

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE ECONOMIA
MONOGRAFIA DE BACHARELADO

**DESAFIOS DA REGULAÇÃO ECONÔMICA EM
MONOPÓLIOS NATURAIS: O CASO DO SETOR
ELÉTRICO BRASILEIRO**

TAYANE VIEIRA DOS SANTOS
matrícula nº: 110161045

ORIENTADOR: Prof. Nivalde José de Castro

AGOSTO 2018

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE ECONOMIA
MONOGRAFIA DE BACHARELADO

**DESAFIOS DA REGULAÇÃO ECONÔMICA EM
MONOPÓLIOS NATURAIS: O CASO DO SETOR
ELÉTRICO BRASILEIRO**

TAYANE VIEIRA DOS SANTOS
matrícula nº: 110161045

ORIENTADOR: Prof. Nivalde José de Castro

AGOSTO 2018

As opiniões expressas neste trabalho são de exclusiva responsabilidade do autor.

RESUMO

A regulação do Setor Elétrico Brasileiro envolve debates extremamente complexos, desde as diversas regras do seu arcabouço regulatório quanto ao cálculo tarifário vigente. É crucial para o desenvolvimento do setor a existência de instituições governamentais consistentes e estáveis para estabelecer competitividade em projetos de geração, transmissão, distribuição ou comercialização de energia. A discussão acerca da necessidade, ou não, da intervenção estatal ocorreu com maior força no século XX, como uma forma de adaptação das economias capitalistas as diversas crises econômicas e geopolíticas que assolaram o mundo neste período. No Brasil, até os anos 90, o Estado foi o detentor da cadeia industrial e possuía função protagonista no desenvolvimento do SEB. Nos dias atuais, com a maior participação de agentes privados, o Estado age formulando as leis que regem o mercado e fiscalizando os agentes, tornando-se fundamental a sua coerência e conhecimento profundo da gestão e das peculiaridades do Setor, traduzido nas diversas regras estipuladas. O Ministério de Minas e Energia, que atua no desenvolvimento das regras necessárias, deve ser bem estruturado e propor regras claras para a total compreensão e mitigação de falhas de mercado do Setor. Além disso, outras instituições são fundamentais para o funcionamento do arcabouço regulatório do setor elétrico nacional, como EPE, ANEEL e ONS, e devem possuir independência para agirem de forma a beneficiar não só o futuro sustentável do país, mas também dos consumidores. Diante de tal cenário, as políticas adotadas pelo Estado vigente devem ser condizentes com a realidade e com a capacidade de sustentação das políticas adotadas no longo prazo, de maneira a proporcionar não só a modicidade tarifária, mas também a estabilidade jurídica do setor. Sendo assim, o presente trabalho busca analisar a dinâmica da Regulação Econômica do Setor Elétrico, tendo como pano de fundo a Teoria da Regulação e casos práticos atuais, como a Medida Provisória nº 579/12 e a Medida Provisória nº 735/16, que se mostraram disruptivas para o setor nos últimos anos.

Palavras-chave: Energia Elétrica, Regulação do Setor Elétrico Brasileiro, Medida Provisória

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	8
CAPÍTULO I – A TEORIA DA REGULAÇÃO – CONCEITOS, EVOLUÇÃO E APLICAÇÕES EM SETORES REGULADOS	10
I.1 - Conceitos teóricos para a existência de mercados regulados.....	10
I.2 - Teoria da Regulação: as abordagens normativa e positiva	13
I.3 - Teoria da Regulação em Monopólios Naturais: evolução	16
I.4 - As diversas correntes na Teoria da Regulação: Stigler (1973) e principais críticas	20
I.5 - A regulação econômica por incentivos	23
CAPÍTULO II – A REGULAÇÃO DO SETOR ELÉTRICO BRASILEIRO	28
II.1 - Histórico do Setor Elétrico Brasileiro	28
II.1.1. O Setor Elétrico de 1880 a 1934	28
II.1.2. O Setor Elétrico entre 1934 e os anos 80	29
II.1.3. O Setor Elétrico após os anos 80	33
II.1.4. O Setor Elétrico nos anos 90.....	34
II.2 - O setor elétrico pós 2003 – a organização de um novo arcabouço regulatório	37
CAPÍTULO III – A REGULAÇÃO DO SEB: A EXPERIÊNCIA DE DOIS ESTUDOS DE CASO	41
III.1 - Motivações para a MP 579/12 – contexto histórico	42
III.2 - Implementação da MP 579/12 – A conversão em Lei e seus impactos	45
III.3 - Motivações para a MP 735/16.....	48
III.4 - Implementação da MP 735/16 – A conversão em Lei e seus impactos	51
III.5 - MP 579/12 e MP 735/16: alguns comentários comparativos.....	53
CONCLUSÃO.....	56
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	58

INTRODUÇÃO

O desenvolvimento sustentável do setor elétrico brasileiro é fundamental para o futuro socioeconômico do país. Por ser um dos principais pilares da Infraestrutura, um país em desenvolvimento, como o Brasil, possui demanda por energia cada vez mais crescente, sendo a disponibilidade de energia (geração) a baixo custo um fator crucial para o crescimento dos investimentos tanto nacionais quanto estrangeiros.

Além disso, é preciso que haja uma malha energética robusta, tanto em linhas de transmissão que abranjam todo o país, como uma distribuição eficiente aos consumidores, sejam residenciais, industriais ou rurais. Uma das maiores dificuldades do Brasil na expansão deste serviço é justamente a dificuldade em integrar o país por completo, por possuir dimensões continentais. Além disso, o acesso ainda é considerado difícil a áreas rurais, com comunidades quilombolas ou indígenas, além de áreas de preservação ambiental.

Dessa maneira, o objetivo principal deste trabalho é entender a Teoria da Regulação Econômica em monopólios naturais, suas motivações, interesses e medidas, analisando algumas práticas que irão reger o setor elétrico ao longo do seu desenvolvimento no Brasil.

Em relação aos objetivos específicos deste trabalho, será fundamental a apresentação de conceitos como Regulação Econômica por incentivos. A partir deste entendimento, o trabalho irá analisar o histórico do Setor Elétrico Brasileiro, concluindo o estudo através da apresentação de dois exemplos recentes: as Medidas Provisórias nº 579/12 e 735/16. No âmbito do direito constitucional brasileiro, uma Medida Provisória é um ato impessoal do presidente da República em exercício, e que possui força imediata de Lei – mesmo não sendo verdadeiramente uma Lei, sem a participação do poder Legislativo, inicialmente. Assim, a formulação de uma MP é de caráter urgente e de grande relevância, sendo o principal instrumento utilizado para alterar o arcabouço de setores regulamentados.

Para realização deste trabalho, buscou-se a coleta de dados disponíveis pelas diversas instituições do setor elétrico brasileiro, a saber – ONS, ANEEL, EPE, CCEE. Além disso, os dados utilizados foram baseados, principalmente, em estudos realizados após a publicação das MPs por parte de estudiosos e acadêmicos do setor elétrico.

A primeira seção aborda o entendimento da teoria econômica que resguarda esta monografia. Dessa forma, é necessário entender o que a Teoria da Regulação aborda acerca

do tema da intervenção estatal em setores da economia, especialmente em setores que há monopólio natural, como o Setor Elétrico.

O segundo capítulo apresenta um breve histórico da evolução histórica do Setor Elétrico Brasileiro, e de que forma a intervenção estatal sofreu diversas mudanças ao longo do tempo. Para tal, mostrou-se as características do modelo atual que garantem o suprimento com modicidade tarifária, além do modelo institucional do setor, as características dos agentes e os ambientes de contratação de energia, a fim de entender de que maneira a modicidade tarifária é o principal objetivo na intenção de promover a expansão do setor e o fornecimento de qualidade.

No terceiro capítulo, é apresentado como exemplo na Teoria da Regulação – foco deste trabalho - as mudanças regulatórias e jurídicas que impactaram o setor nos últimos anos: a Medida Provisória 579/12 e a Medida Provisória 735/2016, bem como uma análise de suas motivações, contextos históricos e possíveis desdobramentos para o setor.

Por fim, serão apresentadas algumas conclusões deste trabalho, os principais desafios para o futuro do setor elétrico, através de comentários finais sobre a abordagem teórica estudada neste trabalho através de possíveis exemplos práticos de Teoria da Regulação aplicados ao Setor Elétrico.

CAPÍTULO I – A TEORIA DA REGULAÇÃO – CONCEITOS, EVOLUÇÃO E APLICAÇÕES EM SETORES REGULADOS

Introdução

A regulação econômica, definida como “a ação do Estado que tem por finalidade a limitação dos graus de liberdade que os agentes econômicos possuem no seu processo de tomada de decisões” (FIANI, 1998, p.1), teve um debate especialmente fortalecido no século XX, em especial no fim dos anos 80.

Inicialmente, é importante ressaltar que não há unanimidade sobre a necessidade de intervenção estatal em setores da economia ou como a regulação ocorre de fato. Porém, há uma ideia de que existe uma teoria econômica de regulação capaz de determinar que indústrias serão reguladas, quais os agentes que serão beneficiados e que a regulação é produto da captura do regulador pela indústria regulada (FIANI, 2004).

A compreensão do fenômeno regulatório, complexo por natureza, necessita de um estudo multidisciplinar de todo o conjunto de processos econômicos, políticos e jurídicos que permeiam a atividade pública regulatória (NASCIMENTO, 2015).

Desta forma, faz-se necessária a análise dos modelos da teoria econômica de regulação para que possa haver entendimento das características, limitações e diferenças. A ideia é que se trate desse assunto como um processo onde estão envolvidos atores como grupos de interesses políticos, vários agentes reguladores e grupos de pressão.

1.1 - Conceitos teóricos para a existência de mercados regulados

Segundo Fiani (1998), a antinomia regulamentação versus desregulamentação que trouxe diversas formas de debate, especialmente no século XX, comprova que não há unanimidade no tratamento da regulação econômica pela teoria existente.

Segundo o autor, os princípios que guiaram os estudos de regulação, até os anos 70, foram baseados na ideia de bem-estar social. Este conceito básico foi fundamental para tratar de maneira formalizada pela primeira vez, as formas de intervenção estatal na economia. Segundo Fiani,, a definição de bem-estar social pode ser descrita como:

“(...) a análise do bem estar busca definir sob que condições a busca do auto-interesse na atividade econômica conduz ao bem comum e sob que condições ela não o faz.”
FIANI, 1998, p.10.

A partir deste corolário, convencionou-se que o marco inicial da análise do bem-estar seria o estudo de A.C. Pigou, nomeado como *The Economics of Welfare (1920)*. Neste estudo, tratou-se de forma organizada e profunda, pela primeira vez, as formas de intervenção estatal, tais como tributação, oferta de bens públicos, entre outras. Além disso, toda a teoria se baseia na ideia de “individualismo metodológico”, que pode ser descrito a partir do seguinte trecho de Jackson, 1992:

“... that is, the individual is the best judge of his/fer own welfare; second, the welfare of society depends only upon the welfare of the individuals who comprise it.”. (Jackson, 1992, p. 104)

Desta maneira, devido a esta característica presente nos agentes, define-se os dois principais teoremas que suportam a ideia de bem-estar social.

No primeiro teorema da teoria do bem-estar, aborda-se a ideia para que haja alocação de recursos ótima no sentido de Pareto (LEDYARD, 1987), três máximas devem ser existentes na economia: i) a existência de um número suficiente de mercados; ii) todos os consumidores e produtores devem se comportar competitivamente e iii) deve existir um equilíbrio entre os mesmos.

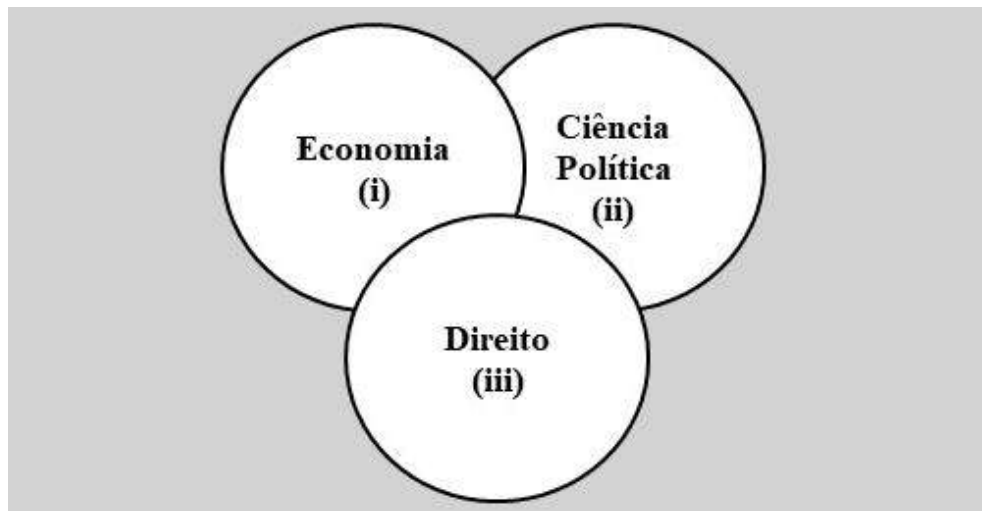
A existência de mercados é fundamental para que seja possível reduzir o problema das externalidades. De maneira resumida, custos e benefícios de determinada atividade econômica não podem ser minimizados ou maximizados socialmente caso o agente gerador não tenha a obrigação de arcar com este custo ou possa ser remunerado pelo benefício social gerado. Neste caso, a intervenção estatal é necessária de maneira a gerar o ótimo paretiano, através de subsídios, impostos, etc.

A necessidade de mercados competitivos é crucial para mitigar a existência de monopólios naturais, ou seja, mercados em que há retornos crescentes de escala em que toda a demanda possa ser oferecida por apenas um ofertante. Neste caso, torna-se necessária a intervenção estatal através do entendimento dos custos deste agente, minimização do “Poder” que tal empresa tem sobre o bem-estar social de uma economia.

A condição de equilíbrio está relacionada tanto a existência suficiente de mercados quanto a necessidade de mercados competitivos, e em muitas vezes é tanto a causa quanto a consequência da não existência do ótimo paretiano.

De maneira esquematizada, os fundamentos da regulação econômica seguem os seguintes pilares:

Figura 1 – Fundamentos da Regulação Econômica



Fonte: Elaboração própria

No âmbito econômico, a regulação econômica ocorre através de políticas micro e macroeconômicas. Do ponto de vista microeconômico, o Estado pode ser um ator interventor na economia através da criação de métodos para prover a concorrência entre empresas, por exemplo, ou simplesmente regular suas atuações em seus mercados. De forma macroeconômica, o Estado pode prover leis, criar agências reguladoras e criar políticas públicas de mitigação de falhas de mercado que possam, por sua vez, interferir no alcance do bem-estar social.

No âmbito da Ciência Política, o estudo abrangente da evolução humana e de como se deu a relação entre seus agentes econômicos e políticos é fundamental para entender de que maneira grupos de interesse (ou chamados grupos de pressão) exercem funções de distorção na economia. Um exemplo, segundo Fiani (1998) é a existência de grupos políticos que interferem na formulação de leis e na atuação de agências reguladoras para benefícios próprios, o que fere o bem-estar social por si só. De maneira resumida, segundo Nascimento (2004), a ciência política se interessa pelo “processo de produção de regulação”.

