

A distribuição é o maior desafio

Nomeado presidente da Agência Nacional de Águas (ANA) no governo de Fernando Henrique Cardoso, o engenheiro civil Jerson Kelman foi indicado, não por acaso, para a direção geral da Aneel pela ministra de Minas e Energia, Dilma Rousseff. Embora o executivo não confirme a teoria, o Relatório Kelman, elaborado por um grupo coordenado por ele sobre a crise de energia em 2001 - e que fez duras críticas à condução da política energética e de comunicação do governo da época -, guardadas as devidas proporções, parece ser a mola mestra do novo modelo do setor elétrico, que está sendo implementado por Dilma.

Está tudo lá, no relatório: a volta do planejamento energético, a melhoria da comunicação entre os órgãos do setor elétrico, com a criação do Comitê de Monitoramento do Setor Elétrico (CMSE), a revisão da energia assegurada das usinas e a obrigatoriedade de contratação de 100% do mercado das distribuidoras.

À frente da Aneel desde janeiro, Kelman ainda mantém o discurso de quem está acabando de chegar, mas garante que alguns processos orquestrados pela agência, como a polêmica revisão tarifária, passarão por aperfeiçoamentos. "Garanto que as coisas não serão feitas da mesma forma, mas a questão é como usar um procedimento menos complexo na próxima revisão, que se adapte ao que já foi acumulado até agora."

Quais os pontos comuns e as diferenças entre comandar a ANA e a Aneel?

Ambas regulam o uso do bem público: as águas dos rios, que são regulamentadas pela ANA, e o potencial hidráulico, regulado pela Aneel. Como o setor de recursos hídricos ainda está engatinhando, a ANA tem, além da característica de regulação, um pouco a função de implementadora de políticas públicas. Está partindo do zero. Já a Aneel regula um setor muito maduro no país, no qual muitas empresas atuam há décadas. Temos apenas de dar continuidade ao que já vinha sendo feito.

A pressão na Aneel é maior, pelo fato de regular mais agentes?

Os diversos interesses são muito claros e os interessados têm consciência do papel que exercem no jogo econômico. De um lado são os representantes dos consumidores em geral, querendo modicidade tarifária; do outro, são concessionárias reivindicando tarifas. Os interesses econômicos são mais manifestados e nítidos. No caso do uso da água, isso é pouco percebido pela sociedade. O desafio maior está em estabelecer o gerenciamento do bem público, utilizando os instrumentos comuns consignados na lei, sem ser atropelado pela ampla legislação ambiental.

São questões que se entrelaçam com o setor elétrico.

Sim. A interface entre ambos se dá principalmente na outorga do uso da água para hidrelétricas. No passado, o setor elétrico enxergava os rios como recursos naturais reservados apenas para produção de energia. Isso não significa que tenha sido ruim. O Brasil chegou a ter 85% de sua capacidade instalada de origem hidráulica devido à iniciativa do setor elétrico. Nos últimos anos, porém, outros setores que também usam os rios, como irrigação, navegação e industrial, começaram a disputar o mesmo recurso. Cada metro cúbico de água por segundo retirado do rio São Francisco a montante das cascatas das usinas da Chesf implica uma redução de energia firme de seu sistema da ordem de 2,8 MW médios. Essa mesma água, no entanto, serve para irrigar 1.000 hectares. É preciso observar que o faturamento de uma hidrelétrica não é proporcional ao megawatt-hora produzido, e sim à contribuição ao sistema interligado. Há uma competição pelo uso da água entre o setor de irrigação e o de geração. É preciso ter uma visão conjunta.

A resistência do setor elétrico ainda é grande?

O setor está agindo com muita maturidade. Tem um grande poder de fogo econômico e intelectual e tem aportado significativas contribuições para a regulação do uso dos rios. Minha história pessoal é uma prova disso. Eu era pesquisador do Cepel (centro de pesquisas da Eletrobrás), fui

para a área de águas e estou de volta. O interesse do setor elétrico é que não prevaleça a lei da selva. A outorga do uso da água e o planejamento do uso dos rios são essenciais para quem investe em atividades que dependem dela.

E como é equilibrar a remuneração adequada ao investidor sem que isso pese no bolso do consumidor?

Nas áreas de geração e transmissão o desafio ficou mais simplificado, porque há uma competição na entrada. O empreendedor compete pelo direito de prestar o serviço a um preço módico. O novo modelo estabelece isso. O risco de transações comerciais está minimizado. O risco para o gerador e transmissor está associado a seu negócio específico, que é construir ao menor custo.

Então o desafio maior está na distribuição?

