

02/12/2020

JOISA DUTRA: OS CUSTOS DA DESVERTICALIZAÇÃO TROPICAL

Há muito economistas argumentam que competição garante incentivos para as firmas minimizarem custos e limita preços, assegurando aos consumidores acesso a bens e serviços que desejam ao menor valor. Essa lógica não funciona na presença de monopólios naturais, caso das redes de eletricidade, que se situam no meio da cadeia de geração de valor. E para garantir que os consumidores pudessem se beneficiar da competição - que é possível - na produção de energia elétrica, as reformas promoveram separação vertical entre segmentos competitivos de geração e comercialização de eletricidade e de redes de transmissão e distribuição. Sujeitas a economias de escala e escopo, as redes estariam sujeitas à regulação econômica, e todos viveriam felizes para sempre. Mas a história não acaba aí.

Economias com diferentes dotações institucionais evoluíram de modo diferente desenvolvendo estruturas distintas para garantir incentivos para investimentos e equilibrar poder e interesses das partes - empresas e consumidores. Nesse esteio, diferentes modelos foram adotados para separar a geração e transmissão de eletricidade. Em alguns casos, o processo deu origem a estruturas em que o operador de transmissão detém a propriedade dos ativos - caso da Itália, Espanha, Em outras, o operador independente do sistema desempenha papel também de operador de mercado, caso dos Operadores Regionais de Transmissão (RTOs, na sigla em inglês) nos Estados Unidos. Em todos, é importante entender que a definição da estrutura é endógena: a decisão de determinar uma separação vertical ou desverticalizar deve considerar os custos de coordenação que emergem quando as atividades são separadas e os incentivos a expandir e manter adequadamente os ativos.

Também a jusante a desverticalização se fez presente, com a separação entre os serviços de rede/fio na distribuição (redes de média e baixa tensão) e comercialização de energia elétrica. Como resultado de uma desverticalização efetiva e do livre acesso de geradores às redes, os consumidores poderiam se beneficiar da competição: um maior número de usuários exercendo seu direito de escolha proporcionariam ganhos de eficiência.

Nem tudo correu como imaginado. Mas os problemas e ineficiências foram gerando respostas na forma de adaptações e aperfeiçoamento da governança. Blecautes e mudanças climáticas, que aumentam a frequência e severidade dos eventos extremos, levaram à adaptação na gestão de ativos e sistemas. Ao redor do mundo, a liberalização (possibilidade de o consumidor escolher de quem contrata energia) não tem sido capaz de promover trocas ativas de fornecedor (*external switching*) ou mesmo de contratos e renegociações de contratos mantendo o fornecedor (*internal switching*). E se as trocas são pouco frequentes, a entrada de fornecedores e comercializadores pode ser insuficiente para garantir mercados transparentes e competitivos. De fato, em diversos países os mercados de gás e eletricidade ainda são dominados por um pequeno número de supridores. Essa é a conclusão dos relatórios de acompanhamento da evolução dos mercados de eletricidade e gás na União Europeia.

Também no Brasil as escolhas de estrutura foram condicionadas pela nossa dotação institucional. Todavia, o conceito e as escolhas foram diferentes. A "tropicalização" da separação vertical - para promover eficiência - manteve integradas a geração e a transmissão de eletricidade, pois acreditava-se que o modelo de competição pelo mercado na transmissão com despacho pelo custo impediria exercício de poder de mercado. E, mais abaixo na cadeia, houve decisão de desverticalização; porém, apesar de a lei 10.848/04 (Novo Modelo) estabelecer que as concessionárias de distribuição não poderiam exercer atividade de geração, transmissão e venda de energia a consumidores livres, as distribuidoras ficaram de modo geral responsáveis pelo atendimento às necessidades de energia elétrica dos usuários no ambiente regulado. E com participação de cerca de 70% da energia contratada.

Já se abordou nessa coluna a necessidade de implementar a separação entre fio e energia. E esse tema tem sido objeto de discussões no Grupo de Trabalho da Modernização do Setor Elétrico sob o tópico Sustentabilidade da Distribuição. Mas a pergunta que fica é: porque não discutir de modo concreto e objetivo modelos factíveis, e já incorporar no projeto de reforma do setor elétrico que tramita na Congresso um comando para uma efetiva separação entre fio e energia. A proposta de reforma contempla avanços rumo a um mercado liberalizado, como uma tarifa não volumétrica, instrumentos para lidar com a sobrecontratação e para evitar que a saída de consumidores para o ambiente livre onere aqueles que remanescem atendidos pelas distribuidoras. Mas são tímidos, considerando a urgência e a oportunidade de revisar o modelo de organização do setor e garantir sustentabilidade da distribuição.

Urge promover logo os ajustes no Projeto de Lei que permitiriam, através de regulamentação infralegal, recepcionar com segurança o aumento da liberalização em curso. A contratação livre significa escolha do supridor e se dá não apenas na contratação pelos consumidores habilitados, mas também na geração compartilhada daqueles que optam pela micro e mini geração distribuída. Definições como estrutura de supridor de última instância, comercializador regulado de energia, quem pode permanecer atendido pela distribuidora - a exemplo dos beneficiários de Tarifa Social de Energia Elétrica ou outros com consumo relativamente pequeno - podem ser abordadas por meio de regulamentação infralegal. Por que esperar quando inclusive o TCU, no Acórdão 3.063/20,

já determina ações imediatas com vistas a reverter política de subsídios cruzados, que ao mesmo tempo tem efeito regressivo sobre consumidores de eletricidade e ameaça a sustentabilidade da distribuição?

A maré não está pra peixe, ou melhor, o mercado não está pra consumidor regulado: Gustavo Franco, em coluna do jornal O Globo no dia 29 de novembro, aponta oito razões para acreditar que teremos mudanças a frente no cenário econômico e político do País na segunda metade do mandato presidencial. Certamente os próximos dois anos serão difíceis em termos de governabilidade. É fundamental então aprender com as crises, e a recente nos mostrou que a contratação no ambiente livre é resiliente, crescente e caminha para aumentar sua participação no financiamento da geração. A separação entre fio e energia, portanto, é vetor de modernização, eficiência e justiça social. E nossa demora em implementá-la é o verdadeiro vilão da história.

**Joisia Dutra é diretora do Centro de Regulação em Infraestrutura da Fundação Getulio Vargas (FGV CERI), membro do Conselho Global do Futuro da Energia do Fórum Econômico Mundial e escreve quinzenalmente para o Broadcast Energia.*

Esse artigo representa exclusivamente a visão da autora.