção – não importando que segmento da cadeia será mais ou menos beneficiado, a conta sempre recai no consumidor do mercado regulado, em particular na parcela de adimplentes de classe média, grupo difuso e, portanto, com pouca influência nas decisões tomadas.

Outra característica de nossos pacotes de alívio de capital direcionados ao setor elétrico é a ausência de qualquer semelhança com iniciativas e/ou experiências já ocorridas em outros países (mesmo em outras indústrias) e a falta de clareza quanto aos *tradeoffs* econômicos.

Para além do montante monetário a ser ofertado e de sua relação com o problema que se pretende endereçar, o desenho adequado dos incentivos é essencial. Este foi o caso da solução apresentada e implementada pelos parlamentares americanos na crise dos *subprimes*. O Dodd-Frank Act impôs condições para os aportes de capital, realizados com dinheiro do contribuinte norte-

americano, de modo a evitar comportamentos oportunistas por parte das companhias contempladas (o chamado *moral hazard*). Estabelece ainda obrigações e práticas de gestão de riscos que eram solenemente ignoradas antes da crise. Adicionalmente, o programa de apoio, conhecido como TARP (Toxic Assets Relief Program), continha regras claras quanto ao processo de recuperação dos aportes aplicados.

Em geral, nossos “pacotes” falham em endereçar adequadamente incentivos econômicos (a despeito de serem intervenções agudas no dia a dia das empresas). Ademais, a recuperação do dinheiro aplicado não existe – basta deixar que o consumidor pague a conta. Tal como nos planos de combate à inflação de outrora, falta racionalidade econômica. Sabemos que no final do dia só há dois pagadores – o consumidor e o contribuinte. Mas cabe lembrar que o resultado das escolhas de política não é neutro, podendo impor maior ou menor custo ao usuário de eletricidade.

### **Alocação de custos entre contribuinte e consumidor na crise da Covid**

A década de 90 promoveu reformas, abrindo espaço para privatizações, regulação independente e liberalização no Brasil. Ao longo de três décadas, o modelo de concessões do setor elétrico se mostrou capaz de atrair capitais e assegurar expansão dessa indústria que está no centro da transição energética. Mas esse modelo acabou gerando uma armadilha. Como os serviços são (quase) universalizados, abriu-se espaço para empilhar custos de políticas distributivas como: bene-

---

## Ao longo de três décadas, o modelo de concessões do setor elétrico se mostrou capaz de atrair capitais e assegurar expansão dessa indústria que está no centro da transição energética

---

fícios para usuários de baixa renda, irrigantes, aquicultores, consumidores e empresas localizados em regiões remotas, mesmo com produção de eletricidade por combustíveis fósseis, companhias de saneamento, geradores de fontes renováveis etc. A conta não termina aí: há custos de compartilhamento de infraestrutura, como ilustram os casos de cobrança de uso pela faixa de domínio em rodovias, instituídas por estados e municípios e mesmo em algumas rodovias federais, para a implantação e prestação dos serviços de energia elétrica.

E por mais que se saiba e se tente impor racionalidade, reduzindo subsídios, o mecanismo de autofinanciabilidade que está na base de funcionamento desse setor – receita auferida pela cobrança aos usuários deve ser suficiente para cobrir custos eficientes de prestação de serviços – se tornou fonte irresistível de arrecadação de receitas e financiamento de políticas distributivas. Encargos e tributos correspondem a cerca de 40% da receita das distribuidoras

(NT 01/2020, GMSE/Aneel). No estado do Rio de Janeiro, a alíquota de ICMS chega a 30%.

O governo federal não conseguiu resistir à tentação de impor novamente mais custos ao consumidor de eletricidade na crise da pandemia – seja ele residencial, comercial ou industrial. Quando se enfileiraram as centenas de pleitos – literalmente – dos diferentes segmentos da atividade econômica, as medidas para o setor elétrico buscaram inspiração em solução para a crise anterior, ainda que o diagnóstico seja distinto. Não se recorreu a acordos ou leilões de sobras adotados na crise do racionamento ou possibilidades de extensão de contratos. De positivo, em decisão recente a Aneel incentiva acordos entre usuários comerciais e industriais e distribuidoras para flexibilizar condições de pagamento dos serviços de rede.

Entre os remédios produzidos nas centenas de dispositivos legais e regulatórios que integram o pacote de estímulos, a conta Covid vai compensar a cadeia do setor, inclusive cobrindo custos de energia elétrica que está contratada, ainda que parte dela não venha a ser nem produzida, nem transportada e nem distribuída. Por certo que os serviços de eletricidade são essenciais, mas raríssimos são os investidores e empresas que poderão contar com tratamento análogo. Esse apenas foi possível porque desloca custos para o consumidor futuro. E gera arrecadação tributária no meio do caminho. Mas com evidente prejuízo para a capacidade de pagamento do usuário, competitividade do país e recuperação da economia. Urge prestar mais atenção aos *tradeoffs* subjacentes à alocação de custos, riscos e benefícios. ■