No âmbito do Direito, o objetivo é a formulação de normas jurídicas, administrativas ou convencionadas e destinadas a regular o comportamento dos agentes econômicos. Na maioria dos casos, a regulação se consolida através de leis, portarias, autorizações normativas, ou seja, através de instrumentos do Direito para execução das medidas estudadas através da análise da ciência política e fundamentada pelos princípios econômicos.

Logo, as três formas de formulação da Regulação são, acima de tudo, interdependentes. Segundo Nascimento (2004), é necessário entender os interesses envolvidos para avaliar a legitimidade dos atos regulatórios estabelecidos.

De maneira resumida, os primeiros estudos da regulação se deram basicamente em torno de monopólios naturais (FIANI, 1998), sendo considerado limitado e pouco questionado, devido a justamente este caráter pouco interventor. Contudo, o desenvolvimento das economias capitalistas durante o século XX trouxe à tona, por diversas vezes, o debate em relação a necessidade ou não da regulação na economia, e suas formas de atuação. Logo, de maneira a estudar as diferentes correntes teóricas de regulação econômica, precisa-se entender como seus princípios se dividem, abordado no próximo tópico.

1.2 - Teoria da Regulação: as abordagens normativa e positiva

Dado que não há unanimidade entre os maiores pensadores econômicos no que diz respeito a necessidade de regulação econômica por parte do Estado, torna-se importante o estudo das diversas correntes existentes, e das motivações para serem estudadas ao longo da história.

Sabe-se que a doutrina econômica e jurídica na regulação econômica possui duas perspectivas: normativa e positiva (Nascimento, 2015). Tais formas de atuação do Estado são necessárias, segundo o autor, quando as ineficiências do mercado geram um custo social ao qual não corresponde um benefício da livre manifestação dos mercados, sendo chamadas de “falhas de mercado”. Alguns exemplos dessas falhas de mercado são: externalidades, provisão de bens públicos, monopólios e assimetria de informação (Bered, 2009).

A diferença entre atuação normativa e positiva, segundo Nascimento (2009), é que na primeira, busca-se compreender os princípios, modelos, fundamentos e objetivos da atuação pública regulatória, enquanto na segunda, o foco é em entender os efeitos empíricos da regulação estatal, assim como a atuação dos agentes econômicos envolvidos neste processo.

Tabela 1 – Comparações entre linhas da Teorias da Regulação

	Teorias do Interesse Público	Teorias do Interesse Privado
Abordagem	Normativa	Positiva
Motivação	Falhas de mercado	Falhas de Governo
Agentes motivadores	Livre mercado (maximizadores de lucro)	Grupos de Pressão/Interesse
Objetivo	Bem-estar social	Corrigir influência de Grupos de Pressão

Fonte: Elaboração própria

Do ponto de vista normativo, ou *teorias de interesse público* (Nascimento, 2015), a literatura econômica define duas razões principais para justificar a regulação: existência de falhas de mercado e questões de ordem social, como redistribuição de riqueza.

A análise normativa também discursa sobre duas formas de verificação da eficiência das políticas regulatórias: utilidade social e eficiência econômica. Segundo a teoria de interesse público, a existência de falhas de mercado condiciona a existência de políticas regulatórias, indo de encontro à ideia de Adam Smith e da “mão invisível”. Foi a partir da principal obra deste autor, *Riqueza das Nações* (1776), que houve as primeiras discussões sobre o papel do Estado na economia e as possíveis consequências deste intervencionismo.

O problema desta noção básica, segundo os defensores das teorias do interesse público, é que os agentes econômicos privados muitas vezes agem de maneira oportunista em busca da maximização de seus lucros. Esta atuação ineficiente gera, segundo NASCIMENTO (2015), uma diferença entre o ótimo privado e o ótimo social, gerando distorções socialmente indesejadas. As consequências podem se dar desde alterações indesejadas nos preços, oferta e demanda de bens e serviços, ou por aumento de custos de transação, externalidades e os próprios monopólios naturais, como o caso da indústria de energia elétrica.

No caso dos monopólios naturais, especialmente abordados neste trabalho, pode-se identificar algumas consequências negativas ao bem-estar social. NASCIMENTO (2015, p. 205) cita alguns deles, sendo os principais o “déficit de produção, desequilíbrio de preços, perdas de incentivos de competitividades” que culminam com a perda do equilíbrio social numa economia.

O Estado regulador não é somente requerido, como indispensável para prover o bem-estar social a todos no longo prazo. As falhas de mercado, justificadas como a atuação de agentes econômicos com objetivos particulares de atuação no mercado, traria consequências negativas à sociedade e à sustentabilidade econômico-financeira de todo um país.

A atuação ineficiente dos agentes privados geraria o chamado “custo social” que somente seria possível através da livre manifestação dos mercados (D’ARAÚJO, 2004). Esses efeitos são, sobretudo, contra o interesse público e distanciam a sociedade do bem-estar social e da equidade (FREIRE, 2008).

Para as teorias do interesse público, a atuação do Estado no sentido de diminuir as falhas de mercado e distorções sociais causadas pela livre movimentação dos agentes privados é sempre inquestionável. Porém, pode haver insucesso, gerado pelas escolhas incorretas de políticas econômicas a serem adotadas pelo Estado interventor, mas nunca de suas motivações (SOARES, 2007).

Essa intenção em diminuir as falhas de mercado é motivada, principalmente, pelo comportamento oportunista dos agentes econômicos, que são motivados pela maximização de seus lucros.

Sabe-se que é objetivo do Estado em garantir à sociedade a máxima provisão de benefícios úteis e necessários geradores de bem-estar (Nascimento, 2004), tornando-se inexorável a necessidade de sua atuação para as correntes do interesse público. Porém, em um cenário de concorrência imperfeita, como na presença de falhas de mercado, é possível maximizar a eficiência da alocação de recursos pelo próprio mercado, gerando o equilíbrio de Pareto. Esta alocação deve ocorrer através da adequada alteração das dotações iniciais e distribuição de renda, justificando a participação do estado no intuito de regular, para que o mercado competitivo possa levar por si só a um equilíbrio ótimo paretiano, como comprova Nascimento (2004, RJLB, 2015, nº 4, p. 207):

“O Estado deve intervir na redistribuição de renda, através de políticas redistributivas, como taxas, impostos, seguridade social, previdência, mas deverá deixar ao alvedrio dos próprios indivíduos, atuantes no mercado competitivo, a aplicação desses recursos e a busca pela maximização do bem-estar, o que conduzirá, conseqüentemente, ao bem-estar social e ao equilíbrio geral.”

A maior crítica enfrentada pela teoria do interesse público é justamente a subjetividade do conceito de interesse público. Isto porque, diante da complexidade das interações socioeconômica dos agentes, torna-se difícil a conciliação entre as diversas maneiras de atuação que o Estado pode ter sobre a economia. Segundo SOARES (2007), muitas vezes esta decisão depende de políticos e agentes estatais interventores e suas concepções acerca do conceito de interesse público e regulação econômica.

Do ponto de vista positivo, ou *teorias do interesse privado* (Nascimento, 2009), a análise se dá sobre os efeitos da atividade regulatória nos agentes econômicos, políticos e reguladores que estão inseridos nos exercícios.

Segundo Nascimento (2004), esse tipo de corrente teórica começou a ser difundido principalmente a partir dos anos 50, fomentados pela dificuldade em aceitar as premissas da teoria tradicional de regulação do interesse público. A partir da análise dos efeitos empíricos que a atuação estatal e de grupos políticos tinham sobre a economia, diversos pensadores questionaram o processo de tomada de decisão destes agentes, identificando um novo conceito: as falhas de governo.

Ao contrário das falhas de mercado, identificadas pela teoria tradicional, as falhas de governo foram identificadas a partir da aceitação do fato de que as decisões dos agentes políticos estão sujeitas a interferência de grupos de interesse que podem distorcer o bem-estar social requerido.

Estes grupos de interesse podem ser identificados como quaisquer agentes econômicos que exerçam pressão sobre as decisões governamentais. Um bom exemplo é a força dos partidos políticos, realizando parcerias público-privadas que podem gerar a necessidade de políticas imediatistas, “alicerçadas em um cenário econômico e social limitado, gerando, comumente, políticas públicas ineficientes e destinadas à satisfação de interesses particulares ou de grupos específicos” (NASCIMENTO, 2004, p. 211).

1.3 - Teoria da Regulação em Monopólios Naturais: evolução

Fiani (1998) utilizou o método de análise histórica, com foco no século XX, para estudar de que forma os países centrais se comportaram frente às crises e momentos decisivos em relação a necessidade, ou não, de regulamentação.

De forma inicial, sabe-se que a participação do Estado na economia é uma questão discutida desde os primeiros filósofos economistas de doutrina clássica à moderna. Uma das obras mais conhecidas da teoria econômica, *Riqueza das Nações*, de Adam Smith (1776) já discursava sobre a necessidade de liberalismo econômico dos agentes, fazendo-se desnecessária a regulamentação do setor, segundo este autor.

A regulação econômica, segundo Smith (1776), não seria necessária pois feria o principal pilar da economia, em sua opinião – a *mão invisível*, ou seja, não existiriam falhas de mercado e, caso existissem, os próprios agentes teriam a capacidade de atingir o equilíbrio econômico com a dissolução de tais problemas.

Logo, sustentar a necessidade de regulação econômica é, também, suportar a ideia de que existem falhas de mercado que não se solucionam naturalmente. É desta forma que Keynes, através da *Theory of Employment, Interest and Money* (1936) sustenta a hipótese de que a intervenção estatal é necessária de forma a prover o desenvolvimento sustentável de economias em períodos cíclicos, quebrando o paradigma liberal vigente até então.

Fiani (2004), em seu breve panorama histórico, buscou entender de que forma o desempenho das economias capitalistas avançadas se comportou diante da natureza da atividade regulatória de cada Estado. Segundo o autor, “há um vínculo entre a performance do sistema-atividade regulatória-teoria da regulação, vínculo este que por ser de natureza qualitativa não é, infelizmente, passível de teste estatístico rigoroso (...)” (Fiani, 2004, p. 4)

Em relação a atividade regulatória, pode-se afirmar que, no caso dos EUA, havia poucas medidas protecionistas até a Crise de 1929. Predominava-se o pensamento de não intervenção na economia (FIANI, 1998), mesmo com a presença de algumas medidas para regulação em áreas consideradas essenciais para o “bem-público” e, portanto, de interesse de toda a economia, como a infraestrutura.

A maior característica intervencionista como tentativa de solucionar a crise nos EUA foi o *New Deal* (1933 a 1937) que foi um pacote de medidas que assumiu papel de intervenção indireta, visando dirigir o comportamento dos agentes econômicos privados, sem atuação direta do Estado nos mercados privados (FERREIRA, 2009).

Com o crescimento da demanda por intervenção do Estado, trazendo a necessidade de adoção de medidas, as principais podem ser citadas por áreas: *Banking Acts* (1933 e 1935),

Federal Communications Commission (1934), *Federal Power Commission* (1935), *Federal Maritime Commission* (1936) e *Civil Aeronautics Board* (1938).

Em relação ao período da II Guerra e ao Final dos Anos Sessenta, ou Era Dourada do desenvolvimento capitalista, foi o período em que houve o maior aperfeiçoamento das instituições regulatórias, não apenas nos países capitalistas avançados, mas também nos países em desenvolvimento – como o Brasil. Na teoria econômica da regulação, pode-se dizer que este momento teve como base o modelo keynesiano, como a política do bem-estar social europeu (NASCIMENTO, 2009).

Porém, havia características diferentes entre os modelos de regulação entre os países: segundo Chang (1997), os EUA focaram em uma regulação através da eficiência alocativa e equidade distributiva, gerando custos mais baixos, enquanto a Europa Ocidental e Japão, em garantir um grau de desenvolvimento econômico e tecnológico como dos EUA, mesmo com custos não tão baixos. Já em países em desenvolvimento, o foco baseou-se em políticas nacional-desenvolvimentistas, de modo a promover o fortalecimento de empresas estatais, como no Brasil, através da criação da PETROBRAS, como pode ser demonstrado pelo trecho abaixo:

“Tem-se que, o crescimento econômico do período, aliado ao suposto sucesso da síntese do Estado com a economia, intuiu nos agentes econômicos, sejam eles públicos ou privados, a percepção, quase que silogística, de que a prosperidade econômica da “Era Dourada” era consequência inexorável da atuação dos Estados na economias”.
(MOREIRA, V. 1997, p.19)

Este movimento sofreu transformação nos anos setenta e oitenta. A Guerra Fria que assolou e dividiu o mundo em duas partes, capitalistas e socialistas, gerou consequências também na forma em que o Estado interviu na economia. As altas taxas de inflação e desemprego, aliados a um baixo crescimento ou recessão econômica, resultou em uma necessidade de revisão da atuação estatal na economia.

Com a desaceleração da economia comprovada pela queda no desempenho das maiores economias mundiais, e agravada pela Crise do Petróleo (1973), Fiani (1998) conclui:

“A combinação inflação-redução do nível de atividade colocava a política de regulação nos países capitalistas avançados sob uma dupla pressão. Por um lado,

garantir uma capacidade da resposta elástica aos setores regulados (...) aos aumentos sucessivos de custos, por outro garantir receita em níveis adequados às necessidades de investimento para manutenção e modernização do estoque de capital, frente a um volume de receita que já não crescia tão rapidamente quanto antes, por conta do menor nível de atividade econômica. ”. FIANI, 1998, p. 9.

Como consequência, a literatura econômica trata este período como uma época de “desregulamentação” da economia, guiados por EUA e Reino Unido, com diversas políticas de cortes orçamentários, privatizações de empresas estatais, entre outras. Este modelo neoliberal adotado foi marcado pela privatização dos monopólios públicos e liberalização dos mercados. Além disso, o fluxo de capitais para os países em desenvolvimento sofreu diminuição considerável devido a este cenário, o que também resultou em uma revisão de políticas desenvolvimentistas anteriormente adotadas.

Segundo Nascimento (2009), a abertura à concorrência de mercados antes restritos ao Estado não significou um afastamento completo entre Estado e mercado, já que os setores privatizados continuaram sob considerável regulação estatal. Este movimento ficou conhecido como *common law* de *desregulamentation*, sendo mais uma alteração pragmática do intervencionismo público do que realmente uma desregulamentação dos setores, segundo o autor.

Segundo Fiani (1998, p. 26), “a desregulação é positiva nos casos em que: (a) não havia embasamento para a própria regulação, em geral por se tratar de indústrias competitivas, ou (b) onde as inovações tecnológicas tornaram inadequado o regime regulatório anterior (...)”.

Concluindo, o processo regulatório, segundo o autor, é resultado da interação estratégica dos vários agentes, na forma de grupos de pressão da sociedade e do Estado. Isto também pode ser comprovado segundo Nascimento (2009), que pressupôs em seus estudos que houve uma relação direta entre a evolução das economias capitalistas desde o século XIX e o desenvolvimento das teorias de regulação.

