

O mistério das tarifas elétricas brasileiras.

Roberto Pereira d' Araujo

Segundo dados da Agência Internacional de Energia para países da OCDE, a tarifa brasileira surpreende por estar em níveis muito altos para um país que conta com hidroeletricidade. Depois da triste experiência do racionamento, o “fantasma” agora é o preço. A carga tributária e os encargos setoriais são os vilões preferidos de muitos analistas. Contudo, depois de uma profunda alteração de paradigma ocorrida após a década passada, será que não existem outros fatores tão ou mais influentes?

Quando se examinam preços dos mercados de energia elétrica de outros países, o que chama a atenção é a ampla diversidade de valores. Por exemplo, o que faria a Dinamarca ter uma tarifa residencial três vezes maior do que a média dos Estados Unidos¹? Distorções cambiais? Mas, seria justificável o triplo? E entre estados americanos, com a mesma moeda, o que explicaria 1 kWh em New York ou em Connecticut custar o triplo do kWh de Idaho ou de West Virginia? Será que as empresas desses dois estados baratos estariam tendo fortes prejuízos enquanto as outras auferem altos lucros?

Muitos fatores podem influenciar essa heterogeneidade. Apenas para citar alguns, a tarifa pode ser afetada pela incidência de impostos, por uma política de subsídio cruzado, pelo custo de capital ou mesmo por uma política inibidora de consumo. Entretanto, dada a disparidade, é bastante improvável que não haja uma razão estrutural na base das diferenças. Assim, dois aspectos merecem destaque: a matriz energética que atende aquele mercado e a política de remuneração dos investimentos adotada.

Não é apenas o fato de ser movida à água e gravidade o que justifica o preço baixo da energia hidráulica. O que diferencia a hidroeletricidade de outras fontes energéticas, mesmo outras renováveis, é a longa vida útil das usinas. O conceito de energia “velha” surge dessa singularidade. Durante sua existência, uma usina hídrica pode devolver à sociedade até 100 vezes a energia necessária à sua construção². Isso porque o conceito de vida útil, puramente econômico, é fortemente afetado por gasto com combustível, que, para as hidráulicas, é nulo. Ao contrário, uma usina térmica usa combustível que apresenta um custo variável muito alto que limita a vida útil econômica em 20 anos. Portanto, um provável fator determinante de tarifas módicas em um sistema é o simples reconhecimento dessa “durabilidade” das hidráulicas³. Se o período de concessão é de 30 anos, após esse ciclo, teoricamente, a tarifa deveria cair drasticamente. Se a política regulatória reconhece essa excepcionalidade, há chance de se ter preços baixos. Se o sistema de preços se desacopla desse conceito, perde-se essa contabilidade, correndo-se o risco de tudo virar energia nova, mais cara.

O sistema de preços tradicionalmente capaz de distinguir essa singularidade das hidráulicas é conhecido como de “serviço pelo custo”, “remuneração garantida” ou, simplesmente, serviço público. Nenhuma relação com o fato de ser estatal ou privado. Apesar dos defeitos advindos da possibilidade de se praticar custos exagerados e da imerecida fama de ideologia “estatizante” que ganhou aqui, muitos países ainda o adotam.

Apesar da dificuldade de se comparar preços internacionais em função das variações cambiais, a análise deve cotejar nossos preços com países ou sistemas cuja matriz elétrica é semelhante à brasileira. Até porque, alguns, ainda regulados sob o regime de serviço pelo custo, demonstram um intrigante diferencial de preço.

¹ Fonte: www.iaea.org – Key World 2007

² Fonte: Hydropower and the Environment: Present Context and Guidelines for Future Action IHA May 2000

³ Esse efeito também pode ocorrer em outras fontes energéticas, mas é mais acentuado nas hidráulicas.

O Canadá é um bom exemplo desse tipo de regulação, porque, tendo matriz elétrica predominantemente hídrica e muito semelhante à brasileira, resistiu parcialmente às reformas mercantis dos anos 80-90. Duas províncias, Alberta e Ontário, além de privatizarem suas empresas, aderiram ao modelo de preços de mercado. Outras permanecem com o modelo assentado em empresas estatais, mas, principalmente, mantiveram o regime de serviço pelo custo (Quebec e British Columbia)⁴.

