

REVISTA DO BNDES, RIO DE JANEIRO, V. 14, N. 29, P. 435-474, JUN. 2008

POR QUE AS TARIFAS FORAM PARA OS CÉUS? PROPOSTAS PARA O SETOR ELÉTRICO BRASILEIRO

GUSTAVO ANTÔNIO GALVÃO DOS SANTOS*
EDUARDO KAPLAN BARBOSA*
JOSÉ FRANCISCO SANCHES DA SILVA*
RONALDO DA SILVA DE ABREU**

RESUMO

O sistema elétrico brasileiro é único. É um dos sistemas mais confiáveis e de mais baixo custo operacional e ambiental do mundo. Todavia, depois das privatizações, a tarifa se tornou, talvez, a mais cara do mundo e temos tido recorrentes crises energéticas. A privatização do sistema criou uma enormidade de custos desnecessários e tornou o sistema menos confiável. Para que a energia tenha tarifas razoáveis, bom planejamento ambiental e confiabilidade, é necessário voltarmos ao sistema de remuneração pelo custo e ter novamente a Eletrobrás no gerenciamento e no planejamento do sistema.

REVISTA DO BNDES, RIO DE JANEIRO, V. 14, N. 29, P. 435-474, JUN. 2008 443

Real Impacto dos Impostos

A Associação Brasileira de Distribuidores de Energia Elétrica (ABRADEE) costuma preparar documentos que mostram que nossas altas tarifas são consequência dos elevados impostos no país. **Será?**

O preço do serviço de distribuição de energia elétrica que chega ao consumidor domiciliar é composto, em parte, dos seguintes tributos: PIS, Cofins e ICMS. Tais tributos incidem direto no faturamento das distribuidoras, que, por sua vez, o repassam ao consumidor final. O consumo médio nacional por residência verificado foi de 142 KWh.²

Existem estados que reduzem a tributação por faixa de consumo. Por exemplo, o Estado de Minas Gerais concede isenção de ICMS sobre o consumo de energia elétrica até 90 KWh/mês.

No Estado do Rio de Janeiro, a tributação do ICMS incidente sobre o consumo residencial sofreu as alterações conforme o quadro seguinte:

(Tabela)

Portanto, se levarmos em consideração o consumo médio nacional, a tributação do ICMS sobre a faixa de consumo médio brasileiro não consiste em

significativo fator de encarecimento das tarifas residenciais entre 1996/1997 e 2007. O mesmo raciocínio aplica-se ao PIS e ao Cofins, porque as alíquotas nominais destes somam apenas 9,25% e porque os aumentos nas alíquotas desses tributos foram compensados pelo fato de terem eles se tornado não-cumulativos por compensarem créditos de ambos os tributos incidentes sobre os insumos adquiridos.

444 POR QUE AS TARIFAS FORAM PARA OS CÉUS? PROPOSTAS PARA O SETOR ELÉTRICO BRASILEIRO

(Tabela)

Não houve, portanto, mudanças substantivas nas alíquotas em qualquer dos principais impostos e contribuições. Pode-se concluir, assim, que estes não constituem a fonte do encarecimento das tarifas.

Real Impacto dos Encargos Setoriais

Os encargos setoriais são também acusados de serem a causa da elevação das tarifas. De fato, no período de 1998 a 2004, houve aumento no valor dos mesmos. Os encargos hoje são: CCC (Conta de Consumo de Combustíveis), ECE (Encargo de Capacidade Emergencial), CDE (Conta de Desenvolvimento Energético), CFURH (Compensação Financeira pela Utilização de Recursos Hídricos), ONS (custeio do ONS), TFSEE (Taxa de Fiscalização de Serviços de Energia Elétrica) e RGR (Cota da Reserva Global de Reversão).

Argumenta-se que o governo, desde o final do segundo mandato de FHC, além de aumentar a alíquota de alguns deles, contribuiu ainda mais para a elevação das tarifas de energia elétrica ao criar novos encargos. De fato, em 1998, havia seis encargos setoriais, cujas alíquotas somavam 3,60%, ao passo que, até 2004, dois novos encargos foram criados e houve aumentos dos já existentes, contribuindo para que a alíquota total atingisse 10,83% em 2006.