Sim. Além de ser um monopólio natural, a distribuição não tem a competição na entrada. Não dá para ter um contrato que capture tudo o que irá acontecer nos 30 anos da concessão. Se tivéssemos uma bola de cristal e a capacidade de escrever um contrato que capturasse tudo, não precisaríamos de regulação. Regulação serve para acompanhar e dar decisões equilibradas ao longo do período da concessão, em face do aparecimento de novas condições.

E alcançar este equilíbrio na distribuição é mais delicado?

Sim. Além de distribuir energia, as empresas arrecadam o que remunera seus serviços, das transmissoras, das geradoras, mais todas as políticas sociais embutidas nos encargos setoriais e os tributos. Um pequeno erro, de 5%, na remuneração permitida pode ter um efeito gigantesco na distribuidora, principalmente sobre a remuneração de seus investimentos. Este é o ponto mais sensível do setor. Nossa balança não pode ser grosseira, tem de ser de precisão.

Hoje há equilíbrio?

Temos de desenvolver essa balança de precisão. A Aneel ainda está vivendo a primeira experiência de revisão tarifária. Desta primeira safra, algumas coisas deram certo, outras foram mais difíceis do que imaginávamos. Um desafio relevante é aperfeiçoar a metodologia, sobretudo em relação ao que se pensava que seria bom, mas na prática não se revelou desta forma.

O que acabou sendo mais difícil do que se imaginava?

O aumento da tarifa está mais relacionado à parcela A (custos não gerenciáveis) e aos tributos. Mas, em relação à remuneração das distribuidoras, a Aneel usou uma metodologia baseada na empresa de referência e outra relativa ao conceito de base de remuneração. Sobre a primeira, ocorreram vários aperfeiçoamentos, hoje já não há tantas críticas, mas outras correções ainda são necessárias. A empresa de referência foi criada para que a Aneel seja um pouco intrusa nas empresas. Um modo de fazer regulação poderia ser aprovar as contas da empresa, como se a agência fosse um irmão mais velho, mas esta não é uma boa técnica. A boa técnica é: se a empresa tem uma política de proporcionar férias para seus funcionários no Taiti, tudo bem; só que o custo associado tem de sair do bolso do acionista, e não da tarifa.

Mas a base de remuneração ainda é um ponto de discórdia.

Nesta se revelaram dificuldades operacionais, porque a metodologia se baseia essencialmente em identificar os ativos de maior relevância. Empresas credenciadas pela Aneel e contratadas pelas distribuidoras começaram este trabalho na prática em 2003 e só o concluíram agora. Não sei qual será o caminho daqui para a frente, mas não vamos jogar fora o que já foi feito. A questão é como usar um procedimento menos complexo na próxima revisão, mas que se adapte ao que já foi acumulado até agora.

O fator X também será mudado?

Ele não causou muita polêmica, mas imagino que ainda causará. A estabilidade regulatória é um bem em si própria. Não pretendemos modificar tudo, porque mudanças abruptas não são boas. O que cabe são aperfeiçoamentos. O cálculo do fator X pode ser modificado, mas não no sentido de modificá-lo em si ou eliminá-lo.

O aperfeiçoamento do processo tarifário pode evitar conflitos, como no caso da Celpe, de Pernambuco?

Na Celpe, o principal impacto não se dá no cálculo da parcela B (custos gerenciáveis), mas na parcela A, por conta do aumento dos custos da energia comprada pela empresa. Em 2004, a concessionária passou a comprar energia da Termopernambuco por R\$ 137/MWh, em vez da energia da Chesf por R\$ 64/MWh. Nessa hora surgem observações inoportunas: por que se compra energia mais cara, tendo disponibilidade de uma mais barata? Quando o contrato foi feito, em 2000, porém, a preocupação era com a escassez de energia, mais do que com a modicidade tarifária. Na hierarquia de preocupações de um governo, a primeira é a disponibilidade de energia; a segunda, que ela deve ser tão barata quanto possível. Não dá para perseguir preços baixos e não ter energia.

Essa diferença entre o valor proposto pela Aneel (34%) e a receita sugerida pela Celpe (56%) tem a ver com a energia térmica?

A postura da Aneel é de respeito ao contrato e à situação em que o investimento foi feito. Mas a agência não está colocando a faca no pescoço do grupo (Celpe e Termopernambuco pertencem à Neoenergia). A Aneel estabelece o teto do reajuste tarifário e cada concessionária vai fazer uma análise empresarial. Quando aumenta o nível tarifário, também aumenta a dificuldade dos consumidores, a tendência de inadimplência, de furto de energia e de fraudes. Isso não pode ser visto apenas como problema da Celpe, mas do grupo, que tem a geradora e a distribuidora.

Como o sr. vê a ida de agentes ao Ministério de Minas e Energia (MME) para reclamar do processo tarifário?

Esse assunto não é do ministério, e a ministra (Dilma Rousseff) tem deixado isso claro. A metodologia de revisão tarifária é da alçada da Aneel. A ministra não se manifesta a esse respeito e nem interfere nisso.