Para um país desenvolvido, também não se pode argumentar que o mercado Canadense não cresce e não exige novas usinas. Apesar de apresentar taxas inferiores às de países subdesenvolvidos, de 1990 a 2005 o Canadá incrementou sua capacidade instalada em aproximadamente 1500 MW/ano⁵.

Um morador de Toronto (Ontário) paga R\$ 0,215⁶ por kWh. Um habitante de Montreal (Quebec) paga quase a metade, R\$ 0,13/kWh. Quem mora em Vancouver (British Columbia) paga R\$ 0,133 por kWh. Não por acaso, essas duas últimas províncias são as mais bem servidas de fontes hidroelétricas e permanecem sob o conceito de “rate regulation”. Uma visita ao site da BC Hydro e Hydro Quebec mostra que essas empresas apresentam indicadores econômicos e financeiros sólidos, apesar das módicas tarifas⁷.

Os Estados Unidos também são um “desconcertante” exemplo para quem ainda acredita que o sistema competitivo conseguiu cumprir o que prometia, ou seja, menores tarifas⁸. O estado de New York ainda tem 23% da energia de hidráulicas, mas, preferiu adotar o modelo de mercado. Lá, um morador paga R\$ 0,34/kWh⁹. Já no estado de Washington, no noroeste americano, 64% de sua eletricidade é de origem hídrica e, sob o regime “rate regulation”, a tarifa é menos da metade, R\$ 0,14/kWh¹⁰. Enfim, dos 50 estados, apenas 15 desregulamentaram e adotaram modelos competitivos em seus setores elétricos. Coincidentemente, com poucas exceções, estes mercados apresentam tarifas 50% superiores aos verificados nos mercados com preços determinados via metodologia de serviço pelo custo.

Examinando o caso brasileiro, a constituição de 1988, ironicamente considerada por alguns como “estatizante”, extinguiu o princípio da justa remuneração, constante na carta anterior. Propôs apenas que “o poder público disporia sobre a política tarifária”. Em 1993, a Lei 8.631, livre do princípio constitucional, faz a primeira alteração no conceito de remuneração garantida e termina também com a equalização tarifária entre distribuidoras. Apesar das expressivas diferenças nas estruturas e maturidade dos mercados, a tarifa passa a ser regulada pelos próprios custos de cada concessionária, o que resultou na enorme assimetria atual ¹¹.

Posteriormente, a lei 8987/95 das concessões, deu o “tiro de misericórdia” no conceito de serviço público e abriu as portas para a mercantilização. No seu Art. 9º, dispõe que:

A tarifa do serviço público concedido será fixada pelo preço da proposta vencedora da licitação e preservada pelas regras de revisão previstas nesta Lei, no edital e no contrato.

⁴ Fonte: http://www.hydro.mb.ca/regulatory_affairs/energy_rates/electricity/utility_rate_comp.shtml.

⁵ Fonte: www.eia.gov.

⁶ 1 \$ Canadense = R\$ 1,87 quando o \$ americano vale \$R 2. Neste valor estão incluídos os impostos.

⁷ www.bchydro.com e www.hydroquebec.com. A Hydro Quebec é, inclusive, uma empresa multinacional com investimentos no Chile e Ásia.

⁸ O Public Holding Act, legislação criada em 1935 ainda é adotada em vários estados americanos. Recentemente várias tentativas de reformas dessa legislação foram levadas ao congresso. Entretanto, ainda há intenso debate e resistência quanto à sua rejeição. Para uma amostra, consultar www.citizen.org.

⁹ Fonte: Energy Information Administration – www.eia.gov. “Annual Electric Power Industry Report.”

¹⁰ 1 US\$ = R\$ 2. Valorizações do Real pioram ainda mais a situação.

¹¹ Um morador do Maranhão chega a ter uma tarifa por KWh cerca de 85% mais cara do que um morador de Brasília, apesar de ser atendido pelo mesmo sistema interligado.

§ 1º A tarifa não será subordinada à legislação específica anterior.