Ao contrário do que possa parecer, esse aumento (201%), apesar de expressivo, não é significativo. O acréscimo de encargos corresponde a 7 pontos percentuais e acarretaria um reajuste de apenas 48% de 398% da inflação das tarifas desde 1995, o que corresponde a apenas 12% do aumento. Portanto, é necessário descartar a tese de que os aumentos das alíquotas dos encargos setoriais possam explicar do aumento das tarifas energéticas.

REVISTA DO BNDES, RIO DE JANEIRO, V. 14, N. 29, P. 435-474, JUN. 2008 445

(Tabela)

Inflação das Tarifas sem Encargos

O Gráfico 3 ilustra o argumento de que os aumentos dos encargos setoriais não podem explicar a superinflação das tarifas energéticas. Na linha de cima, está a evolução da tarifa, tomando por base o ano de 1995. A linha do meio representa a evolução do valor que a tarifa energética teria caso fossem expurgados os encargos setoriais (novamente tomando por base o ano de 1995, mas apresentando as divergências apenas após 1996). Como seria esperado, há apenas um leve deslocamento para baixo da curva das tarifas “sem encargo” em relação à evolução das tarifas efetivas, mas a tendência de alta é a mesma.

Podemos concluir que os encargos setoriais não são os responsáveis pelo grande aumento das tarifas. E mesmo se fosse um efeito importante, é preciso ter claro que essa constatação não redimiria em nada os equívocos do modelo privado implantado no setor. Esses aumentos não foram criados por uma necessidade circunstancial de expansão da base tributária ou do próprio setor. É preciso ter claro que os novos encargos setoriais foram criados com o propósito de arcar com os custos intrínsecos ao modelo privatizado. Os encargos setoriais criados e aumentados destinam-se ao custeio de todos os serviços necessários à administração de um complexo sistema de regulação, fiscalização e simulação artificial de concorrência no setor. Entre as fontes de custo do novo modelo, podemos citar a Agência Reguladora de Energia Elétrica, o Mercado Atacadista de Energia Elétrica (hoje CCEE) e o próprio ONS Elétrico.

Essas instituições eram completamente desnecessárias quando todas as usinas eram estatais e, portanto, gerenciadas pela própria Eletrobrás – que fazia o papel de coordenar não apenas o funcionamento individual das usinas, mas o gerenciamento do sistema e de sua expansão em longo prazo.

Podemos, assim, classificar o crescimento dos encargos setoriais como uma espécie de “custo planejado da privatização”. Isso significa que seu aumento, ainda que fosse capaz de explicar a inflação das tarifas (o que, como vimos, não é), não poderia ser levantado como argumento contrário à nossa tese de que a implantação do modelo de mercado foi a principal razão para o aumento das tarifas, simplesmente porque o aumento dos encargos setoriais é quase completamente decorrente dos custos da complexa gestão do sistema mercantil.

Privatização e Elevada Rentabilidade

O modelo implantado de forma desastrosa em 1995 e aperfeiçoado desde então foi capaz de impor aos consumidores uma das mais altas tarifas do mundo, apesar de os custos de produção serem um dos mais baixos do planeta. Um dos motivos que explicam essas desastrosas conseqüências é o alto grau de rentabilidade e o baixo risco exigido pelos diversos agentes privados participantes do mercado. As distribuidoras têm tido rentabilidades elevadíssimas que muitas vezes ultrapassam 30%. As geradoras também são extremamente rentáveis. Na avaliação dos projetos, costumavam exigir mais de 20% de rentabilidade, mesmo sem risco de mercado com toda produção pré-contratada e considerando os normalmente pessimistas cenários de avaliação de investimento. Na prática, esses 20% muitas vezes significam rentabilidades ainda maiores. O mesmo acontece com as empresas que fazem investimentos em transmissão.