Atualmente, no século XXI, a crise dos *sub primes* nos Estados Unidos que assolou o mundo em 2008, trouxe à tona, novamente, a discussão sobre a regulamentação estatal nas economias capitalistas. De uma maneira globalizada, também existem grupos de pressão que exercem posições de extrema influência nas decisões regulatórias dos países, principalmente a

partir da consolidação da União Europeia como uma entidade regulatória por excelência (FERREIRA, 2009).

Logo, diante da infinidade de maneiras que o Estado pode agir na intervenção da economia, pode-se afirmar que atualmente há dois entendimentos sobre a forma de regulação dos Estados em setores específicos da economia.

Segundo Nascimento (2009), a primeira é o consenso de que a regulação é toda atividade do Estado que intervenha na economia, seja de forma direta ou indireta. Diretamente, a atuação pode ser via prestação pública de serviços e produção de bens nos mercados privados. Já indiretamente, a atuação se dá através de regras destinadas a influenciar a tomada de decisão dos agentes econômicos privados.

Ainda de acordo com o autor, a segunda abordagem discursa sobre a regulação ser unicamente toda a atividade do Estado destinada a controlar, dirigir e influenciar o comportamento dos agentes, sem necessariamente agir de forma direta na economia.

1.4 - As diversas correntes na Teoria da Regulação: Stigler (1973) e principais críticas

De acordo com Posner (1974, apud FIANI, 2004), a primeira postulação que foi pragmática ao abordar a teoria do interesse privado foi a de Stigler, em 1971, intitulada *The Theory of Economic Regulation* e que define o processo de regulação como um produto dos interesses dos regulados e do próprio agente regulador. Nesta teoria, Stigler (1971) sustenta a ideia de que as políticas regulatórias eram formuladas por e para os grupos de interesse. Sendo assim, a regulação seria resultado da demanda dos próprios regulados, onde há diversos grupos de pressão competindo entre si.

A teoria econômica da regulação de Stigler (1971) também aperfeiçoa a ideia da Teoria da Captura. Para Posner (1974, apud FIANI, 2004), essa teoria consistiu basicamente em uma perspectiva básica de captura do regulador a partir da interação linear entre indústria regulada e agentes reguladores, ou seja, a regulação seria demandada e produzida em benefício das indústrias reguladas. A ideia desta teoria possui pouca fundamentação teórica e Stigler seria o primeiro a incrementá-la com argumentação derivada da ciência política, melhorando os conceitos abordados e estipulando que há, mesmo no mercado da regulação, oferta e demanda por interesses.

Assim, a teoria da captura, segundo Posner (1974 apud FIANI, 2004), não consegue explicar suficientemente de que maneira o mercado regulado teria capacidade de obter regulamentos enquanto há comprovadamente grupos de interesse dentro do processo de produção de regulação. Segundo Stigler, o processo regulatório seria multilateral, com a participação de vários grupos de pressão demandantes de diversas formas de regulação, influenciando a tomada de decisão por parte dos agentes reguladores.

Embora Stigler siga a ideia de captura, substitui a ideia de formulação linear de regulação por uma analogia multilateral, complexa e de comportamento mercadológico, com emprego de oferta e demanda (Posner, 1974 apud FIANI, 2004).

Os principais autores da teoria da regulação econômica no século XX, Stigler (1971), Peltzman (1976), Becker (1983), Laffont e Tirole (1991, 1993) demonstraram conclusões controversas à teoria de proteção à indústria. Mesmo com a falta de existência de um consenso entre as teorias do Stigler (1971) e Peltzman (1976), há uma congruência na divisão de conceitos que as norteiam: os conceitos de resultado forte e resultado fraco.

O conceito de resultado forte, proposto por Stigler (1971), foi fundamental para basear seu estudo através da hipótese de que a Regulação visa beneficiar a indústria regulada. Segundo o autor, o Estado pode gerar três benefícios à indústria: subsídios monetários, controle sobre a entrada de novos rivais e intervenção nos mercados de produtos substitutos ou complementares e controle de preço. Contudo, nem toda indústria consegue ser beneficiada pelo Estado.

Stigler (1971, apud FIANI, 2004) define que a indústria que precisa de regulação deve procurar quem vende este produto, em uma relação análoga de oferta e demanda, ou seja, os partidos políticos. Para realizar tal objetivo, a indústria deve subsidiar os partidos, com votos ou recursos financeiros.

O autor, apesar de não visar, sempre, a regulação econômica, afirmou que em determinados casos esta pode, sim, ser benéfica à indústria. De qualquer maneira, não fica claro se a teoria é sobre a atuação dos grupos de interesse ou uma teoria que visa proteger a indústria.

Stigler (1973) também identificou duas avaliações negativas do processo de regulação econômica: a primeira, o fato das firmas reguladas capturarem o Estado e se beneficiarem

deste; e a segunda, que se deve ao fato de, ao substituir o mercado por decisões políticas, gerar a impossibilidade de a escolha ser eficiente, já que existem outras questões e outros interesses envolvidos.

Segundo Fiani (1998, p. 22), “a teoria de Stigler (...) parecia dar um suporte bastante sólido à concepção do regulador como um agente capturado por interesses de grupos privados”. A solução seria, do ponto de vista do autor, que as indústrias se alinhassem aos partidos políticos, responsáveis pela regulação.

A ideia de resultado fraco, em oposição ao conceito de resultado forte de Stigler (1973) se baseia na ideia de que a regulação não visaria fundamentalmente proteger a indústria regulada, mas sim o resultado da ação de grupos de interesse. Este conceito foi defendido por Peltzman (1976), como uma maneira de tentar dar outra visão a teoria da regulação de Stigler (1971), mostrando que não há uma única corrente na literatura deste assunto. Segundo Peltzman (1976), os grupos de interesse podem ser tanto de produtores quanto de consumidores, conforme pode-se perceber em trecho abaixo:

“Regulation will tend to be more heavily weighted toward .producer protection. in depressions and toward .consumer protection. In expansions.” (Peltzman, 1976, p. 252).

Mesmo que as teorias do interesse privado tenham sido analisadas por diversos autores, também há uma congruência nas suas ideias, principalmente sobre a regulação ser um “bem” rentável para os regulados e autoridades reguladoras. A alocação ineficiente de recursos derivada da formulação de políticas regulatórias muitas vezes não guiadas pela teoria do bem-estar gera uma transferência de renda para um grupo produtor em detrimento de outro.

Algumas críticas destas teorias incluem a falta de originalidade, já que a ideia de redistribuição de renda já está inclusa nas teorias do interesse público. Além disso, há também uma dificuldade de determinar quais seriam os grupos beneficiados com as políticas regulatórias e a simplicidade do modelo de intervenção e influência dos grupos de interesse. (NASCIMENTO, 2004).

Segundo Fiani (1998), “fatores históricos indicam que a discussão da atividade regulatória estatal deve ser aprofundada considerando-se as características da fase em que se encontram as sociedades capitalistas, sejam avançadas ou em desenvolvimento, sob pena de

produzir conclusões superficiais (...).” (FIANI, 1998, p. 31 e 32). Assim, a interação estratégica e econômica dos grupos de pressão e do Estado define o processo regulatório.

I.5 - A regulação econômica por incentivos

Conforme foi visto nos itens anteriores, a regulação econômica surge das falhas de mercado que derivam de características intrínsecas a determinados setores da economia. Além disso, as relações entre os agentes reguladores, mercado e Estado, denominada por relação agente-principal, também necessitam de estudo específico, pois podem gerar falhas como assimetria de informação, racionalidade limitada e limitações a maximização de objetivos da regulação ou ineficácia de medidas regulamentares.

A teoria agente-principal (ARROW, 1986; ROSS, 1973; JENSEN, MECKLING, 1976) discorre sobre a relação entre o regulador e o regulado, que causa efeitos principalmente em setores de monopólio natural, como o setor elétrico. Isto porque, como foi abordado anteriormente, a existência de grupos de pressão pode causar distorções fruto do conflito de interesses gerado por uma relação complexa entre os agentes envolvidos, como pode-se entender a partir do trecho abaixo:

“We define an agency relationship as a contract under which one or more person (the principal(s)) engage another person (the agente) to perform some servisse on their behalf which involves delegating some decision making authority to the agente. If both parties to the relationship are utility maximizers, there is good reason to believe that the agente will not always act in the best interests of the principal” JENSEN, MECKLING, 1976, p. 310

Devido a discordância de objetivos da relação principal-agente, WILLIANSOM (1976) entende que não é possível que a formulação da política regulatória ocorra sem fricções entre os interessados. Se por um lado, o principal – que pode ser entendido neste trabalho como as instituições reguladoras – almeja promover o bem-estar social no longo prazo, as indústrias reguladas, como o setor elétrico, realizam suas atividades voltadas a maximização de lucros, que muitas vezes não é satisfatória para todos os agentes envolvidos, inclusive para os consumidores.

Dessa forma, por sua característica intrínseca, o modelo de regulação por incentivos no Setor Elétrico é utilizado em grande parte do mundo. Isso ocorre porque a regulação por incentivo é “projetada para criar incentivos para que a empresa regulada reduza custos, inove, adote práticas eficientes de preços, melhore a qualidade, e assim por diante” (VISCUSI, HARRINGTON e VERNON, 2005, p.436). Em muitos casos, a indústria regulada não teria a motivação, por si só, de buscar tal eficiência e/ou realizar investimentos pontuais devido a sua característica natural de maximizar lucros e tais atividades levariam à diminuição do lucro dos acionistas.

Diante deste contexto, o regulador possui um problema ao formular suas regras para diminuição de custos para contratação de contrapartes: a assimetria de informação. De fato, as indústrias reguladas possuem muito mais detalhes sobre seus custos, seja através de sistemas de gestão ou pelo próprio entendimento do mercado de maneira mais profunda. Já o regulador, é detentor de um conjunto mais restrito de informações, por estar o custo da regulação diretamente associado à profundidade em que se dá a verificação do serviço na atividade da firma regulada (KESSLER, 2006).

Assim, o agente principal, diante do objetivo de aplicar regras que incentivem os mercados regulados a se comportarem de maneira a promover o bem-estar social e o desenvolvimento sustentável daquele setor, possui três formas distintas de regulação. São elas: *earnings sharings*, *yardstick* e *price cap*. Tais instrumentos possuem a característica comum de permitirem certa liberdade na fixação das tarifas pelas concessionárias.

No primeiro instrumento, os *earnings sharings* proporciona o rateio de ganhos para estimular investimentos em eficiência e redução de custos. Assim, se inicialmente a empresa não possuía a motivação de investir em, por exemplo, inovações tecnológicas, o regulador pode estipular taxas de retorno base de modo a permitir que a empresa regulada partilhe os ganhos financeiros com os consumidores abaixo desta taxa base. Os ganhos acima serão repassados integralmente aos consumidores.

No caso da regulação por *yardstick*, desenvolvida por Shleifer (1985) tem o objetivo de reduzir as assimetrias de informação da relação agente principal. O regulador, então, se insere no setor para estudar e vivenciar a realidade das informações necessárias ao cálculo da tarifa de remuneração do serviço. É o caso, por exemplo, da criação da Eletrobras, que possui importância estratégica para o governo realizar as medidas necessárias para ser o gestor do desenvolvimento do setor elétrico brasileiro no século XX.

Em último caso, a regulação por *price cap*, ou preço-teto, permite que a empresa estipule sua taxa de retorno com base no preço máximo estipulado pelo órgão regulador (VIEIRA, 2014). Este mecanismo é ajustado anualmente com base na taxa de inflação subtraída por um índice de produtividade X (fator X), cuja importância é fundamental, como pode-se perceber no trecho abaixo:

“Uma definição do fator X muito baixo falha em incluir os ganhos de produtividade das empresas no cálculo do preço máximo, permitindo, assim, preços muito altos em relação ao custo marginal. Por outro lado, a definição do fator X muito alto pode impossibilitar a empresa regulada de cobrir seus custos” (VISCUSI, HARRINGTON JR., VERNON, 2005, p.440).

A regulação por *price cap* também pode ser deficitária se não atentar aos problemas de assimetria de informação, visto que é necessário saber a produtividade da empresa para o cálculo do fator X. Este instrumento de regulação é bastante utilizado no cálculo da remuneração das distribuidoras de energia no Brasil, por exemplo.

A teoria da regulação por incentivos de Sappington (1994) foi precursora para entender a importância deste mecanismo de regulação para a relação do Estado com as firmas reguladas. Para o autor, a regulação é definida como a aplicação de regras que encorajem a firma regulada a atingir determinados objetivos estabelecidos a priori pelo regulador.

Há três argumentos principais para a sustentação desta teoria, de acordo com Sappington (1994): (i) definição dos objetivos específicos a serem atingidos; (ii) grau de liberdade que a firma regulada terá para tomar decisões e (iii) a firma regulada estará sujeita a regras de fiscalização do regulador, seja por resultados operacionais ou por metas associadas a qualidade e eficiência do serviço.

No primeiro ponto, aliado ao fato da firma regulada possuir objetivos muitas vezes diferentes da sociedade em geral, além de possuir informações mais completas acerca do setor do que o regulador, a atuação do Estado será importante na definição dos objetivos a serem alcançados. Ao estabelecer contratos de concessão, como os do Setor Elétrico, o regulador pode interferir em variáveis de maneira a promover a modicidade tarifária, por exemplo, sendo um dos principais objetivos da regulação brasileira.

No segundo ponto, o grau de liberdade é importante para que sejam respeitados os objetivos da sociedade, estabelecidos pelo regulador, tornando a atividade competitiva mesmo assim. É, de fato, um desafio para a política regulatória, pois é necessário um marco regulatório que propicie um ambiente que compatibilize ambos os interesses.

Já o terceiro ponto, que visa estabelecer, antes mesmo das concessões, as regras que irão reger determinado setor. Logo, a imposição de restrições torna-se fundamental, na ótica do autor, uma vez que as empresas “tem que estar dispostas a operar conforme as regras e normas estipuladas pelo regulador” (KESSLER, 2006, p. 38). Caberá ao potencial investidor decidir se essas condições são suficientes para participar deste mercado regulado, tornando as informações disponíveis cruciais para o desenvolvimento de tal setor.

O modelo de Sappington (1994) apresenta quatro parâmetros básicos que norteiam a formulação de políticas regulatórias em um setor:

Tabela 2 – Os parâmetros da Teoria da Regulação por incentivos de Sappington (1994)

Parâmetro	Aplicação no mercado regulado
Instrumentos de política regulatória (P)	Contratos de Concessão, Regulamentação Formal pelas Agências Reguladoras
Resultados observáveis das Firms Reguladas (X)	Formulação e acompanhamento de Indicadores de qualidade e desempenho
Comportamento não observável das Firms Reguladas (A)	Decisões e estratégias empresariais que buscam alinhar obrigações do regulado e objetivos individuais
Lucro do Setor Regulado (L)	É a condição de equilíbrio: o lucro esperado da firma regulada deve ser maior ou igual ao do mercado regulado

Fonte: SAPPINGTON (1994). Elaboração própria.