Observe-se a inusitada e exagerada preocupação de garantir o fim da tarifa pelo custo no § 1º. Já que o princípio não era mais constitucional e o Art. 9º da lei já elimina qualquer regra anterior que estabelecesse o contrário, o parágrafo é quase como um “ato falho” revelador da absoluta necessidade da alteração conceitual.

Desse modo, com raízes constitucionais, o Brasil, apesar da liderança absoluta nos recursos hídricos, seguindo a onda “neoliberal” da década passada, preferiu adotar uma profunda mudança no marco regulatório que nem era consenso entre sistemas com matrizes energéticas semelhantes. Seria plausível imaginar que essa escolha nada tem a ver com a evolução das tarifas?

Segundo dados oficiais, a tarifa residencial média no Brasil de 1996 até 2008, subiu 47% acima da inflação no período¹². A tarifa da classe industrial no mercado cativo, no mesmo tempo, subiu 87% acima da inflação. Para melhor demonstrar o encarecimento, basta comparar a renda média da população acima de 10 anos (dado do IBGE) e a tarifa (dado da ANEEL). Em 1996 essa renda equivalia a aproximadamente 6.800 kWh. Em 2007, a mesma renda só “compraria” 3.100 kWh. Isso, em um período onde houve irrefutável aumento real do salário mínimo.

É indiscutível o exagerado peso dos impostos sobre a tarifa brasileira. O ICM, que é cobrado pelos estados, atinge 30% em média. Além disso, há o PIS/COFINS que taxa a tarifa em mais 6,5 %. Nas discussões sobre o setor é comum culpar exclusivamente a carga tributária, mas, como se pode ver a seguir, mesmo sem impostos, a energia elétrica brasileira é muito cara quando comparada a de mercados com matriz energética semelhante. Isso não quer dizer que não se deva rever essa carga de impostos, certamente uma das mais altas no mundo¹³.

Por exemplo, um morador do Rio paga, impostos excluídos, R\$ 0,30 por kWh, muito próximo ao que paga um novaiorquino e o dobro do que paga um morador da cidade de Seattle em Washington, ambos com impostos. O que dizer então do consumidor do Maranhão, ainda impostos fora, que paga R\$ 0,41/kWh, 20% a mais do que um habitante de New York incluídos impostos? Com os impostos, o Maranhense paga o dobro do Novaiorquino.

A comparação com o Canadá, país com a matriz energética semelhante, apresenta resultados ainda mais preocupantes para o consumidor brasileiro. Excluindo os impostos, o carioca gasta 50% a mais que um morador de Toronto (com impostos) e quase três vezes o que paga um morador de Montreal com as taxas. Um morador do Maranhão, um dos estados brasileiros mais pobres, paga R\$ 0,41/kWh (exclusive impostos), o dobro do que paga um cidadão de Toronto e quase 400% da tarifa de Quebec!

Insistentes, alguns argumentarão que tudo depende do câmbio, mas dada as expressivas diferenças, não há desvalorização plausível do real que aproxime essas tarifas. Outros dirão que a razão está na amortização das usinas canadenses. Mas essa é exatamente uma das diferenciações das políticas adotadas no Brasil que precisam ser examinadas. Como se sabe, a privatização ocorrida na década de 90, apesar de incompleta, não levou em conta o fato que essas usinas já tinham sido parcialmente amortizadas pelo consumidor. Venderam-se hidroelétricas como se novas fossem. Mais ainda, o paradigma deixou de ser o conceito de

¹² Os dados de 1996 a 2002 estiveram no site da ANEEL até recentemente. Infelizmente e sem explicações sobre os motivos, hoje só constam as tarifas a partir de 2003. Entretanto, outros documentos incluem essas informações hoje ausentes. Ver DIEESE – As tarifas de energia elétrica no Brasil – sistemática de correção e evolução dos valores - 2007

¹³ Na realidade, a Dinamarca é o país que mais taxa seu consumo de eletricidade. Uma taxa de 53% é aplicada ao consumidor residencial. A Noruega também supera o Brasil (31%). Fonte: IEA : Electricity Information Prices and Taxes 2009.

serviço público e agora é o mercado, a concorrência que define tudo. Não se trata mais de saber se os investidores já foram remunerados, mas sim de aceitar o resultado das disputas como prova definitiva de menores preços. A remuneração é resultante.

