

Capítulo XI

Modelos regulatórios estrangeiros circunscritos ao setor elétrico

Por Marcelo Machado Gastaldo e Pablo Berger*

Desde o advento da indústria da energia elétrica, no final do século XIX, até o final da década de 1970, os serviços de energia elétrica eram prestados geralmente de forma verticalmente integrada, em que geração, transmissão, distribuição e comercialização eram comumente negócios e atividades desempenhadas por uma mesma empresa.

Durante a década de 1970, especialmente na academia britânica, mas não apenas na Inglaterra, economistas de diferentes matizes ideológicas começaram a questionar duramente os chamados monopólios na prestação dos serviços públicos, não somente no setor de energia elétrica como também na área de gás natural e, inclusive, nos transportes de passageiros (caso dos trens na Alemanha, à época).

Não se pode perder de vista que o movimento ideológico contra os monopólios tinha enfoque estrutural, muito além da tese “estatal versus privado”. Há que se salientar o caso da transformação do setor elétrico da Noruega e Suécia que ocorreu praticamente ao mesmo tempo em que o inglês.

Os economistas que defendiam a ruptura com os monopólios na prestação dos serviços públicos desenvolveram algumas ideias inovadoras para aquela ocasião, entre as quais se tinham:

- a) a separação do segmento de geração da transmissão e da distribuição poderia assegurar competição na geração, que do contrário tal segmento ficaria embutido num processo de monopólio natural, sem o ser;
- b) a concorrência se daria mais intensamente no segmento

de geração de energia elétrica;

- c) a transmissão seria um segmento de monopólio natural, mas deveria ser assegurado que fosse gerida de forma completamente autônoma dos demais segmentos e que possibilitasse que os entrantes (geradores) pudessem injetar energia elétrica nestes sistemas de transmissão;
- d) a distribuição de energia elétrica continuaria seguindo como monopólio natural, mas separada da transmissão;
- e) seria criada a possibilidade da existência de comercializadores de energia elétrica que fariam a ponte entre os consumidores de energia elétrica;
- f) criação dos chamados consumidores livres que poderiam adquirir energia elétrica, via comercializadores, de quem quisesse pagando os custos de transmissão e distribuição;
- g) criação de órgão regulador com autonomia do governo e dos agentes para garantir as regras do jogo e estimular o crescente processo de concorrência e a qualidade dos serviços em favor dos consumidores.

Reestruturação do setor elétrico na Inglaterra

A reestruturação do setor elétrico na Inglaterra teve início da década de 1990 com várias iniciativas, em que se destacou a criação do Office of Electricity Regulation (Offer) – agência responsável pela estruturação do setor naquele país. Com a criação do Offer, dividiu-se a Inglaterra em várias regiões de distribuição de energia elétrica e se alienou o controle acionário das referidas empresas.

Além disso, a transmissão de energia elétrica passou a ser operada com total independência dos geradores,

distribuidores e comercializadores de energia elétrica, por intermédio da National Grid Company (NGC), empresa de transmissão que passou a ser fortemente regulada pelo OFFER, de sorte que não podia o operador da transmissão deixar de conectar qualquer gerador de energia elétrica que atendesse às exigências da agência.

No entanto, o ponto mais revolucionário da reforma inglesa foi, sem dúvida, a criação do chamado consumidor livre. Inicialmente, esta contratação baseada na escolha mais vantajosa fora permitida apenas para os consumidores de maior porte, tendo já no início do presente século a disponibilidade para qualquer consumidor de energia elétrica no território inglês.

Paralelamente ao fenômeno estrutural de alteração do setor elétrico na Inglaterra houve outro processo de natureza energético pouco lembrado e que acabou influenciando fortemente nos desdobramentos mundiais do novo modelo. Trata-se da alteração da matriz energética inglesa de produção de energia elétrica. De uma presença fortemente térmica de geração a carvão ocorreu a migração expressiva para a termoelectricidade a gás.

Tal migração naquele período ajudou a reduzir os preços de geração de energia elétrica. Curiosamente, a influência deste ponto importante não foi devidamente analisada nas quedas das tarifas de energia elétrica que aconteceram sem que ocorresse redução na qualidade dos serviços, para o que foi muito importante o papel do Offer. Dessa forma, o fenômeno do novo modelo do setor elétrico acabou por espalhar-se rapidamente pelo mundo. O Banco Mundial adota-o como recomendação de reestruturação do setor elétrico para os países em desenvolvimento, tendo como única diferença significativa entre a versão original e a do Banco Mundial o grau de autonomia do órgão regulador atribuída por este.

