

Instituto Socioambiental

fonte: O GLOBO

class.: EPOR0001

data: 5/6/95

pg.: 6

Concessões: áreas nebulosas

ADILSON DE OLIVEIRA e
JOSÉ CLAUDIO LINHARES PIRES

No momento em que se discute a privatização do setor elétrico, é fundamental que seja definida a legislação que vai regulá-lo. A lei de concessões de serviços públicos, marco fundador de nova relação entre as concessionárias de serviços públicos, a União e os usuários, prevê o pleno atendimento com serviços adequados em termos de regularidade, continuidade, eficiência, segurança e modicidade de preços. A diversidade dos serviços que se subordinam a esse marco legal levou o Governo a editar medida provisória regulamentando a concessão, prorrogação e outorga de concessões dos serviços públicos.

Não é nosso objetivo contestar o papel modernizador das relações entre Estado, concessionárias e usuários presente na lei de concessões. De fato, ao oferecer participação aos usuários no controle das concessionárias e ao determinar um prazo e condicionar a concessão a um processo licitatório aberto, a lei tende a evitar o abuso do poder de monopólio e o uso de práticas clientelísticas que provaram ser profundamente nocivas ao desenvolvimento dos serviços públicos no país. Contudo, estes aspectos positivos não nos permitem negligenciar os riscos embutidos em certos aspectos da legislação. Esta, pelo menos no caso do setor elétrico, não oferece quadro legal necessário e suficiente para que o setor possa cumprir o objetivo de pleno atendimento com serviços adequados.

O setor elétrico apresenta características técnicas que permitem substanciais economias de escala e de escopo, exigindo, porém, forte coordenação das atividades das concessionárias e a convivência com certo excesso de capacidade para garantir a eficiência econômica e a qualidade dos serviços elétricos. Essas características levaram o setor a se organizar sob a forma de monopólios verticalizados, de jure ou de facto, em todas as partes do mundo.

Contudo, uma gama recente de inovações tecnológicas vem levando muitos países a promoverem progressivas reformas setoriais com o objetivo principal de promover a concorrência entre geradores de eletricidade, visando a repartir riscos e reduzir custos. No caso brasileiro, é preciso ter presente a natureza essencialmente hidrelétrica do nosso parque gerador e o fato de a infraestrutura elétrica ser ainda incipiente em vastas regiões do território nacional. Estes elementos necessariamente devem estar contemplados na legislação que governará o setor elétrico.

Sete elementos merecem atenção particular:

1. É essencial que fiquem estabelecidos em lei mecanismos explícitos que garantam que o concessionário repassará para os consumidores as economias de escopo e de escala decorrentes da densificação dos mercados elétricos e das inovações tecnológicas. A fórmula *price cap*, segundo a qual as tarifas devem crescer abaixo do índice de inflação, nos parece um regime adequado para incitar as concessionárias a inovar e ao mesmo tempo garantir que pelo menos parcela das economias de escala e de escopo obtidas pelas concessionárias serão repassadas para o consumidor;
2. a água é um recurso de usos múltiplos (irrigação, lazer etc...), não podendo seu valor econômico ser ditado apenas pelo fluxo de caixa descontado da concessionária. O regime de gestão das águas deve ser estabelecido em lei, previamente à licitação de qualquer hidrelétrica, ficando explicitadas as regras de valorização econômica do potencial elétrico. Crucial neste aspecto será a utilização

“ O setor elétrico precisa ser urgentemente reestruturado para se adequar ao novo contexto ”

de uma taxa de desconto adequada (certamente não superior a 10%) na fórmula que determinará o regime econômico ótimo de gestão dos recursos hídricos;

3. a possibilidade de oferecer os direitos emergentes da concessão para obter financiamentos (artigo 28) pode vir a gerar conflitos judiciais complexos com eventuais financiadores, caso os limites para a cessão de tais direitos não sejam claramente estabelecidos em lei;

4. também a possibilidade de subconcessões (artigo 26) merece ser claramente delimitada em lei. De fato, este mecanismo pode rapidamente vir a transformar as concessões em um balcão de negócios, passando os direitos emergentes a funcionarem como moeda de troca entre agentes privados;

5. a medida provisória (artigo 1º) determina que a geração de energia elétrica está sujeita ao regime de concessão. Como o artigo 9º da lei de concessões determina que as tarifas dos serviços da concessionária devem ser fixadas no momento da concessão, tendo validade por todo o pe-

ríodo da concessão, na prática, a concorrência entre geradores fica limitada ao momento da licitação. Nestas condições, torna-se inócua o artigo 8º da medida provisória que pretende a concorrência entre geradores no atendimento aos consumidores com demanda superior a 10Mw. Mais ainda, fica indeterminado o mecanismo que será adotado para racionar entre grandes consumidores e distribuidores a energia gerada nas centrais com preços menores;

6. como os sistemas elétricos trabalham com excesso de capacidade de geração para garantir a qualidade dos serviços e toda construção de central deve ser objeto de licitação, necessariamente o planejamento da expansão terá que ser executado pelo poder concedente. É importante notar que esse excesso de capacidade será necessariamente pago pelos consumidores, já que a lei de concessões garante para o concessionário quantidades e tarifas; e

7. a medida provisória estabelece a outorga automática de novas concessões para as concessionárias que vierem a ser privatizadas (artigo 13). Como até o momento não foram estabelecidos em lei os regulamentos que deverão governar a operação e a expansão setorial, a concessionária privatizada estará assumindo um contrato de concessão desconhecendo como deverão ser governadas as suas relações com as demais concessionárias do sistema interligado, aumentando desnecessariamente seus riscos. Obviamente, esta situação deverá reduzir significativamente o valor de mercado das concessionárias a serem privatizadas.

O setor elétrico precisa ser urgentemente reestruturado para se adequar ao novo contexto econômico, tecnológico e geopolítico. A lei de concessões e a medida provisória que a normatiza não oferecem quadro legal necessário e suficiente para que as concessionárias de energia elétrica cumpram o objetivo de pleno abastecimento com serviços adequados, a preços módicos.

As especificidades do setor elétrico sugerem que, à semelhança do que ocorre na maioria dos países, o melhor caminho para a definição dos regimes legal e regulamentar que deverão governar a vida setorial é a estruturação de uma “lei elétrica” que defina os papéis dos atores setoriais. Nesta lei, que deve preceder o início do processo de privatização, devem ser claramente estabelecidos os papéis destinados ao Estado e o capital privado; às concessionárias, aos diversos grupos de consumidores e ao regulador; à concorrência e à coordenação.

Adilson de Oliveira é professor do Instituto de Economia Industrial da UFRJ e José Claudio Linhares Pires é doutorando do IEI.