Os instrumentos de política regulatória (P) serão fundamentais para regulamentar a atividade das empresas concessionárias, possuindo força de lei, e definindo a forma como o serviço deve ser prestado, com direitos e deveres do consumidor e da concessionária. No caso do SEB, tais instrumentos estão explícitos nos contratos de concessão, resoluções, entre outros, a serem aplicados nos Leilões públicos da ANEEL.

Os resultados observáveis pelo regulador (X) representam o conjunto de dados que estarão a disposição do regulador para acompanhamento da atividade das concessionárias. Este pode ser representado por métricas de qualidade, como, por exemplo, o DEC (Duração

da Interrupção do Fornecimento da Energia Elétrica), que avalia a qualidade do serviço prestado pelas distribuidoras de energia elétrica do SEB.

O que não é observável pelo regulador (A) representa o grau de liberdade que as empresas reguladas possuem para realizar suas estratégias empresariais de modo a atingir seus objetivos específicos, desde que respeitem as obrigações firmadas pelo regulador. Tal ponto representa o incentivo que o regulador fornece ao setor regulado para que se sinta motivado a adotar medidas que beneficiem todos os agentes envolvidos no processo regulatório para atingir o lucro esperado.

Pode-se concluir que este modelo teórico permite a identificação de parâmetros básicos teóricos importantes para a formulação de políticas públicas regulatórias por incentivos. Tais parâmetros são importantes para a estruturação do modelo regulatório e em muito se aproximam das medidas adotadas no desenvolvimento do setor elétrico brasileiro (KESSLER, 2006).

CAPÍTULO II – A REGULAÇÃO DO SETOR ELÉTRICO BRASILEIRO

Introdução

Para que sejam compreendidos os conceitos e de que forma o desenvolvimento da regulação ocorreu no caso brasileiro, em específico da indústria de energia elétrica, será apresentada o histórico do setor com ênfase no passado recente, mostrando as etapas das suas transformações, suas principais entidades, as alterações legislativas e regulatórias através de medidas provisórias ou leis, caracterizando suas possíveis implicações no desenvolvimento do setor elétrico brasileiro.

II.1 - Histórico do Setor Elétrico Brasileiro

O Setor Elétrico, pela relevância para o desenvolvimento nacional e impacto no bem-estar dos cidadãos, ocupa um relevante espaço na agenda pública. Por isso, as decisões que impactam o destino do Setor precisam ser discutidas em ambiente que privilegie a transparência e a participação de todos os envolvidos no processo regulatório.

Segundo André Pepitone¹, atual Diretor da Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), o papel do regulador, nesse ambiente, é “definir as regras, respeitando suas atribuições, manter a previsibilidade e a estabilidade e fazer cumprir o que foi fixado como resultado de profundo e extenso debate com todos os envolvidos: consumidores, agentes, investidores, sociedade de modo geral”. Para tanto, o diálogo é fundamental. Sendo assim, torna-se imprescindível o estudo de como essas interações entre os agentes ocorreu ao longo do desenvolvimento do setor elétrico.

II.1.1. O Setor Elétrico de 1880 a 1934

Em 1879, a primeira experiência pública de utilização de lâmpada elétrica ocorreu no Rio de Janeiro, trazendo maior importância deste setor no desenvolvimento e crescimento das cidades em um país basicamente rural como o Brasil.

Como resultado desta fase inicial de fomento à eletricidade, a Light (empresa canadense) foi a primeira e principal concessionária no setor de eletricidade no Brasil, criada no fim do século XIX. Sua criação possuía o objetivo de auxiliar na responsabilidade de atendimento ao mercado consumidor do setor elétrico brasileiro, através da competição com diversas outras empresas de porte e abrangência de área de concessão menores que a da Light.

Por ser uma empresa estrangeira, a Light possuía uma vantagem competitiva em relação as empresas nacionais, já que conseguiam financiamento em seus países de origem, enquanto o financiamento brasileiro era considerado escasso no período. Isso foi comprovado pela situação financeira de muitas empresas de capital nacional em 1920, sendo adquiridas pela americana AMFORP, que passou a dividir o mercado com a Light.

A presença do Estado na regulação deste setor até 1930 ocorria apenas nas licitações municipais para o funcionamento da atividade econômica. Sendo assim, os estados e municípios detinham poder regulatório e institucional para que a indústria da energia elétrica pudesse se desenvolver sem maiores entraves.

Os contratos de fornecimento de energia elétrica, por sua vez, ocorriam livremente, com características tratadas entre os próprios agentes compradores e fornecedores de energia. A maior comprovação dessa falta de interferência estatal foi justamente o cálculo tarifário vigente à época. As tarifas não estariam submetidas a qualquer tipo de regulamentação, com preços de energia estipulados entre agentes.

Em 1916, o Código Civil, escrito nos pressupostos do liberalismo e da estabilidade monetária, determinou a Cláusula Ouro. Esta foi a primeira forma encontrada pelo Estado brasileiro em intervir na economia e, em consequência, também na indústria de energia elétrica, mesmo que de maneira discreta. De acordo com esta cláusula, haveria um reajuste tarifário de 50% do valor de cotação do ouro da época, tornando o preço da energia submetido à cotação deste metal.

II.1.2. O Setor Elétrico entre 1934 e os anos 80

A partir de 1934, pode-se afirmar que o setor elétrico brasileiro alterou seu caráter regulatório liberal com a promulgação do Código das Águas pelo Ministério de Agricultura, como comprovação do caráter nacionalista e centralizador do governo Vargas. Através deste código, a União passou a ser o único poder concedente de energia elétrica no país, dando poder total a esta sobre a comercialização e exploração de água em território nacional. Assim, o Código inaugurou um período em que a participação estatal e do capital nacional aumentou de forma expressiva no setor. (SILVA, 2011)

Posteriormente, o CNAEE- Conselho Nacional das Águas e Energia Elétrica aumentou a centralização no controle do suprimento, regulamentação e tarifas referentes a

indústria elétrica do país. Mesmo com a criação do Código das Águas e do CNAEE, pode-se afirmar que a regulação do setor elétrico ainda possuía caráter incipiente durante a primeira metade do século XX. Esta situação permaneceu por muitos anos, mesmo com o aumento da industrialização brasileira e diferentes governos que passaram pelo poder.

Tabela 3 – O crescimento médio anual da capacidade instalada de geração (1883-1945) – em % a.a

Período	1883-1900	1900-10	1910-20	1920-30	1930-40	1940-45
% a.a.	35,7	30,7	8,8	7,8	4,8	1,5

Fonte: Gomes et. al (2002), p. 5

Mesmo com a maior atuação estatal à época do desenvolvimento econômico brasileiro, as empresas privadas não reinvestiam no Brasil os lucros obtidos com a venda de energia elétrica. Esta situação foi responsável pela crise energética que se iniciou no período pós-guerra e que se alastrou no país na década de 50 e pode ser explicitada pela Tabela 3, que mostra a queda do crescimento anual da capacidade instalada durante os anos 40.

Diferentemente do período anterior, as empresas estrangeiras não tiveram a mesma vantagem competitiva em relação às nacionais no setor elétrico. Isto ocorreu porque, devido as medidas regulatórias, houve restrição da participação de empresas de capital externo, o que ocasionou uma diminuição dos investimentos, gerando racionamento nas grandes cidades.

A partir dos anos 50, contudo, um fenômeno trouxe notoriedade a maior participação do Estado nesta área da economia: diversos estados fundaram suas próprias companhias elétricas, gerando a estatização do setor que anteriormente era caracterizado pelo capital externo intensamente presente (GOMES e VIEIRA, 2009). A demanda de energia elétrica, por sua vez, cresceu de maneira acelerada devido ao processo de industrialização e urbanização das maiores cidades brasileiras.

“Assim, por conta da capacidade de alavancar recursos públicos e internacionais de longo prazo o Estado passa a planejar, construir e produzir energia elétrica garantindo assim segurança no suprimento deste insumo básico e estratégico”. CASTRO E ROSENAL (2016, p.1)

O maior exemplo desta situação foi, sem dúvidas, a criação de Furnas (1957), criada pelo governo federal. Além disso, o governo também criou a Companhia Hidroelétrica do São Francisco (CHESF), com o objetivo de construir e operar a Usina de Paulo Afonso (1955).

No aspecto regulatório-tarifário, também, o Imposto Único sobre Energia Elétrica (IUEE) - criado em 1954, representou 30% do valor básico das tarifas dos consumidores, tendo os seus rendimentos divididos na seguinte proporção: 60% entre estados e municípios e 40% para o governo federal através do Fundo Federal de Eletrificação, gerenciado pela Eletrobrás (UDERMAN e CAVALCANTE, 2001).

Na parte do financiamento, que seria essencial para que o capital externo fosse traduzido em investimento dentro do país, houve a criação do Banco Nacional do Desenvolvimento – BNDE – em 1952. O papel do BNDE foi fundamental para o desenvolvimento do setor elétrico no país, visto que o setor é extremamente dependente de capital intensivo para realização das obras de geração e transmissão, principalmente. Além disso, não há dúvida de que investimentos em infraestrutura, em particular no setor de energia, sempre exerceram um significativo impacto sobre os níveis de desenvolvimento econômico, estando usualmente associados à criação de externalidades positivas (YOUNG, 1928; ROSENSTEIN-RODAN, 1943; HIRSCHMAN, 1958), especialmente em países em desenvolvimento.

Esse movimento de interferência estatal na indústria da energia elétrica continuou durante a década de 60, tornando o governo detentor do controle sobre o desenvolvimento do setor elétrico e o suprimento de toda a demanda cada vez mais crescente no país. A tabela a seguir mostra a evolução da capacidade instalada e reflete o aumento da participação estatal no período de 1952 a 1962.

Tabela 4 – Evolução da capacidade instalada de geração de energia elétrica por categoria de concessionária (1952- 1962)

Ano	Público		Privado		Total
	MW	%	MW	%	MW
1952	135,6	6,8	1635,5	82,4	1984,8
1953	171,1	8,1	1631,3	77,5	2104,9
1954	303,2	10,8	2159,6	77	2805,5
1955	538,5	17,1	2248,4	71,4	3148,5
1956	657,1	18,5	2551,9	71,9	3550
1957	681	18,1	2696,2	71,6	3767,4
1958	824,4	20,6	2742,8	68,7	3993,1
1959	968,5	23,5	2724	66,2	4115,2

1960	1098,9	22,9	3182,2	66,3	4800,1
1961	1341,5	25,8	3242,1	62,3	5205,2
1962	1791,9	31,3	3161,4	55,2	5728,2

Fonte: Lima, J. L. Estado e energia elétrica no Brasil: o setor elétrico no Brasil, das origens à criação da Eletrobrás (1890-1962), p.109.

O crescimento da capacidade instalada e da malha de transmissão de energia elétrica também foi notável durante os anos 50. De cerca de 10 MW em 1900, a capacidade instalada de geração elétrica no Brasil alcançou cerca de 2.000 MW no início dos anos 1950.

Foi nesta década, também, que houve a criação do Ministério de Minas e Energia (1960), da Eletrobrás (1962) e do Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica (DNAEE, 1969). A Eletrobras, por sua vez, era uma empresa verticalizada em geração e transmissão, sendo um marco para o setor, como demonstrado no trecho abaixo:

Nesse período, a principal organização desse campo era a Eletrobrás, que exercia influência sobre os demais atores sociais, porque era a proprietária das grandes empresas de geração e transmissão de energia elétrica, o agente de financiamento e planejamento setorial, o órgão de operação do sistema elétrico em quase todo o território nacional, o que lhe garantia uma clara posição de influência sobre as demais organizações. (GOMES e VIEIRA, 2002, p.309-310)

Com a Eletrobras, o governo verticalizou e integralizou as esferas de geração, transmissão e distribuição da produção do setor de energia, com o intuito de fornecer as bases para o atendimento cada vez maior da demanda de energia das unidades produtivas que sofreram intenso aumento durante este período, abrindo e consolidando também as vias para o consumo doméstico e sua extensão.

Entre 1950 e 1980 as taxas anuais de crescimento da capacidade instalada situaram-se em torno de 10%. Considerando que a maior parte dessa capacidade é representada pela geração hidrelétrica, e que durante esses anos grandes projetos iniciaram as suas operações, as taxas de crescimento dessa fonte foram também muito elevadas. Os recursos financeiros necessários para a implementação destes investimentos vinham principalmente de fora do país, podendo ser contratados a baixas taxas de juros, por conta da grande liquidez internacional.

Até o início dos anos 80, a situação permaneceu desta maneira: mesmo em épocas de grande crescimento econômico (“Milagre Econômico”, 1968-72), e época de crises (Crise do

Petróleo, em 1973 e 1979), poucas mudanças regulatórias ou no controle das empresas estatais foram feitas.

O setor elétrico foi, de fato, um setor que trouxe muita atratividade, sobretudo devido à crescente demanda em um país com grande possibilidade de exploração natural, um grande território marcado pelas condições perfeitas para construção de hidrelétricas.

II.1.3. O Setor Elétrico após os anos 80

A partir dos anos 80, houve a necessidade de repensar o funcionamento do setor. Isto ocorreu porque a necessidade de capital externo era cada vez mais crescente e o esgotamento das fontes de financiamento externa era evidente devido às crises econômicas (crise do Petróleo nos anos 1973 e 1979) que assolavam o mundo nos anos anteriores.

Essa dificuldade ocorreu, principalmente, porque a moratória do México em 1982 fez com que os canais de financiamento externo para a América Latina diminuíssem expressivamente, de forma que as empresas do setor elétrico, em especial a Eletrobrás, perdessem capacidade de investimento.

A ideia de Estado como Gestor da economia foi profundamente criticada e outras análises econômicas surgiram, como, por exemplo, a ascensão do neoliberalismo e novas teorias heterodoxas (FIANI, 1998). Como a década de 80 foi marcada por dificuldades macroeconômicas, com altas taxas de inflação no Brasil, muitas medidas regulatórias trouxeram impactos negativos ao setor elétrico. Um grande exemplo foi o congelamento da tarifa de eletricidade durante o Plano Cruzado, que gerou um desequilíbrio econômico-financeiro para as distribuidoras.

Foi também a partir deste ano que houve uma queda expressiva dos investimentos, causados em parte pela dificuldade das distribuidoras (controladas em sua maioria pelo Estado) e das geradoras (controladas pela Eletrobrás) em finalizar projetos anteriormente definidos, conforme tabela abaixo.

Tabela 5 – Investimentos no setor elétrico entre 1980 e 1991

	US\$ milhões	Variação anual (%)
1980	8.155	-
1981	8.624	5,75
1982	9.161	6,23

1983	7.045	-23,10
1984	6.312	-10,40
1985	7.037	11,49
1986	6.699	-4,80
1987	9.426	40,71
1988	7.793	-17,32
1989	6.402	-17,85
1990	5.515	-13,86
1991	3.979	-27,85

Fonte: Landi (2006, p.93)

Diante deste cenário, a discussão sobre a possível diminuição da intervenção do Estado brasileiro no setor elétrico se acelerou a partir dos anos 90. Isto porque, mesmo para diminuir o controle sobre o setor, haveria a necessidade de mudar o arcabouço regulatório para que houvesse a desestatização.