Veremos a seguir que Noruega e Suécia também fizeram reformas estruturais profundas em seus setores de energia elétrica. Este fato é relevante para mostrar de que forma tais reestruturações do setor elétrico em âmbito mundial se procederam: a) com alienação de ativos (caso inglês) e b) sem alienação de ativos (caso da Noruega).

Reestruturação nos países nórdicos – o exemplar Nordpool

Praticamente ao mesmo tempo em que ocorreu a reforma na Inglaterra aconteceu a reforma no setor elétrico da Noruega e da Suécia, estendendo-se depois para outros países nórdicos.

Oportuno, nesse ínterim, salientar que a Noruega tem um sistema elétrico de forte base hídrica, como é também o sistema elétrico brasileiro, assim como as empresas de geração transmissão e distribuição de energia eram estatais, em grande parte. No entanto, após a reforma, permaneceram estatais e passaram a competir entre si no mercado livre.

A princípio, puderam ser livres os grandes consumidores, mas, rapidamente, a opção foi estendida a todos os consumidores que desejarem escolher de onde comprar sua energia.

O Nordpool foi a primeira bolsa internacional para a comercialização de energia elétrica sob controle estatal de duas empresas de transmissão. Em 1998, cerca de 30% de toda a demanda de energia da Noruega e da Suécia era comercializada no mercado spot sob sua responsabilidade, percentual que se aproximou de espantosos 60% de toda demanda de energia elétrica dos países nórdicos em novembro de 2006. Mais de 300 participantes comercializavam energia diariamente no NordPool Spot.

Em face das grandes oscilações nos custos da energia elétrica em função de aspectos climáticos, muitos consumidores dos países nórdicos optaram por dividir a energia: parte adquirida em contratos de longo prazo e parte a ser adquirida no NordPOOL spot.

Quando da aplicação da reestruturação do setor elétrico brasileiro, deu-se mais relevância à reforma inglesa do que àquela que se processou nos países nórdicos. O foco no caso norueguês muito provavelmente teria trazido resultados melhores para o Brasil.

Por aqui a reforma foi logo percebida como transferência de ativos do Estado para o setor privado e não se deu a devida importância ao ponto central da realidade do setor elétrico nacional: sua base hídrica tem funcionamento bem diverso ao de sistemas de base térmica como o inglês.

UNIÃO EUROPEIA

Em 1996, pela Diretriz 96/92/EC, foi posto em prática o processo de liberalização da União Europeia. Essa orientação diretiva estabeleceu o conceito de consumidor livre. Por seu turno, a Diretriz 2003/54/EC, colocada em vigor em 2003, acelerou o processo ao considerar elegíveis todos os consumidores não-residenciais a partir de julho de 2004 e todos os consumidores (inclusive os residenciais) a partir de julho de 2007.

ESTADOS UNIDOS

A regulação de serviços públicos dos Estados Unidos, por intermédio de órgãos reguladores com autonomia, é centenária. Os parlamentos federal e estaduais sempre tiveram muita força. Ainda no século XIX, eram os mesmos que estabeleciam as tarifas dos serviços públicos.

Como muitos parlamentares eram acionistas das concessionárias prestadoras de serviços públicos e outros eram defensores do interesse dos usuários, logo foi percebido que a interferência de natureza política não funcionava a contento. Em consonância com os poderes executivos dos Estados e Federal, foram surgindo as “Comissões de Utilidades Públicas” (Public Utilities Comissions), em âmbito estadual que regulavam os mais diferentes serviços públicos de infraestrutura, como é o caso da energia elétrica.

Haja vista que os Estados Unidos é uma República Federativa de fato e não apenas de direito, o poder e a importância dos Estados federados é incomparavelmente maior que no Brasil. Grande parte da regulação dos serviços de energia elétrica nos Estados Unidos é de âmbito estadual. A agência regulatória FERC (Federal Energy Regulatory Commission), responsável pelos serviços de energia elétrica limita-se à regulação de assuntos de ordem macro (grandes sistemas de transmissão entre Estados e assuntos elétricos de âmbito federal).

Deve-se atentar ao fato de que os serviços de energia elétrica

eram geralmente prestados por empresas privadas e verticalmente integradas nos Estados Unidos. Os ventos da reforma inglesa não deixaram de soprar forte na ex colônia americana. Em 1992, por intermédio do Ato de Política Energética (Energy Policy Act), houve a abertura do acesso ao sistema de transmissão a qualquer produtor de energia independente que desejasse competir no mercado atacadista. Em função de tal iniciativa legislativa, tanto o número de empresas que geram e vendem energia no mercado aberto como os volumes comercializados cresceram vigorosamente.

Considerando-se a força federativa dos Estados Unidos e suas diferenças objetivas não se poderia deixar de constatar que o mercado livre de energia elétrica se desenvolveu de forma diferenciada em cada estado da Federação, sendo as regulações locais diferenciadas na comparação de umas com as outras.