A metodologia cabe à Aneel, mas a elaboração de uma política tarifária deve ser do ministério.

É um trabalho conjunto. Um exemplo: a CCC (Conta de Consumo de Combustíveis) é um encargo setorial que vem crescendo assustadoramente, já contabiliza mais de R\$ 3 bilhões por ano. Mas sua redução passa por medidas regulatórias e por decisões políticas complexas. Há uma complementaridade entre a ação governamental e a regulatória. Metade da CCC é usada para subsidiar o combustível utilizado em Manaus; um quarto, para o sistema Acre-Rondônia; e o restante, para outras localidades. A questão Manaus está sendo equacionada pelo gasoduto Coari-Manuas. Isso é uma ação de política de governo. Tentar resolver a situação de Acre e Rondônia, que respondem por cerca de R\$ 700 milhões/ano, também. A solução passa por uma conexão dos estados ao Sistema Interligado Nacional (SIN), com custos da ordem de R\$ 800 milhões. Em um ano de CCC isso seria resolvido, mas não é tão simples. É preciso ainda revisar o contrato de uma térmica que está em Porto Velho. O contrato com a distribuidora (Ceron) deveria ser transformado em contrato de disponibilidade, de aluguel de equipamento.

Mas não é tão simples, porque a questão envolve outros pontos, como a arrecadação dos estados envolvidos.

O efeito da CCC sobre a arrecadação dos estados deve ser levado em consideração. Não adianta ter apenas uma solução técnica. É preciso considerar questões técnicas, econômicas e políticas. Temos de olhar o interesse do Brasil como um todo, que é o de deixar de queimar R\$ 700 milhões por ano no Acre e em Rondônia, mas também não se pode dar uma solução que inviabilize os estados. Esses assuntos estão na categoria de formulação de políticas, que não são só energéticas, mas também de transferências da União para o estado.

O sr. diz que outro desafio é o combate ao furto de energia. Não é complicado a agência atuar nesta seara?

O problema ultrapassa a dimensão do setor elétrico. Há regiões em que as interrupções de fornecimento de energia se dão por vandalismo e, em regiões onde os direitos dos cidadãos estão menos presentes, a concessionária tem dificuldades para prestar um serviço de qualidade. O

restabelecimento da cidadania não é uma tarefa apenas do setor elétrico. É preciso uma ação forte do Estado, associada à ação regulatória da Aneel e a uma forte determinação da distribuidora de reduzir esses custos. Estamos fazendo negociações com alguns estados para estabelecer cooperação entre governos estaduais, secretarias de segurança, distribuidoras e agência.

Afinal, as tarifas do país são caras ou baratas?

O custo da produção de eletricidade no país é baixo, porque temos uma energia relativamente barata, de origem hidrelétrica. Sob o ponto de vista do consumidor, porém, a energia não é barata, porque ele paga muito mais do que o custo de produzir, transmitir e distribuir. Estão embutidas na tarifa as políticas sociais do setor, além de existirem impostos altos. No fim, as contas de luz são elevadas porque sua arrecadação é muito eficiente e simples de ser realizada. O medo é que, se a tarifa subir mais, se possa chegar a uma situação de desequilíbrio, evoluindo para inadimplência, fraude ou furto.

Mas já não estamos vivendo esta situação?

Algumas concessionárias dão sinais mais preocupantes. Quando se entra nesta situação de desequilíbrio, começa a acontecer a migração de consumidores honestos para o campo dos desonestos, muitas vezes por falta de alternativas. Os remanescentes do grupo de honestos têm obrigações cada vez maiores, porque precisam repartir os mesmos custos com um número cada vez menor de clientes adimplentes.

E sobre o projeto de lei das agências? Ele é válido?

A lei sobre o funcionamento das agências trata de temas ultrapassados. Eles foram relevantes numa fase em que havia grande desconfiança em relação ao papel das agências. Hoje já se percebe que os órgãos reguladores necessitam de uma independência decisória, essencial para que haja um ambiente favorável aos investimentos. Não se trata de busca de privilégios ou de queda-de-braço entre poderes, mas que o país crie condições favoráveis para os investimentos de longo prazo, como é o caso do setor elétrico. Num primeiro momento, o governo tratou basicamente de temas que procuravam reduzir a característica de independência decisória das agências. Depois, esse posicionamento foi corrigido pelo próprio governo. Se o projeto de lei for aprovado hoje não trará nenhum diferencial significativo no modo como os órgãos reguladores funcionam.

O contrato de gestão é necessário?