Para exemplificar, a rentabilidade média sobre o patrimônio líquido, nos 12 meses anteriores a julho de 2007, das 17 mais rentáveis empresas de geração e distribuição negociadas na Bovespa foi de 32% (ver Tabela 3).

(Tabela)

No período pós-privatização, as tarifas elétricas quintuplicaram. Coincidentemente ou não, quintuplicaram também os dividendos das companhias

elétricas em relação a 2002, de acordo com reportagem publicada no *Valor Econômico*.³

(Tabela)

Acima, fica clara a elevada lucratividade das principais distribuidoras e da principal geradora privada de energia elétrica do Brasil. Excetuando-se o ano de 2002, em que os efeitos da redução de consumo referentes ao apagão foram sentidos pelas empresas, todos os outros anos apresentam elevados lucros. Em 2006, seus lucros somaram R\$ 5,3 bilhões.

É importante ressaltar que esses lucros são acusados de “insuficientes” por entidades do setor. Há um estudo do Instituto Acende Brasil que afirma que os elevados lucros não remunerariam adequadamente o capital dos acionistas. Isso pode até fazer sentido se comparamos a rentabilidade com as taxas de juros médias no Brasil nos últimos 12 anos. Dificilmente, um serviço de utilidade pública intensivo em capital e de longo prazo de maturação poderá remunerar significativamente em termos de juros sobre juros mais do que a inacreditavelmente alta taxa Selic imposta ao país nos últimos 15 anos. Se esse é o caso, é evidente por que as empresas públicas podem produzir e distribuir energia por menores custos.

Se, de um lado, as distribuidoras exigem vender energia a preços elevados para garantir uma altíssima rentabilidade, como mostra o estudo da Acende Brasil, de outro, os grandes consumidores de energia querem comprar a energia a preços ínfimos. Qualquer um diria: “Não é possível, são interesses necessariamente contraditórios!” No entanto, foi possível no atual modelo energético.

De fato, os grandes consumidores – que receberam o *status* de consumidores livres – buscam pagar o menos possível e não se comprometem em contratar investimento a longo prazo. Foi permitido que ganhassem lucros imensos comprando energia barata produzida pelas estatais remanescentes, enquanto a tarifa para o consumidor final foi se aproximando das mais altas do planeta. Por essa razão, o Brasil ainda é um grande exportador de produtos eletrointensivos.

Só um sistema elétrico tão eficiente e flexível quanto o criado pela Eletrobrás é capaz de garantir confiabilidade e rentabilidade exageradamente elevada em quase todas as pontas em que estão as grandes empresas, sem entrar em colapso, apesar do subinvestimento. Mas há limites a essa pilhagem do setor.

4. Por Que o Custo da Energia É tão Caro no Brasil

A energia elétrica é muito cara hoje no Brasil basicamente porque:

a) o modelo de regulação do sistema elétrico gasta, de forma planejada e consciente, bilhões de dólares apenas para simular, contabilizar e administrar os conflitos constantes de um falso mercado concorrencial;

b) o modelo privado desincentiva direta e indiretamente a hidreletricidade em favor das térmicas a GN. Energia mais cara. E, no momento, está incentivando a utilização do GN liquefeito, que é ainda mais caro do que o gás da Bolívia. Resumidamente, o modelo enfraquece a efetividade de um planejamento energético verdadeiro e focado na redução do custo econômico e ambiental da energia;

c) a margem de lucro bruta das diversas empresas envolvidas na geração, transmissão, distribuição e especulação com energia elétrica é muitíssimo elevada;

d) o modelo não incentiva, de fato, a inovação e menos ainda o repasse de ganhos de produtividade para os consumidores. Diferentemente da Eletrobrás, no passado, nenhuma das empresas privadas do setor investe significativamente em P&D;

e) O modelo levou ao apagão e seus diversos custos embutidos e está levando a outra crise energética; e

f) choques e erros de previsão fazem com que o modelo sempre gere “esqueletos”, que acabam sendo pagos pelos consumidores.