CANADÁ

Outro país que tem sistema elétrico de base hídrica. O Operador do Sistema, o IESO (Independent Electricity System Operator), além da incumbência de dirigir a operação do sistema elétrico também administra o mercado atacadista de energia elétrica. O IESO foi estabelecido em 1998, por meio do Ato de Eletricidade de Ontário (Electricity Act of Ontário), reunindo aproximadamente 300 agentes entre geradores, comercializadores, serviços públicos, transmissores e grandes consumidores.

Dessa forma, diante do cenário mundial anteriormente exposto, não se tem ainda certezas sobre as vantagens das reformas estabelecidas nos setores elétricos pelo mundo afora a partir da reforma inglesa, especialmente no tocante à redução das tarifas e da melhoria da qualidade dos serviços. De pronto cabe frisar que foi muito mais uma transformação de natureza econômica do que de natureza tecnológica. Diferentemente do caso das transformações da telefonia, especialmente no segmento celular, em que as transformações tiveram forte impacto tecnológico. Há

que se salientar, porém, a impactante importância da figura do consumidor livre de energia elétrica.

No entanto, há um fenômeno econômico preocupante que vem ocorrendo no sentido contrário daquele preconizado pelos estudiosos antimonopolistas. Tanto nos países desenvolvidos como no Brasil há forte tendência de poucos grupos empresariais dominarem os segmentos de distribuição, de geração, de transmissão e de comercialização de energia elétrica. No caso brasileiro, tal concentração empresarial tem ocorrido também com participação de grupos estatais.

Parece claro que a experiência internacional indica ser de todo interessante não restringir-se a possibilidade de participação no mercado livre apenas para os maiores consumidores. Assim sendo, seria desejável que no Brasil todo consumidor pudesse participar do mercado livre.

Podemos e devemos criar um ambiente regulatório que favoreça fortes e vigorosos investimentos em infraestrutura, não se podendo ter preconceitos com o capital, seja ele privado ou público. Precisamos de muitas novas linhas de transmissão e de novas usinas hídricas, térmicas e eólicas.

Verifica-se, no contexto em que se tem abordado, no setor elétrico brasileiro de hoje um número excessivo de legislações e regras a serem seguidas por todos os entes que compõem o setor. Entretanto, em face da insegurança gerada pela falta de definições acerca dos contratos de concessão com prazos de vencimento de curto prazo, consoante tema abordado em nosso último artigo, pairam inúmeras incertezas como se ocorrerão novos racionamentos de energia elétrica.

Bibliografia

- *DE-SEB – Descentralização da Regulação do Setor Elétrico Brasileiro – Ministério das Minas e Energia – 1998.*
- *RE-SEB – Reestruturação do Setor Elétrico Brasileiro – Ministério das*

Minas e Energia – 1998.

- *Nordpool Spot . Disponível em: <<http://www.nordpoolspot.com>>.*
- *Federal Regulation and Oversight of Energy. Disponível em: <<http://www.ferc.gov>>.*
- *California Public Utilities Commission. Disponível em: <<http://www.cpuc.ca.gov>>.*
- *Agência Nacional de Energia Elétrica. Disponível em: <<http://www.aneel.gov.br>>.*
- *Annual Energy Outlook 2009 – Doe/Eia – March 2009 – Disponível em: <<http://www.eia.doe.gov>>.*
- *Balanço Energético do Estado do Rio Grande do Sul 2005/2007. Porto Alegre, Grupo CEEE/Secretaria de Infra-Estrutura e Logística do Rio Grande do Sul, 2008. 240p.*
- *Dicionário de terminologia energética 2004 – World Energy Council. 4. Edição, Furnas Centrais Elétricas S.A. Rio de Janeiro, 2004.*
- *Informativo tarifário – Energia elétrica. Ministério de Minas e Energia – MME; Secretaria de Energia Elétrica – SEE; Departamento de Gestão do Setor Elétrico – DGSE, nº 4, jun 2008.*
- *International Energy Agency. Key World Energy 2008. Paris, 2008. 80p.*
- *OLADE – Organização Latino-americana de Energia – Energia em Cifras – Versão nº 18 – novembro 2007.*

* **MARCELO MACHADO GASTALDO** é advogado, especialista em direito em energia elétrica e diretor jurídico do GrupoCom. **PABLO BERGER** é advogado e coordenador do Comitê Legal da Câmara Britânica de Comércio e Indústria (BRITCHAM)

CONTINUA NA PRÓXIMA EDIÇÃO

Confira todos os artigos deste fascículo em www.osetoreletrico.com.br
Dúvidas, sugestões e comentários podem ser encaminhados para o e-mail redacao@atitudeeditorial.com.br