Sendo assim, neste momento, o Estado passou de provedor dos serviços públicos a regulador do mercado. O modelo “nacional-desenvolvimentista” que o Estado adotou durante grande parte do século XX já não seria mais utilizado para setores básicos da economia.

II.1.4. O Setor Elétrico nos anos 90

O estado brasileiro passara, então, de agente planejador, protetor e financiador a regulador. Não mais seria Estado-empresário, atitude muito discutida e criticada à época. O novo liberalismo guiou a política de menor intervenção estatal na economia nos anos 90, concebido como fundamento da liberdade política, condição de prosperidade coletiva e individual.

O maior objetivo, a nível mundial, era de reorganização da máquina pública e reestruturação do capitalismo enquanto modelo de desenvolvimento para as economias capitalistas. E não seria diferente no Brasil.

Em 1992, o governo Collor lançou o Plano Nacional de Desestatização (PND), que foi considerado como primeiro movimento para diminuição da atuação do Estado na economia. O objetivo seria privatizar as empresas estatais, inclusive as elétricas.

A primeira empresa escolhida foi do grupo Eletrobrás, que atuava em todas as partes da cadeia de energia elétrica. A distribuição foi o primeiro foco desse processo, a ser acelerado pelo marco regulatório do governo de Itamar Franco, através da lei nº 8361/1993. Tal lei criou um novo regime tarifário para as empresas do setor elétrico e teve como principal

função criar condições para se conciliar os débitos e créditos existentes entre todos os agentes do setor. (GOMES e VIEIRA, 2002).

Além disso, o Decreto nº 1024/1994 deu total poderes ao Congresso Nacional para venda das estatais. Em 1995, então, foi criado o Conselho Nacional de Desestatização (CND), no governo do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso. O processo de privatizações começa em 1996 principalmente pelas empresas de distribuição estaduais que passam a ser controladas pelo capital privado (SILVA, 2011).

Com toda a privatização relativamente pronta para entrar em curso, o governo decidiu, então, mudar praticamente todo o arcabouço regulatório. Para mudar seu papel de detentor das empresas de energia elétrica a apenas regulador e fomentador da atividade econômica neste setor, seria necessário criar toda uma organização institucional que fosse capaz de dar o devido suporte e minimizar eventuais falhas de mercado que viessem a surgir, decorrentes da atuação de agentes privados.

Os pilares da privatização foram, então, firmados e conhecidos por toda a sociedade. Em primeiro lugar, estaria o controle do déficit fiscal. Este seria necessário já que o Fundo Monetário Internacional aplicou regras rigorosas de participação dos fóruns internacionais, sendo de total interesse do Brasil, como economia emergente, de fazer parte de tais fóruns a fim de estreitar seu relacionamento externo com países desenvolvidos.

Em segundo lugar, a reforma tributária. Esta, por sua vez, já teria sido iniciada na Constituição de 1988, ao incluir diversas alternativas para as tributações no setor elétrico e no setor de infraestrutura como um todo. Além disso, também sinalizava uma preocupação com a priorização do gasto público, já que o Estado passaria a receber receitas advindas das atividades econômicas sem precisar realizar investimentos que muitos especialistas brasileiros seriam contra.

Em terceiro lugar, a universalização do acesso à energia elétrica em um país com dimensões continentais, como o Brasil. Mais importante do que os dois pontos supracitados, foi a argumentação de que as empresas privadas seriam mais eficientes ao assumirem o controle das companhias elétricas do que o Estado.

Em 1999, o governo criou o Comitê Organizador do Planejamento da Expansão do Sistema Elétrico (CCPE), que possuía o objetivo de regular e organizar a atividade de

planejamento. O CNPE, Conselho Nacional de Política Energética, fora criado em 1997 também para dar suporte em assessoria ao Presidente da República para a formulação de políticas e diretrizes ligadas a energia.

De maneira resumida, pode-se afirmar que a privatização das distribuidoras, geradoras e transmissoras de energia elétrica contou com a participação de muitas empresas estrangeiras (Exemplo: Grupo Iberdrola, empresa espanhola, ao adquirir as distribuidoras Coelba, Coelse e Cosern via Grupo Neoenergia), além de prazos de pagamento bastante atrativos, com 10 anos de carência, em média.

Embora a ANEEL, MME e ONS já existissem, não havia a congruência entre essas instituições e o setor privado no intuito de suprir a demanda energética do setor. Era notório que uma crise de geração de energia poderia ocorrer, e o problema principal foi que o governo não conseguiu implementar um ambiente regulado e um ambiente livre satisfatório para que os agentes pudessem atuar de maneira eficiente ao consumidor.

Castro e Rosental (2016) afirmam que os investimentos privados, em sua maioria estrangeiros, foram feitos na compra de ativos privatizados e não na ampliação da capacidade produtiva. Portanto, as privatizações que tinham como objetivo central aumentar a competitividade no setor, não foram capazes de cumprir os objetivos delineados.

O CNPE, por sua vez, só teve atuação a partir de 2000, o que significa que já estaria relativamente tarde para evitar a crise de fornecimento de energia no país. Por ser um país basicamente composto por matriz hidrelétrica de energia, desde o início da gestão FHC, os níveis das represas vinham apresentando sinais evidentes de esgotamento de sua capacidade de regular as vazões necessárias para geração elétrica na época seca do ano. Assim, em abril de 2001, o armazenamento estava com pouco mais de 30% de sua capacidade, o que indicava uma grande chance de os reservatórios secarem quase completamente antes da nova estação de chuvas.

Com isso, o problema da falta de capacidade de fornecimento de energia assolou o setor energético em 2001. Os motivos pelos quais o modelo de funcionamento do setor elétrico não funcionou plenamente à época são variados. Contudo, a falta de coordenação entre as instituições, causada pela diminuição do poderio estatal no setor elétrico, contribuiu para as dificuldades enfrentadas em solucionar os problemas que viriam a existir.

O racionamento de energia veio em 2001, e tal crise foi causada basicamente pelo fato de a capacidade instalada não ter acompanhado o crescimento da demanda, causando problemas significativos no PIB daquele ano, como explica CASTRO (2003) no trecho abaixo:

“O modelo do SE implantado pelo governo FHC, pretendia criar uma estrutura totalmente privatizada, retirando do Estado qualquer poder ou capacidade de ação. Nessa perspectiva, tentou-se estruturar um modelo em que a energia elétrica seria uma mercadoria sujeita ao livre jogo das forças do mercado. O resultado deste modelo foi a elevação substancial das tarifas, desmonte da capacidade de planejamento do setor, proibição para investimentos das empresas públicas, tudo isto contribuindo e culminando com a crise de oferta de 2001”. (CASTRO, 2003, p.14)

Como resultado, os consumidores de energia, além de punidos pelo racionamento, tiveram suas tarifas em muito elevadas durante a gestão FHC. Considerando como deflator o INPC/IBGE, as tarifas médias tiveram aumento real de 43,2%, sendo 31,1% para a classe de consumo industrial e 64,1% para a classe a residencial.

Além disso, as empresas encontravam-se endividadas e dependentes do dinheiro público para se recuperarem. Não era exatamente, então, uma realidade que propiciasse o livre mercado e a não intervenção estatal no setor, conforme defendido pelo governo no início do primeiro mandato de FHC.

Foi necessário, então, intervir para diminuir as consequências drásticas desta crise. Em 2001, os consumidores tiveram que cortar voluntariamente 20% do consumo de eletricidade, caso contrário, teriam um aumento no valor da energia.

A saída da crise foi a elaboração de um plano de recuperação do setor que obteve resultados, através da organização do arcabouço regulatório e de investimentos na geração e distribuição de energia elétrica, conforme podemos ver a seguir.

II.2 - O setor elétrico pós 2003 – a organização de um novo arcabouço regulatório

A primeira década do século XXI trouxe à tona a necessidade da reforma no setor elétrico para que a economia brasileira não ficasse tão suscetível a crises de abastecimento

como as que assolaram o país em 2001. Sendo assim, com o novo governo em 2003, tornou-se claro que a intenção das políticas públicas que viriam a ser implementadas tinha o objetivo de “reformular a reforma dos anos 90”.

A lei nº 10848/04 criou um modelo baseado em um tripé: modicidade tarifária, segurança no suprimento e marco regulatório estável (COSTA, 2006).

No intuito de garantir um arcabouço regulatório eficiente, criando instituições fortes e independentes, o aparato estatal no que tange a regulação de energia elétrica está desenhado da seguinte maneira:

Figura 2 – As instituições do SEB



Fonte: CCEE (2016)

Inicialmente a ANEEL – Agência Nacional de Energia Elétrica, criada em 1996, no processo de privatização, seria o principal agente regulador do setor de energia elétrica, sendo responsável por analisar quaisquer necessidades de concessões, licitações e fiscalização do serviço público. De modo a facilitar a nova realidade brasileira, o papel da ANEEL foi fundamental para dar prosseguimento à ideia de que seria necessário criar regras seguras que não prejudicassem os consumidores do bem público.

Criado em 1998, o ONS – Operacional Nacional do Sistema – faz toda a regulação de carga de energia necessária em relação a demanda energética do país, inclusive dos preços no mercado livre, como o Preço de liquidação das diferenças (PLD).

Já a CCEE – Câmara de Comercialização da Energia Elétrica –, criada para substituir o MAE (Mercado Atacadista de Energia, criado em 2002), tem o papel de liquidar a compra e venda de energia no mercado livre, através da sua plataforma digital na internet. Além disso, a Câmara também produz informações cruciais sobre o mercado não regulado.

A EPE – Empresa de Pesquisas Energéticas – criada em 2004, é responsável pelos estudos prévios aos leilões, além da previsão através de estudos econômicos da geração de energia elétrica, bem como sua transmissão e distribuição, para os próximos anos – normalmente em decênios.

Com relação ao Ministério de Minas e Energia, é o responsável pela postulação das leis em relação ao setor elétrico. Sendo assim, é um órgão que realmente dita o arcabouço regulatório do setor, tendo papel fundamental no andamento das medidas que ditam o ritmo de crescimento e de investimentos privados, tornando-se a instituição formuladora da política energética.

Além de todo o arcabouço regulatório vigente, há também a instituição de dois ambientes de contratação, sendo o regulado (ACR) e o livre (ACL). No ACR, os consumidores cativos (distribuidoras) são obrigados a contratarem 100% da sua energia e o preço é o resultante dos leilões. Já no ACL, os consumidores livres e as comercializadoras podem realizar suas negociações de preço livremente (SILVA, 2011).

O objetivo da reforma de 2004 foi criar um ambiente atrativo para novos investidores e retornar a capacidade da Eletrobrás em realizar investimentos para expansão do setor (COSTA, 2006). Neste sentido, a importância dos leilões e ambientes de comercialização que vigoram até hoje foram importantes mecanismos para garantir a modicidade tarifária e o planejamento do setor elétrico.

Os leilões de energia nova, por sua vez, são organizados pelo governo através da determinação de demanda prévia das distribuidoras para um horizonte de até 05 anos. Os empreendedores vencedores, que são os que ofertam o menor preço (leilão reverso), possuem determinado prazo para entrega da energia, a ser conhecido pelos nomes dos leilões, que

podem ser A-1, A-4 ou A-6 (1, 4 e 6 são os números de anos até a primeira entrega de energia).

Um ponto importante é que, devido ao prazo dos contratos serem longos (em média de 20 a 30 anos), ocorre uma maior facilidade para financiamento pelo BNDES, com garantia contratual. Na época da Reforma, o Banco tornou-se o principal financiador do setor elétrico, principalmente pelos juros competitivos (TJLP), o que promoveu o desenvolvimento dos projetos com segurança financeira.

Os diferentes tipos de leilões foram essenciais para que o governo pudesse decidir qual o perfil desejado da matriz de acordo com estudos de planejamento de longo-prazo executados pela EPE (CASTRO et al., 2015). Dessa forma, o setor elétrico brasileiro possuía um arcabouço regulatório com grande credibilidade aos investidores nacionais e internacionais, além de ser capaz de promover segurança regulatória por muitos anos.

Castro e Rosental (2016) afirmam que a reforma de 2004, por sua vez, consolida uma diminuição da posição do Estado como produtor, passando para funções de regulação e planejamento do setor elétrico.

Ainda segundo os autores, cada país deve ser plenamente capaz de organizar o seu próprio setor elétrico, assim como o nível de intervenção regulatória estatal em determinado momento da história. O que se mostra, durante as diversas reformas, atingindo o ápice deste estudo com a MP 579, é que não houve unanimidade no decorrer do desenvolvimento do setor elétrico brasileiro em relação a essa discussão.

Esta conclusão é de extrema importância para este trabalho, pois a dificuldade de avaliar qual teoria da regulação esteve mais presente em decisões regulatórias brasileiras ao longo do tempo é uma questão por si só relativa. Enquanto no mundo, teorias da regulação estavam surgindo tentando entender os grupos que teriam influência sobre as decisões governamentais, no Brasil essa questão não parece ter sido tão clara.

Esta realidade é traduzida, por exemplo, pelos dois importantes marcos regulatórios da atual década no setor elétrico brasileiro. As duas Medidas Provisórias propostas pelos governos da ex-presidente da República Dilma Rousseff (MP nº 579/12) e a sua réplica, sendo proposta pelo Presidente Michel Temer (MP nº 735/16) possuíam caráter quase opostos,

porém complementares, em alguns pontos, e demonstram como a teoria da regulação econômica é colocada em prática no Brasil.

CAPÍTULO III – A REGULAÇÃO DO SEB: A EXPERIÊNCIA DE DOIS ESTUDOS DE CASO

Introdução

Após as mudanças regulamentares de 2004, desencadeada pela necessidade de garantir o suprimento de energia elétrica no país após a crise de abastecimento em 2001, o arcabouço jurídico da regulação brasileira sofreu poucas modificações nos anos seguintes. Esta situação trouxe bons frutos ao setor, visto que garantiu o cumprimento dos contratos celebrados sem grandes alterações e a consequente diminuição da judicialização.

Contudo, D’Araújo (2009, p. 147) afirma que, apesar de nomear “a Reforma da Reforma” como as alterações regulamentares implementadas pelo ex-presidente da República Luis Inácio Lula da Silva, o setor elétrico não sofreu mudanças significativas no seu caráter institucional. O autor é enfático:

“(...)o modelo proposto ainda é um modelo de base mercantil, tendo sido alterados apenas alguns equívocos mais gritantes e, apesar das indiscutíveis melhorias, o sistema já está demonstrando os problemas dos seus alicerces exóticos”.

Diante deste cenário, o presente capítulo busca analisar a aplicação da Regulação Econômica em setores de monopólio natural, como o SEB, a partir de dois casos recentes: a MP nº 579/12 e a MP 735/16.