Estou enviando para a ministra uma proposta de contrato de gestão entre a Aneel e o ministério, mas não apresenta grandes novidades. Entretanto, acredito que ele não seja um instrumento apropriado para uma agência reguladora, e sim para uma agência executiva. Um hospital, por exemplo, pode ter metas quantitativas claras, com números definidos de atendimentos e de operações. No caso da reguladora, a missão é garantir a continuidade do serviço com qualidade e remuneração adequada. O mais importante é a qualidade de suas decisões, e é complicado julgar isso por um contrato de gestão.

Fica difícil um contrato de gestão com verbas tão contingenciadas?

O contrato de gestão tende a ser quantitativo, não medindo a performance da agência, mas a do setor. As funções do regulador de criar normas, regular, fiscalizar e mediar é que são dificultadas. Não se pode colocar as agências no mesmo pacote contingenciado ao qual o ministério está sendo submetido. O projeto de lei do orçamento identifica a dotação de cada uma das entidades, mas, quando vem um decreto de contingenciamento, estão todos dentro do pacote do ministério. (N.R.: A Aneel trabalha com um orçamento de R\$ 69 milhões em 2005, excetuando gastos com pessoal, e teve cortes de 42% sobre o orçamento inicial).

O que deveria ser prioritário discutir na "regulação" das agências?

Lamentavelmente, o tema que deveria ser prioritário nas discussões, a lei de recursos humanos das agências, já foi aprovado pelo Congresso. Este é maior problema que enfrentei na Aneel e que também enfrentei na ANA. A carreira do regulador deve ser compatível com o mercado regulado. Se os funcionários recebem muito menos do que os salários do mercado, eles fazem um estágio

no regulador e depois partem para o mercado. A lei acabou atribuindo condições de funcionamento que considero equivocadas, como por exemplo a obrigatoriedade de que o serviço de apoio administrativo seja prestado por concursados. Secretarias funcionam melhor com funcionários terceirizados. Existe uma quantidade enorme de profissionais com curso superior, e até pós-graduados, que passaram no concurso para exercer cargos administrativos. São profissionais que ou vão se frustrar ou vão reivindicar desvio de função.

O sr. defende os investimentos hidrelétricos?

Os países da Europa e os EUA já usaram, em média, cerca de 70% desse potencial. O Brasil, apenas 25%. Seria criminoso e um luxo inadmissível deixar de usar uma energia mais barata e optar por uma mais cara. Em geral, o equívoco na análise desses empreendimentos consiste em examiná-los sob a ótica local, e não nacional. Na verdade, o benefício se dá nacionalmente, já que nosso sistema é interligado. Todo licenciamento ambiental deveria ser concentrado no Ibama, e não nos órgãos estaduais. Busca-se a geração de energia com um impacto ambiental nulo. Isso não existe. O razoável é buscar empreendimentos que gerem energia e que, no conjunto, apresentem um impacto ambiental mínimo.

Em onde é possível encaixar as térmicas?

Se associarmos o custo da térmica ao custo de transmissão, ela tem lugar porque pode se localizar nos centros de carga. Quando digo que o Brasil não pode prescindir de seu potencial hidrelétrico, não quero dizer que tem de ser 100% hidrelétrico. As térmicas competem bem, quando considerada a distância. Trata-se, portanto, de uma análise econômica. Em muitos casos, as térmicas são mais interessantes do que as hidrelétricas. Não tenho preferência pela hidrelétrica, mas pela fonte mais barata.

Uma das razões para o racionamento, de acordo com o Relatório Kelman, foi o superdimensionamento da energia assegurada das usinas das estatais. Hoje esta definição é adequada?

Ela já sofreu uma revisão para baixo, no sentido de dar maior confiabilidade, mas é preciso dar continuidade à revisão do tema. No caso das hidrelétricas, o conceito de que a energia assegurada não é igual à potência instalada está entendido. Em relação às térmicas, criou-se uma confusão metodológica, porque os defensores entendem que a energia assegurada está próxima à potência nominal. Para aquelas que funcionam na base, sim, mas a contribuição ao sistema de uma térmica cujo custo de combustível é elevado e só é despachada quando o preço spot está elevado é menor do que sua potência instalada.

Do relatório Kelman até os dias de hoje, o cenário para investimentos está mais seguro?

Sim. Algumas das recomendações do relatório, como o restabelecimento do planejamento governamental, estão sendo aplicadas. As forças do mercado deixadas por si só não são capazes de atender à expansão do setor elétrico e garantir o equilíbrio entre demanda e suprimento de energia. Quando um modelo assegura que o sujeito construirá seu empreendimento com contrato garantido, isto minimiza o custo da geração e o risco Brasil. O ambiente ficou menos errático e há mais condições para o investidor saber os riscos.

Claudia Costa e Roberto Carlos Francellino

COSTA, C. & FRANCELLINO, R. C. **A distribuição é o maior desafio.** Revista Brasil Energia, Ping Pong, n. 294, maio de 2005. www.brasilenergia.com.br