Os encargos setoriais, que, ironicamente, proliferaram após 1995, marco zero da reforma mercantil, poderiam ser os vilões? Dificilmente. É preciso reconhecer que seria impossível expurgar tudo da tarifa brasileira, pois, afinal, também há encargos em outros sistemas. Ao contrário de uma visão muito propalada, a comparação não deve ser feita a custo de fatores, pois o que se quer mostrar é que há outros motivos para a elevação de preços. Afinal, o que se está examinando aqui é o resultado global de uma política onde o modelo competitivo implantado se insere. Os encargos são parte dessa política.

Portanto, para deixar clara a imerecida fama dos encargos, é preciso analisar a estrutura desses custos.

A Parcela A das distribuidoras é composta de energia comprada e de encargos. Em 2008, em média, esta parcela correspondeu a 64% da receita. Nesses 64%, 9% são associados aos custos de transmissão e 11% são os chamados encargos “setoriais”. Ou seja, a diferença, 44% (64% - 9% - 11%), ou 28% do total, se referem à energia comprada¹⁴. Examinando apenas a parcela da transmissão, praticamente 75% correspondem à custos da rede básica. O uso da transmissão de Itaipu responde por 13%. Os restantes 12% são custos de conexão, custos do ONS e uso do sistema de distribuição. Até aqui, é forçoso reconhecer que são todos custos do sistema, apesar de terem surgido após a implantação do modelo.

A parcela de encargos setoriais (11% da receita) tem como componentes uma série de siglas: CCC (34%), CDE (29,5%), PROINFA (10%), RGR (8,9%), P&D (8,6%), ESS (6,6%), TFSEE (2,3%), CFRUH (0,1%). Nesse caso, é importante diferenciar o que seria um “peso extra” sobre a tarifa. Nessa categoria, estaria a CCC¹⁵ que já existia antes das mudanças do modelo, a CDE¹⁶ que financia o programa Luz para Todos, o PROINFA¹⁷, tarifa social e P&D¹⁸. A RGR¹⁹ que também é fonte de financiamento do setor. A TFSEE²⁰ da ANEEL, e CFRUH de *royalties* para os estados, não parecem ter a mesma natureza dos outros. Portanto, nos encargos, que respondem por 11% da tarifa, 82% são “subsídios”. Resumindo, cerca de 9% (11% x 82%) seriam “custos extras” que o consumidor carrega e que nada tem a ver com o sistema de produção²¹. Se fossem expurgados, os diferenciais em relação aos preços “cheios” dos países citados ainda seriam significativos. Mesmo descontando todos os encargos, 11% da tarifa, sem impostos, a tarifa brasileira é mais alta do que as tarifas de sistemas semelhantes com todos os impostos e encargos.

O artigo não tem a pretensão de fechar questão sobre tema tão complexo. Não tem o objetivo de alterar a base ideológica-metodológica das atuais regras do setor, até porque, como explicitado anteriormente, a modelagem atual tem raízes constitucionais. Apesar dessa constatação, é estranho que o debate sobre tarifa jamais questione as escolhas de políticas setoriais adotadas. As denúncias são sempre monocórdias contra impostos e encargos, como

¹⁴ Fonte: 4ª edição do Informativo Tarifário, elaborado pelo Departamento de Gestão do Setor Elétrico – DGSE, que integra a Secretaria de Energia Elétrica – SEE, do Ministério de Minas e Energia – MME.

¹⁵ Conta de Consumo de Combustíveis. Subsídio do sistema interligado para diminuição da tarifa nos sistemas isolados.

¹⁶ Conta de Desenvolvimento Energético

¹⁷ Programa de Incentivo às Fontes Alternativas

¹⁸ Pesquisa e Desenvolvimento.

¹⁹ Reserva Global de Reversão.

²⁰ Taxa de Fiscalização dos Serviços de Energia Elétrica.