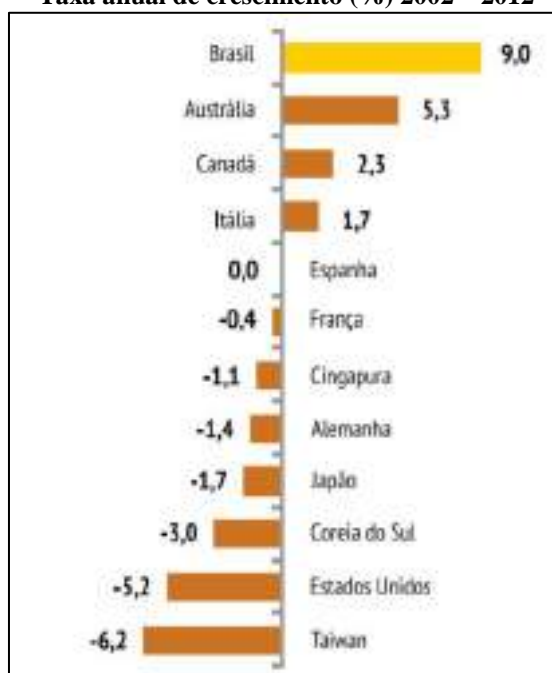
A escolha pela MP 579/12 é importante para entender de que maneira as falhas encontradas na Reforma de 2004 resultaram na necessidade, de acordo com o Governo da ex-presidenta Dilma Rousseff, em reformular o setor elétrico em 2012, através da Medida Provisória 579/12.

Em relação à MP 735/16, que surgiu como resposta a MP anterior, busca-se analisar as motivações de sua estipulação, que gerou, em um primeiro momento, inconstância regulatória ao setor elétrico com duas alterações em seu arcabouço em menos de cinco anos, fato que não ocorreu na primeira década do século XXI.

III.1 - Motivações para a MP 579/12 – contexto histórico

O período no qual a Medida Provisória nº 579/12 estava inserida foi caracterizado por um intenso debate acerca da competitividade da indústria. Para ilustrar tal realidade, somente entre 2002 e 2012, o CUT – variável que retrata a perda de competitividade através da análise do crescimento do Custo Unitário do Trabalho em dólares reais - da indústria brasileira acumulou um crescimento de 136%, como é possível perceber pela figura abaixo:

**Figura 3 – Custo Unitário do Trabalho em dólares reais (CUT)
Taxa anual de crescimento (%) 2002 – 2012**



Fonte: Elaborado pela CNI, com base em estatísticas do BLS, The Conference Board, OCDE, Banco Mundial, IBGE, BACEN, FGV, INEGI, SIGSTAT, DGBAS e CNI (2015)

O alto valor do CUT em 2012 corrobora a ideia de que a perda de competitividade não era somente uma realidade, mas também era vista com receio por resultar em baixo crescimento e maiores dificuldades para as empresas brasileiras, além de outras consequências negativas para a economia, como pode ser visto abaixo na afirmação da CNI:

“A redução da confiança do empresário é uma das consequências, o que leva à queda do investimento. Assim, um círculo vicioso é gerado, uma vez

que o aumento da produtividade depende do aumento do investimento.”

Informativo CNI, Ano 1, Número 1, p. 1

Neste cenário, o custo da energia é um fator de impacto da produtividade e competitividade da indústria brasileira, sendo peça importante do conjunto de itens que definem a competitividade nacional.

Diante de anos sem grandes mudanças regulatórias, mais precisamente de 2004 a 2012, o SEB pouco sofreu alterações. Isto não significa que o Governo Lula (2003-2011) não tenha realizado intervenções de cunho regulatório na indústria elétrica durante seu governo, mas não possuíram o impacto e abrangência que as MPs que serão analisadas neste capítulo obtiveram.

A partir desta motivação principal, a reformulação do setor elétrico foi identificada como uma das principais diretrizes do novo governo em 2012, de modo a corrigir possíveis falhas legais e definir de maneira mais precisa o arcabouço regulatório brasileiro.

O primeiro fator de abordagem da reestruturação do setor elétrico pela MP 579 foi a necessidade de intervenção estatal no prazo das concessões que estariam chegando ao fim. Havia uma discussão no setor acerca da prorrogação destas concessões que estariam terminando entre 2015 e 2017, especialmente de hidrelétricas e ativos de transmissão. O debate envolveu tanto aspectos regulatórios, de modo a definir qual seria a melhor maneira de realizar esta mudança no setor, quanto legislativo, através do que seria legal do ponto de vista jurídico e da constitucionalidade de quaisquer propostas que viessem a ser sugeridas, visando a segurança jurídica deste movimento. Além disso, também foi necessário a análise contábil, através da formulação de cálculos tarifários que fossem sustentáveis a longo prazo, tanto para o empreendedor quanto ao consumidor, tornando o debate ainda mais abrangente em relação ao número de setores atingidos diretamente pelas alterações previstas.

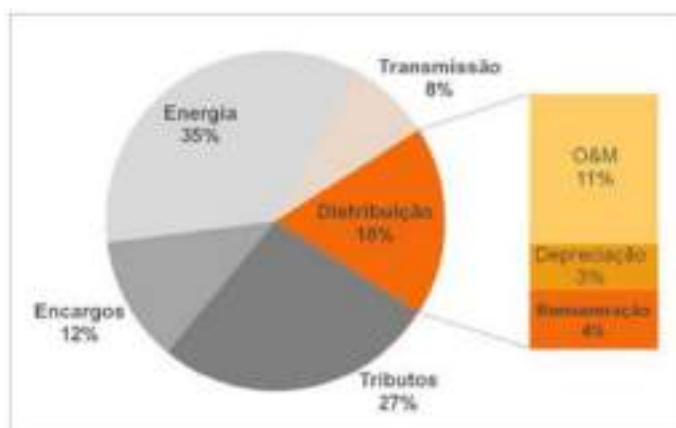
Outro importante fator foi o custo da energia elétrica brasileira. Segundo dados da Firjan (2016), a tarifa média de energia elétrica para a indústria do Brasil, em 2012, era de R\$ 329/ MWh, enquanto os demais países dos Brics (Rússia, Índia e China) pagavam em média R\$ 140,70/ MWh, uma diferença de 134%. Este foi considerado o maior argumento para promover a aceitação do mercado e da sociedade às modificações setoriais.

O objetivo principal da MP 579 de baratear o custo da energia e promover a maior competitividade da indústria passa pela compreensão da estrutura tarifária vigente à época.

Segundo CASTRO et. Al (2013), o setor elétrico brasileiro sofria críticas naquele período pela perda de competitividade da economia mundial, consequência de uma possível estrutura tarifária ineficiente neste objetivo.

Visto que o aspecto tarifário foi o principal alicerce para a formulação da MP, é necessário entender de que maneira a tarifa energética estava suscetível a intervenções de cunho institucional e regulamentares à época, conforme gráfico a seguir:

Figura 4 – Estrutura da receita tarifária em 2012



Fonte: ABRADDEE (2014)

No gráfico 4, através de dados da Associação Brasileira de Distribuidores de Energia Elétrica (ABRADDEE), pode-se perceber que cerca de 39% da tarifa era composta por encargos e tributos, o que gera uma facilidade do Governo em aplicar as medidas a curto prazo, de forma a baratear o custo da energia para os consumidores.

Diante deste cenário, os consumidores de baixa tensão foram o foco da regulação na MP 579/12, através da proposição de diminuição tarifária.

Para atingir este objetivo, a MP 579 atacou, primeiramente, a desoneração do setor para baratear a energia, através de três contas de cobrança. A Conta de Consumo de Combustíveis (CCC), encargo criado para subsidiar a energia consumida no Norte do país, parou de ser cobrada e passou a ser custeada pelo Tesouro Nacional. Já a Reserva Global de Reversão (RGR), utilizada para prover recursos de reversão, desapropriação ou financiamento da expansão dos serviços de energia elétrica, foi cancelada para novas concessões ou por distribuidoras e transmissoras renovadas. Finalmente, a Conta de Desenvolvimento Energético (CDE), criada para ajudar nos investimentos da universalização do acesso à

energia elétrica através do Programa Luz para Todos e para subsidiar as tarifas de baixa renda, teve redução de 75% em relação ao seu valor vigente.

Para complementar a MP 579, o Governo deixou a cargo das concessionárias que estariam com seus contratos a vencer no curto prazo duas maneiras de reduzir seus custos. No primeiro caso, havendo renovação dos contratos, estes seriam remunerados somente pela Operação e Manutenção dos ativos, sendo possível também o recebimento de um valor de indenização referente a ativos ainda não amortizados. Caso a concessionária optasse por não renovar o contrato, este continuaria com a mesma tarifa até o final do período, havendo possibilidade de devolução de valores residuais a serem analisados.

De maneira resumida, a forma de atuação encontrada pelo Governo em realizar a diminuição da tarifa ao consumidor final consistiu, basicamente, em diminuição de encargos setoriais e propostas de antecipar a renovação de concessões de hidrelétricas e transmissoras que venceriam entre 2015 e 2017.

III.2 - Implementação da MP 579/12 – A conversão em Lei e seus impactos

Datada de 11 de setembro de 2012, a MP 579 atingiria 123 empreendimentos, ou 22,4 GW de potência instalada, de 43 empresas diferentes. Em sua versão final, e após amplo debate no Congresso Nacional – contando com cerca de 431 emendas – a MP 579/2012 foi convertida na Lei nº 12.783, de 11 de janeiro de 2013. O entendimento desta intervenção foi de que seria um pacote de desoneração tarifária do setor elétrico de maneira a, também, solucionar o problema dos fins dos contratos vigentes à época.

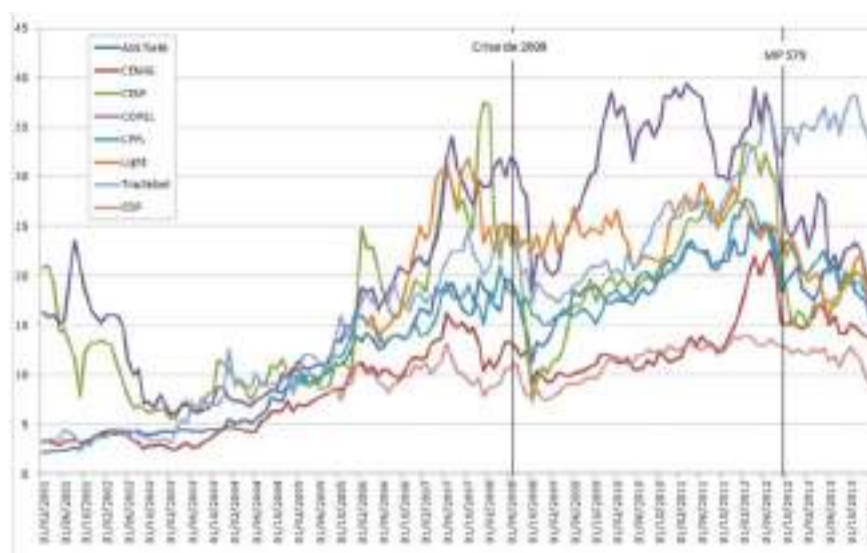
Em relação as próprias consequências da MP no segmento de transmissão, a aceitação foi unânime, mesmo com as alterações regulatórias, demonstrando que “a proposta do governo quanto à renovação das concessões de transmissão indica que se tratou de uma proposta econômica e financeiramente atraente” (CASTRO et al, 2013, p. 19).

Contudo, esta realidade não foi confirmada nas consequências para as empresas de geração. Dentre as empresas abrangidas pelas modificações da MP, Cemig, Cesp e Copel optaram por não renovar suas concessões, obrigando o Governo a realizar novas licitações para encontrar novos empreendedores disponíveis e que aceitassem as novas regras regulamentares.

De fato, a MP se estruturou como uma importante forma de atuação do Governo brasileiro no setor elétrico, principalmente em relação ao poder gerado de reduzir as tarifas de energia elétrica no curto prazo, visto que os novos contratos de concessão já estariam valendo a partir de janeiro de 2013 (CASTRO et al, 2013).

Porém, o recebimento de tais medidas pelo mercado de capitais não ocorreu de maneira positiva: seu impacto financeiro sobre as empresas de geração e transmissão com contratos a vencer na época foram destrutivos, traduzidos através da diminuição agressiva do valor de mercado destas empresas na bolsa de valores. Não obstante, a Eletrobras foi o Grupo mais atingido por esta realidade, de forma a ter desvalorização de seus ativos em quase 50% ainda em 2013 (CASTRO et al, 2013). Tais impactos nas empresas do setor elétrico podem ser identificados através do gráfico abaixo:

Figura 5 – Cotação das ações de empresas do setor de geração de energia



Fonte: Bloomberg

Dentre as razões que corroboraram para este movimento de desvalorização das empresas de energia elétrica, CASTRO et al (2013) identifica três principais: i) expectativa do mercado em relação às receitas líquidas pós-renovação dos contratos, ii) mudança de paradigma em relação a renovação de hidrelétricas e, finalmente, iii) percepção de aumento de risco regulatório do setor elétrico.

Na primeira razão supracitada, os autores esclarecem que havia um consenso, por parte do mercado, de que as receitas líquidas após as renovações seriam menores do que as

anteriores, fruto de um “prêmio” pelos empreendedores renovarem seus contratos. Porém, esta expectativa foi desconstruída tanto no volume de redução de receitas, que foi considerado acima do esperado, quanto pelo prazo, já que ocorreu no início de 2013 e não ao longo do fim das concessões entre 2015 e 2017.

A segunda razão foi determinada pela mudança da regra das hidrelétricas, que possuíam direito a uma renovação de concessão, nos mesmos termos dos contratos iniciais. Este ponto foi fundamental para que as ações da CEMIG e CESP sentissem a bruta queda em seus valores, visto que os contratos não só não foram renovados automaticamente como também seriam reavaliados e remunerados de maneira inferior aos valores anteriores.

A terceira e última razão, ainda de acordo com os autores, trata do aumento do risco regulatório do setor elétrico. Conforme abordado no início deste capítulo, o setor elétrico passou por anos sem maiores intervenções legislativas, sendo conhecido por seu marco regulatório estável. Com as alterações providas da MP 579, as empresas que sofreram desvalorização na bolsa acabaram por, conseqüentemente, diminuir sua capacidade de pagamento de dividendos (CASTRO et al, 2013).

Mesmo com esta repercussão de certa forma negativa pelo mercado financeiro, o Governo federal mostrou força ao seguir em frente com a MP 579/12, através da promulgação da mesma e conversão em Lei. O objetivo principal foi dado ao país, ou seja, reverter a tendência que tornou o custo da energia um fator de perda de competitividade da produção nacional.

De fato, o caminho seria em realizar as indenizações aos empreendedores vinculadas apenas à realização de investimentos: o que havia sido amortizado não poderia mais ser cobrado da sociedade e os serviços de operação e manutenção deveriam buscar a eficiência que já se verificava em muitas concessões de infraestrutura. Dessa forma, a função estratégica da MP 579 para o consumidor e toda a sociedade brasileira possuiu argumentos técnicos suficientemente aceitos pelo Governo como política regulatória.

Contudo, um fato agravou a situação econômica das distribuidoras (principalmente da Eletrobras) nos anos seguintes a 2013: a crise hidrológica brasileira que assolou todo o país. Ao discorrer sobre a hidrologia, é importante ressaltar como a composição da matriz energética brasileira é intensiva em hidrelétricas e os motivos estratégicos para tal. Por ser uma fonte limpa e renovável, a estratégia dos Governos no século XX foi de incentivar o

desenvolvimento deste tipo de usina, a fim de promover um desenvolvimento sustentável para o país, já que há abundância desta fonte em todo o território nacional. Contudo, o revés dessa situação é a exposição a períodos de seca que são comuns em períodos do ano em território nacional, como pode-se observar através da tabela a seguir, que mostra o nível dos reservatórios neste período:

Figura 6 – Nível dos reservatórios das hidrelétricas

Reservatórios	Fevereiro 2013	Fevereiro 2014	Fevereiro 2015	Fevereiro 2016
Sudeste / Centro-Oeste	45,48%	34,61%	20,59%	48,06%
Sul	41,79%	37,30%	51,11%	96,10%
Nordeste	41,79%	42,13%	18,34%	28,15%
Norte	75,43%	80,92%	39,07%	40,97%

Fonte: ONS

O problema hidrológico enfrentado pelo país à época agravou as consequências da MP 579, especialmente às distribuidoras da Eletrobras, já que gerou a necessidade de compra de energia no mercado de Curto Prazo. Enfrentando a maior seca dos últimos 70 anos, a escassez de chuvas fez com que os reservatórios alcançassem níveis muito baixos, obrigando as distribuidoras que aderiram a MP a comprarem energia mais cara, de outras fontes de energia. O governo precisou acionar as térmicas, que possuem um custo mais alto, gerando uma alta no custo de geração de energia que não poderia ser repassado ao consumidor devido às regras da MP 579. Este fato gerou ainda mais o descontentamento dos grupos de pressão no mercado, que já estariam em desacordo com as soluções regulamentares do antigo governo.

III.3 - Motivações para a MP 735/16

Ao analisar as motivações para a MP 735/16, é preciso discorrer brevemente sobre a situação política e econômica do Brasil neste ano e no ano anterior. Toda a instabilidade causada por uma forte recessão econômica, pressão política da oposição ao governo e enfraquecimento financeiro de empresas estatais como Petrobras e Eletrobras resultou no impeachment da ex-presidenta Dilma Rousseff, e um novo Governo presidido por Michel Temer foi instaurado.

O processo de Impeachment perdurou de dezembro de 2015 a agosto de 2016, envolvendo legislativo, judiciário e executivo no Brasil. Apesar dos argumentos da

oposição ao defender a mudança do mais alto cargo político no país, é notória a força política que grupos de interesse tiveram neste processo.

No setor elétrico, esta realidade não seria diferente. Para exemplificar tal movimento, é fundamental reconhecer que o *slogan* principal do novo Presidente da República foi não só de reformulação do setor elétrico, como também de correção dos impactos causados pela MP 579/12, considerados destrutivos para o setor. Logo, os profissionais envolvidos e convidados a assumir as mais importantes instituições do SEB foram escolhidos de maneira a renovar o setor e estipular medidas que fomentassem o desenvolvimento do mercado.

Além da crise hídrica, a mudança da expansão da capacidade através das usinas de fio d'água, foi fundamental para a diminuição nos níveis de acumulação de água em 2015. Segundo Nivalde de Castro (2017), este declínio determinou a redução irreversível da capacidade de regularização das usinas do SIN. Dados do ONS (2017) e EPE (2016) mostram que nos anos 90 os reservatórios do SIN tinham capacidade de armazenamento de cerca de 10 meses de consumo, sendo reduzidos para 4 meses em 2015.

Além do problema causado pelo encarecimento da energia elétrica devido à escassez da água, ocorreram ainda problemas financeiros graves, já que as distribuidoras tiveram a necessidade de compra de energia de curto prazo e que não poderiam ser repassados na tarifa, já que, segundo regulamento vigente, as alterações tarifárias só podem ser realizadas durante a Revisão Tarifária Periódica.

Outro problema foi em relação ao maior despacho das usinas térmicas, sendo afetadas por altos níveis de comercialização no mercado de curto prazo. Segundo Nivalde de Castro et.al. (2017, p. 15), “diversos geradores contratados por disponibilidade apresentaram débitos expressivos na CCEE e a controvérsia a respeito da apuração do volume de débitos acabou sendo judicializada”.

A UHE Santo Antônio acelerou o processo das hidrelétricas em buscarem a judicialização do GSF, devido ao porte da usina, que é a quarta maior hidrelétrica em operação no Brasil e uma das maiores do mundo. Também houve ações propostas por associações do setor, que trouxeram maior visibilidade, como as ajuizadas pela Associação Brasileira dos Produtores Independentes de Energia Elétrica (APINE) e pela Associação Brasileira dos Geradores de Energia Limpa (ABRAGEL).

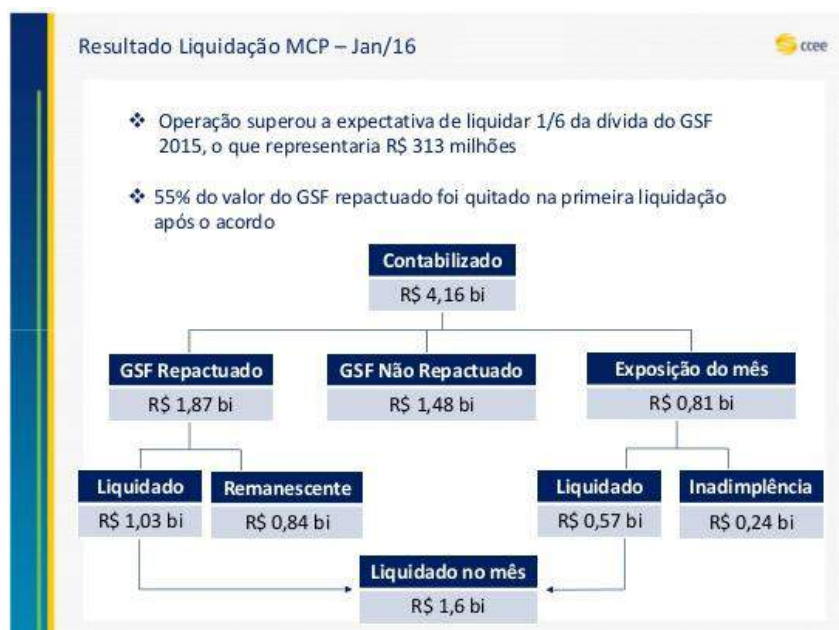
Em uma tentativa de frear o avanço da judicialização do setor, houve a edição da MP nº 688/2015, convertida na Lei nº 13.203/2015. Essa lei permitiu a repactuação do risco hidrológico para os agentes produtores de energia hidráulica, como uma forma de desafogar o MRE, desde que com autorização da ANEEL e pagamento de prêmio pré-estabelecido, como é comprovado no trecho a seguir:

“Muitos geradores hidrelétricos com contratos no mercado regulado aderiram à repactuação, retirando as ações judiciais e aliviando parte dos problemas da CCEE. No entanto, a maioria dos geradores com contratos no ambiente livre não aderiu à proposta. No total, de acordo com os despachos publicados no Diário Oficial da União, 138 usinas anuíram à repactuação do risco hidrológico, perfazendo o total de 11.691 MW méd.” (Nivalde de Castro et.al 2017, pág 22).

Mesmo com a quitação de R\$ 2,87 bilhões referentes ao GSF de 2015 entre as liquidações de janeiro a agosto de 2016, as tentativas de mudanças regulatórias emergenciais ainda deixaram efeitos, pois segundo dados da CCEE, pelo menos até 2017 ainda havia saldo de GSF de aproximadamente R\$ 1,3 bilhão, considerado como inadimplência no MCP, de usinas que ainda detinham liminares relativas ao GSF, travando o mercado.

Diante desse cenário, a ANEEL foi contra a repactuação do risco hidrológico. Dessa maneira, a judicialização do setor foi ainda mais intensificada, visto que os geradores hidrelétricos também conseguiram obter liminares que limitaram ou suspenderam o pagamento de exposição ao MCP decorrentes do GSF- Generation Scaling Factor, em inglês. O impacto dessas liminares pode ser exemplificado pela figura a seguir:

Figura 7 – O impacto do GSF na Contabilização da CCEE



Fonte: CCEE (2016)

III.4 - Implementação da MP 735/16 – A conversão em Lei e seus impactos

Com o afastamento e impeachment da ex-Presidente Dilma Rousseff, o Vice-Presidente Michel Temer vislumbrou a oportunidade de alterações de algumas das regras do setor elétrico brasileiro. O tripé da MP 735/16 consistiu em: i) diminuição de encargos, ii) privatização de ativos considerados ineficientes e iii) fomentação ao mercado livre de energia.

Em relação aos encargos, a principal mudança foi na Conta de Desenvolvimento Econômico (CDE), que possui o papel estratégico de subsidiar determinadas políticas do setor. Com a MP, a CDE passou a ser contabilizada pela CCEE (Câmara de Comercialização de Energia Elétrica) e não mais pela Eletrobras, retirando uma importante atividade do escopo de atuação da estatal.

Além disso, também houve mudanças na CDE, com o aumento dos descontos aplicados nas tarifas de uso dos sistemas elétricos de transmissão. Outro importante destaque é que o governo limitou seu repasse de investimentos ao setor para, no máximo, R\$ 3,5 bilhões.

A MP 735/16 também trouxe mudanças relevantes ao Ambiente de Contratação Livre - ACL. Em relação ao problema da sobrecontratação das distribuidoras, o Governo propôs a venda de excedente das distribuidoras através do Mercado Livre. Sendo assim, as distribuidoras poderiam negociar a venda de energia elétrica para os consumidores

livres/especiais, apenas quando houvesse excesso de energia contratada, de maneira a não prejudicar o fornecimento de energia ao mercado cativo.

Outra medida de modo a fomentar o mercado livre de energia consistiu na proposta de, a partir de 2019, os consumidores que, em 7 de julho de 1995, consumiram carga igual ou superior a 3 MW e foram atendidos em tensão inferior a 69 kV poderão optar pela compra de energia elétrica convencional a qualquer concessionário, permissionário ou autorizado de energia elétrica do sistema. Isso aumenta a quantidade de consumidores aptos a realizarem a migração ao mercado livre, tornando-se um importante instrumento do governo em realizar a sua proposta de beneficiar o *trading* de energia no país.

Já em relação a geração, a Lei nº 13.360/2016 estabelece algumas alterações na Lei nº 12.783/2013, mostrando seu caráter de certa forma oposto aos objetivos do governo anterior. Em relação as concessões e licitações, se as geradoras tiverem potência igual ou inferior a 5MW, só haveria necessidade de registro na ANEEL para que houvesse autorização. Assim como alterações nos critérios para licitação e renovação de concessões de potencial hidráulico maior que 5 MW e inferior ou igual a 50 MW.

A Lei também abriu precedentes para que as concessões ocorressem mediante licitação para os casos em que termoeletricas tivessem 50 MW destinados a execução de serviço público, hidrelétricas de potência superior a 50 MW destinados a produção independente de energia elétrica ou de uso exclusivo de autoprodutor. Este fato ocorre em total consonância com o objetivo de fomentar a produção independente de energia, de maneira a diversificar a produção de energia e diminuir o poder do Estado no setor.

A Lei também estabelece, ainda, que os excludentes de responsabilidade são todas as ocorrências de caso fortuito e força maior, incluindo, mas não se limitando a, greves, suspensões judiciais, embargos por órgãos da administração pública direta ou indireta, não emissão de licenças ou autorizações pelos órgãos competentes por motivo não imputável ao empreendedor e invasões em áreas da obra, desde que reconhecidos pela ANEEL a ausência de responsabilidade do agente e o nexo de causalidade entre a ocorrência e o atraso na entrada em operação comercial.

Com isso, na ocorrência de atraso no início da operação comercial decorrente de circunstâncias caracterizadas pela ANEEL como excludentes de responsabilidade, o prazo da outorga de geração ou transmissão de energia elétrica seria recomposto, por meio da extensão

da outorga pelo mesmo período do excludente de responsabilidade. Dessa forma, o governo se aproximaria dos interesses do mercado em tentar diminuir a insegurança jurídica que, segundo os mesmos, existia em casos de problemas na realização de obras, tirando a responsabilidade do empreendedor e passando ao Estado.

Além dessas medidas, o que mais chamou atenção na Lei foi o Programa Nacional de Desestatização, que visou a venda de empresas, controladas diretas ou indiretamente, pela União. Essa medida foi a maior prova de que o Governo estaria realizando alterações no setor elétrico de modo a promover a diminuição da máquina estatal e promover o PND para realizar a venda, principalmente, de subsidiárias do Grupo Eletrobras. A principal comprovação disto foi a alteração da Lei nº 9.491/1997, que tinha como principal objetivo facilitar a venda dos ativos da Eletrobras, através da Lei nº 13.360/2016, que estabeleceu que o pagamento para aquisição de bens e direitos no âmbito do PND fossem realizados por meio de moeda corrente. As empresas colocadas à disposição do mercado estão listadas a seguir:

Tabela 6 - Ativos de Distribuição à venda do Grupo Eletrobras (2018)

Empresa	Estado	Nº de Clientes
Amazonas Distribuidora	AM	948.562
Boa Vista Energia	RR	112.498
Ceal	AL	1.117.108
Cepisa	PI	1.227.435
Ceron	RO	609.080
Eletroacre	AC	251.625

Fonte: ABRADDEE e Eletrobras. Elaboração Própria.

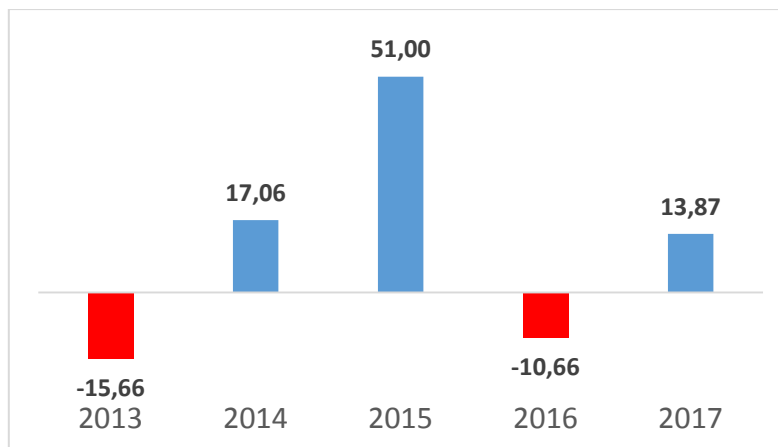
III.5 - MP 579/12 e MP 735/16: alguns comentários comparativos

Primeiramente, torna-se claro a dificuldade de comparar os objetivos das duas medidas provisórias retratadas neste capítulo. Em parte, as duas medidas se assemelham, como por exemplo na intenção de promover a maior competição entre os agentes, na tentativa de desoneração do setor e na intensa intervenção nas regras do arcabouço regulatório. Porém, os métodos utilizados foram praticamente antagônicos.