²¹ Na realidade, pelo menos parte desses recursos volta ao setor, pois financia eficiência energética, aumento de mercado e energia alternativa. A política de superávit primário e de contingenciamento pode represar uma parcela desses recursos.

se fosse possível ter a energia livre dos impostos que afetam toda a economia brasileira, um “caso especial”. O que é mais grave é que, consideradas os diferenciais de renda dos países citados, o sistema de preços brasileiros é ainda mais perverso do que esses números mostram.

O que é importante enfatizar é que, ao contrário do propalado, sistemas de predominância hidráulica são uma minoria no planeta. Os que dispõem de grandes reservatórios, que possibilitam “guardar” a energia para uso futuro, são ainda mais raros, não são em nada semelhantes a sistemas de base térmica e poucos adotaram o modelo mercantil. Considerados esses pontos, a experiência brasileira foge ao padrão mundial e chega a ser de difícil compreensão por especialistas de outros países. Assim, é importante frisar que o setor elétrico brasileiro sob o modelo de mercado adotado exigiu uma significativa e discutível adaptação. Apesar de seus 15 anos, a tarefa está inconclusa, e sua complexidade trouxe uma inédita falta de transparência. Poucos compreendem as bizarras equações por trás da dualidade comercialização e operação.

O sistema físico brasileiro é o maior exemplo de integração entre transmissão e geração no mundo. Sua lógica é singular e simples como todo monopólio natural, apesar da injusta má fama dos monopólios. Entretanto, sob uma inexplicável necessidade de mimetizar sistemas térmicos, a implantação de um mercado competitivo trouxe enredamento numa adaptação bastante imperfeita, exigindo avaliações subjetivas e constantes ajustes. A predominância hidroelétrica, a integração continental e a capacidade de reservar energia do futuro deveriam ser diferenciais capazes de formar um setor financeiramente auto-sustentável, mesmo sob tarifas módicas. No entanto, o modelo trouxe custos que nada têm a ver com a produção do kWh. Numa ironia sem par, esse mesmo sistema que produz preços altos para o mercado cativo, proporciona enormes ganhos no mercado livre, que vive sob uma realidade semi-virtual, onde, o preço é definido por uma lógica monopolista ligada à operação do sistema, que nada tem a ver com a questão comercial.

Porque a questão tarifária é tão importante agora? Porque, na realidade, ela estará no “background” do tema das concessões que se findam. As disposições constitucionais e legais vigentes exigem a realização de licitações para novas outorgas para as usinas existentes. Cerca de 20.000MW vencem até 2015 e quase todas estão nas mãos das empresas estatais.

As nossas estatais, descontratadas em 2003, apesar da formidável queda da demanda, amargaram a incrível situação de serem obrigadas a gerar por força da lógica operativa. Assim, “vendiam” MWh’s a R\$ 4, preço advindo de um programa de computador. Enquanto isso, seus contratos eram substituídos por contratos “self-dealing” de valores superiores e que, também por força da lógica operativa, não exigiam geração correspondente dos contratados. A energia fornecida era das estatais, compradas a R\$ 4/MWh. Depois dessa insanidade, foram obrigadas a vender energia em contratos de 8 anos num período onde havia uma sobra de 15% de oferta. Os preços obtidos nos leilões, apesar de retirarem as estatais da absurda situação anterior, foram muito baixos.

Assim, por meios enviesados, as empresas públicas, criadas sob outro paradigma, já “colaboraram” para conter o ímpeto tarifário do modelo. A contabilidade de serviço público, apesar do paradigma de mercado, agora será lembrada. Ora, essa modelagem foi desmontada, pois os preços foram definidos por um mercado super ofertado e não por uma avaliação do estado de amortização das usinas.

Enfim, é preciso dizer que a carga tributária brasileira é alta, mas, o que incomoda não é a arrecadação desses tributos e sim o fato de que não há o retorno que se espera. Demonizar impostos e encargos e deixar um modelo mal adaptado incólume é uma sandice completa. O modelo é de mercado, mas, quando a tarifa dispara o lado “serviço público” é convocado. O que preocupa é que, talvez, mais uma vez, o setor público, tão desconstruído, sob forte influência política, acabará tendo o mesmo papel subserviente que lhe foi reservado nesses últimos anos.