De fato, a MP 579/12 teve um caráter mais voltado para o mercado de baixa tensão, ao consumidor residencial, do que a MP 735/16. Dessa forma, a intenção de diminuição da tarifa em um curto prazo beneficiaria diretamente a população de baixa renda como um todo,

enquanto a MP 735/16 acabou por aumentar os encargos para este tipo de consumidor e diminuir para o consumidor de média e alta tensão. No entanto, como é possível perceber pelo gráfico abaixo, ambas as Medidas conseguiram diminuir a tarifa energética em um curto prazo, seguido de um aumento nos anos subsequentes.

Figura 8 – Energia Residencial (Variação em cada ano, em %)



Fonte: IBGE. Elaboração Própria.

Outro ponto de discordância é que a primeira MP focou no fortalecimento do mercado cativo e no Estado como gestor de política energética além de agente do setor. Já a MP 735/16, focou no fortalecimento do mercado livre, diminuindo a atuação estatal através do Programa de Desestatização e a proposição de venda de ativos de distribuição do Grupo Eletrobras.

O caráter menos interventor da MP 735/16 tem total consonância com o momento político em que o país estava passando em 2016, principalmente com o impeachment da ex-presidente Dilma Rousseff e os escândalos causados por acusações de corrupção em empresas estatais, como Petrobras. Dessa forma, pode-se notar que a atuação de grupos de pressão, apresentadas no capítulo 1, teve influência na formulação de políticas públicas de regulação à época.

Diante desse cenário, a privatização de um setor na economia gera grande discussão principalmente em uma economia em desenvolvimento como o Brasil, onde há necessidade de capital intensivo e muitas vezes escasso por parte do Estado. Porém, no setor elétrico essa discussão é ainda mais delicada, devido à importância estratégica que o setor possui para toda a sociedade.

Dentre as consequências de uma privatização, pode-se afirmar que há possibilidade de formação de um grande oligopólio no setor, já que a privatização não garante a concorrência, devido as dificuldades de introdução de novas empresas no mercado de energia.

Além disso, a perda de controle estatal sobre a política energética, seja para realizar políticas de inclusão social como o Programa Luz para Todos ou ainda a autonomia sobre a política de preços, pode gerar grande impacto em todas as atividades econômicas, tornando mais cara a produção e os serviços.

Após a MP 735/16, o setor de transmissão de energia elétrica demonstrou maior poder de atração de investidores estrangeiros, com destaque para a chinesa State Grid e a indiana Sterlite, que no último leilão realizado em 2018 arrematou mais de 50% dos lotes disponíveis em linhas de transmissão (ANEEL), mostrando como a privatização proposta pelo governo não foi apenas em relação as empresas do grupo Eletrobrás, mas também sinalizando um ambiente favorável à entrada de capital estrangeiro no país em outras áreas do setor. Resta averiguar se esta nova realidade do setor elétrico será realizada de maneira sustentável, isto é, gerando empregos, renda e fomentando a indústria nacional, ou será apenas uma realidade momentânea, com saída destes *players* do setor assim que as obras forem concluídas ou com o fim dos prazos de concessão.

CONCLUSÃO

O setor elétrico é peça fundamental para o desenvolvimento socioeconômico de qualquer sociedade, especialmente de economias ainda em crescimento, como o Brasil. As políticas regulatórias adotadas para o setor possuem importância especial para o país como um todo, já que determina as regras de um pilar crucial da infraestrutura brasileira. Por isso, o debate entre os agentes é fundamental para que o consumidor final seja priorizado de modo a resultar em um país menos desigual.

Do ponto de vista da Teoria Econômica, D´Araujo (2009) mostra que o setor elétrico não pode ser entendido sob a ótica da concorrência perfeita, isto é, onde existem pequenos produtores tomadores de preços e não há grandes barreiras à entrada. Além disso, há grande dependência por capital externo, o que torna crucial a implementação de políticas públicas eficientes e de longo prazo para que este arcabouço regulatório proporcione o pleno desenvolvimento da matriz energética brasileira, beneficiando agentes e consumidores.

De fato, regular um setor tão importante não foi, historicamente, uma tarefa trivial. O setor elétrico nacional foi caracterizado por um intenso crescimento ao longo do século XX com um modelo voltado para a participação do Estado como gestor do SEB. Esse modelo esgotou-se a partir da década de 80, seguido pela onda de privatizações que ocorreu durante os anos 90. Este movimento resultou na perda da capacidade de planejamento do Estado no setor elétrico e resultou na crise de fornecimento em 2001. Durante todo esse período, a pressão de agentes envolvidos foi crucial para determinar as políticas adotadas pelos governos vigentes.

FIANI (2004) em seu artigo denominado “Afinal, a quem interessa a Regulação?” debate a influência destes grupos de pressão na atuação estatal e no desenvolvimento de uma economia. No caso da energia elétrica, essa percepção pode ser mais clara, devido à natureza deste setor, que incluem o custo alto de implantação e o retorno dos investimentos de longo prazo. Por ser um setor atrativo à iniciativa privada, por muitas vezes as políticas foram contaminadas com interesses de grupos específicos, e não com o bem-estar social.

Desta maneira, o histórico do setor elétrico brasileiro foi marcado por intensa participação estatal, seja pelo financiamento, através dos bancos públicos, como pela criação e fortalecimento de empresas do grupo Eletrobrás. Além disso, o planejamento energético teve um papel fundamental para consolidar uma matriz energética limpa e renovável, com forte

participação da fonte hidrelétrica, ao contrário de muitos países que ainda estão submetidos a fontes poluentes e finitas, como o carvão. Outro fator importante do histórico brasileiro são as baixas tarifas, como resultado da intervenção estatal, que controlara o preço através de políticas anti-inflacionárias (AMANN & BAER, 2005).

Quanto à implementação de políticas regulatórias, o presente trabalho mostra que a Regulação econômica por incentivos é uma forma utilizada para introduzir a competição em mercados que possuem assimetria de informações e custos de transação, como o SEB, mas que também exige uma estrutura institucional que garanta o equilíbrio regulatório, a fim de propiciar um ambiente em que a relação entre os agentes possa garantir os objetivos determinados pelo regulador (KESSLER, 2006). Mostra-se, mais uma vez, a necessidade de profundo estudo que baseiem as medidas propostas pelos governos vigentes, de modo a diminuir riscos e aumentar a previsibilidade de possíveis dificuldades que possam existir.

No âmbito jurídico de estruturação destas políticas, as Medidas Provisórias nº 579/12 e 735/16 mostraram que, embora haja tentativas de aplicação da teoria econômica no SEB, não há unanimidade quanto à sua forma ou intensidade. O ambiente regulatório deste setor, no Brasil, ainda está em desenvolvimento e fatores exógenos à gestão regulatória ainda são determinantes para o sucesso ou fracasso de políticas adotadas. Um exemplo desta realidade foi a crise hídrica de 2015, que em muito prejudicou a implementação da MP 579. Além disso, a influência de grupos de pressão em 2016, momento em que o país estava assolado por instabilidade política, parece ter tido papel fundamental para o estabelecimento das regras da MP 735.

Diante deste cenário, independentemente da linha adotada para regulação do SEB, o regulador precisa ter independência funcional e financeira para definir as regras de maneira a promover a modicidade tarifária e a remuneração dos investimentos de maneira eficaz. Além disso, é necessário que haja estabilidade jurídica para que os contratos sejam cumpridos e que a credibilidade no setor seja estabelecida, de modo a atrair maiores investimentos.

Os inúmeros desafios do SEB debatidos neste trabalho demonstram a necessidade de avançar nas diversas diretrizes envolvidas no seu processo de consolidação em busca do seu desenvolvimento. A integração entre os agentes aliada à formulação de políticas aprofundadas e bem embasadas, além de um corpo técnico eficiente das instituições podem auxiliar na capacitação de um setor tão complexo e importante para inclusão social e fortalecimento da indústria nacional.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA (ANEEL) **Atlas de Energia Elétrica do Brasil, 2008**. Disponível em: http://www2.aneel.gov.br/arquivos/pdf/atlas_par1_cap1.pdf. Último acesso em: 12/08/2018.

BECKER, Gary, 1983. **A theory of competition among pressure groups for political influence**. Quarterly Journal of Economics, Cambridge, Mass., v. 98, n. 3, p. 371-400.

CASTRO, N. J. **Avanços na reestruturação do setor de energia elétrica**. IFE: Informe eletrônico, Rio de Janeiro, n.1081, 2003.

CHANG, Ha-Joon (1997). **The Economics and Politics of Regulation**. Cambridge Journal of Economics, v. 21 n. 6, p. 703-728.

COSTA, C. V. **Políticas de Promoção de Fontes Novas e Renováveis para Geração de Energia Elétrica: Lições da experiência Européia para o caso brasileiro**. Tese (Doutorado). Planejamento Energético – COPPE- UFRJ. Rio de Janeiro, 2006.

D´ARAÚJO, R. P. **O setor elétrico brasileiro – uma aventura mercantil**.-Brasília: Confea, 2009.

FIANI, Ronaldo. **Afinal, a quais interesses serve a regulação?**, Economia e Sociedade 2004; 13:81-105.

FIANI, Ronaldo. **Teoria da regulação econômica: estado atual e perspectivas futuras**. Rio de Janeiro, UFRJ/IE, 1998.

FERREIRA, Eduardo Paz & Luís Silva Morais (2009). **A Re-regulação Sectorial da Economia: Introdução e Perspectiva geral, in: Regulação em Portugal: Novos Tempos, Novo Modelo?**. Coimbra, Almedina, pp. 7-38.

FREIRE, Maria Paula dos Reis Vaz, 2008. **Os Argumentos de Eficiência e as Normas de defesa da Concorrência**. Lisboa, AAFDL Eficiência RJLB, Ano 1 (2015), nº 4.

GOMES, J. P. P; VIEIRA, M. M. F. **O campo da energia elétrica no Brasil de 1880 a 2002**. Revista de Administração pública, Rio de Janeiro, v.43, n.2, p. 288-321, 2009.

JENSEN, Michael C.; MECKLING, William H. Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency costs and Ownership Structure. **Journal of Financial Economics**, v. 3, n. 4, p. 305-360, 1976.

LIMA, J. L. **Políticas de governo e desenvolvimento do setor de energia elétrica: do código de águas à crise dos anos 80 (1934- 1984)**. Rio de Janeiro: Memória da Eletricidade, 1995.

PELTZMAN, Sam (1976). **Toward a more general theory of Regulation**. Journal of Law and Economics, 19, pp 211-40.

ROSS, Stephen A. The Economic Theory of Agency: The Principal's Problem. **American Economic Review**, v. 63, p. 134-139, 1973.

SAUER, I. L. **A Gênese e a permanência da crise do setor elétrico no Brasil**. Revista USP, São Paulo, n. 104, p. 145-174, 2015.

SAPPINGTON, David E. M.; STIGLITZ, Joseph. **Information and Regulation**. In: BAILAY, Elizabeth (Ed). Public Regulation: New Perspectives on Institutions and Policies. Cambridge: MIT, 1987.

SHLEIFER, Andrei. **A Theory of Yardstick Competition**. Rand Journal of Economics, v. 16, p. 319-327, 1985.

SOARES, José Fernandes (2007). **Teorias Económicas de Re-gulação: Grupos de Interesse, Procura de Renda e Aprisionamento**, Lisboa, Instituto Piaget.

STIGLER, George J. **The theory of economic regulation**. Chicago: University of Chicago, 1971.

VISCUSI, W. Kip; VERNON, John M. & HARRINGTON Jr., Joseph E. (1995). **Economics of Regulation and Antitrust**. Cambridge, Mass., The MIT Press.

MOREIRA, Vital (1997), **Auto-Regulação Profissional e Ad-ministração Pública**, Coimbra, Almedina (1997).

NASCIMENTO, Carlo Bruno Lopes do. **Dificuldades de Regulação Econômica: Uma Leitura das Teorias da Regulação**. 192 | RJLB, Ano 1 (2015), nº 4.

CASTRO, N. J. **Avanços na reestruturação do setor de energia elétrica**. IFE: Infome eletrônico, Rio de Janeiro, n.1081, 2003.

CASTRO, N. J.; BRANDÃO, R; DANTAS, G; ROSENTAL, Rubens. **O Processo de Reestruturação do Setor Elétrico Brasileiro e os Impactos da MP 579**. Rio de Janeiro. GESEL – Instituto de Economia - UFRJ, 2013. (Texto de Discussão do Setor Elétrico n.º 51).

POSNER, Richard A. **Taxation by regulation**. Bell Journal of Economics and Management Science, New York, v. 2, n. 1, p. 22-52, Spring 1971.

POSNER, Richard A. **Theories of economic regulation**. Bell Journal of Economics and Management Science. New York, v. 5, n. 3, p. 335-358, Fall 1974.

LAFFONT, Jean-Jacques; MARTIMORT, David (1999). **Separation of regulators against collusive behavior**. Rand Journal of Economics, Santa Monica, CA, v. 30, n. 2, Summer 1999.

LAFFONT, Jean-Jacques; MARTIMORT, David; TIROLE, Jean (1993). **A theory of incentives in procurement and regulation**. Cambridge, Mass.: The MIT Press.

SMITH, Adam (1999). **Riqueza das Nações**, 1 vol., 4º Ed., Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, 1999.

SILVA, B. G. **Evolução do Setor Elétrico Brasileiro no contexto econômico nacional: uma análise histórica e econométrica de longo prazo.** Dissertação (mestrado). Programa de Pós -Graduação em Energia – EP/FEA/IEE/IF- USP. São Paulo, 2011.

ARROW, Kenneth J. (1951), “**Social Choice and Individual Values**” 2nd ed., 1963, Wiley, New York, 1951.

PIGOU, A. C (1932). **The economics of welfare.** London: Macmillan and Co., 1932.

WILLIAMSON, Oliver E. **Franchising Bidding for Natural Monopolies: in general and with respect to CATV.** The Bell Journal of Economics, v. 7, n.1, p. 73-104, Spring 1976.

KESSLER, Marcos Rodolfo. **A regulação econômica no setor elétrico brasileiro: teoria e evidências.** 2006. Dissertação (Mestrado Profissional em Economia) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas, Programa de Pós-Graduação em Economia, Porto Alegre, 2006.

SHLEIFER, Andrei. **A theory of yardstick competition.** The RAND Journal of Economics, v. 16, n. 3, p. 319-327, Autumn 1985.

VIEIRA, Bruno Fernandes (2014). **Regulação por incentivo no setor elétrico brasileiro: Instituições e eficiência.** UFMG.

GOMES, Antônio Claret S.. et al. **O setor elétrico.** BNDES, 2002. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/conhecimento/livro_setorial/setorial14.pdf>. Acesso em: 11 jun. 2012.

YOUNG, A.A. **Increasing Returns and Economic Progress.** Economic Journal, vol. 38, p. 527-542, 1928.

HIRSHMAN, Albert O. **The Strategy of Economic Development.** New Haven: Yale University Press, 1958.

ROSENSTEIN-RODAN, P. N. **Problems of Industrialisation of Eastern and South-Eastern Europe.** The Economic Journal, vol. 53, n. 210/211, p. 202-211, Jun-Sep 1943