

O PREÇO DA ENERGIA: O DESCONTROLE DO ABUSO DE CONTROLE¹

Dea Fioravante²

SINOPSE

A pandemia da covid-19 acarretou desequilíbrios macroeconômicos como escassez de oferta, represamento de demanda e, conseqüentemente, alteração no comportamento dos preços: a inflação, medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), acumulou crescimento de 20,73% nos últimos dois anos encerrados em maio. Os itens cuja demanda é mais inelástica foram os que puxaram o indicador, entre eles está a energia elétrica. Este texto analisa a evolução do preço da energia elétrica de agosto de 1999 a maio deste ano e apresenta justificativas para explicar o acúmulo de 395% no período.

Palavras-chave: energia elétrica; inflação; regulação.

1 INTRODUÇÃO

A Década Perdida³ deixou uma herança inflacionária no Brasil que persistiu de forma intensa até o início da década de 1990. Após esse período, a inflação brasileira passou a ser uma das grandes preocupações dos governantes e da população. A instituição do real como moeda oficial do país, em julho de 1994, quebrou o ciclo da hiperinflação, recuperando a credibilidade da moeda brasileira e o poder de compra da população.

Superada a herança inflacionária, o regime de metas de inflação,⁴ instituído em junho de 1999, trouxe certo alívio e estabilidade em relação ao comportamento dos preços. Entretanto, com o início da pandemia da covid-19 e as restrições de oferta conseqüentes, o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) passou a apresentar crescimento mais acentuado a partir de junho de 2020. Nos últimos dois anos, o IPCA acumulou 20,73% de crescimento até maio deste ano, enquanto nos dois biênios anteriores o crescimento acumulado foi de 6,5% aproximadamente.⁵

Ao desagregar o IPCA, é possível inferir que, quanto mais essencial for o bem ou o serviço e quanto mais protegido for o mercado, maior o acúmulo inflacionário ao longo das últimas duas décadas. Entre os itens essenciais de consumo, tanto para as famílias como para o setor produtivo, está a energia elétrica. Como pode ser visto no gráfico 1, de agosto de 1999 a maio de 2022, enquanto o IPCA acumulou um aumento de 316,14%, o preço de energia elétrica residencial registrou 395,38% de inflação acumulada, chegando a 474,17% em março deste ano. Este estudo apresenta algumas explicações para o aumento expressivo do preço da energia elétrica e para as quebras estruturais da série do IPCA Energia.

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/radar70art3>

2. Pesquisadora na Diretoria de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Diset/Ipea).
E-mail: <dea.fioravante@ipea.gov.br>.

3. A Década Perdida corresponde à década de 1980, período no qual o país diminuiu bruscamente sua taxa de crescimento e passou por recessão e hiperinflação. Na ótica econômica, trata-se de um período perdido em termos de crescimento.

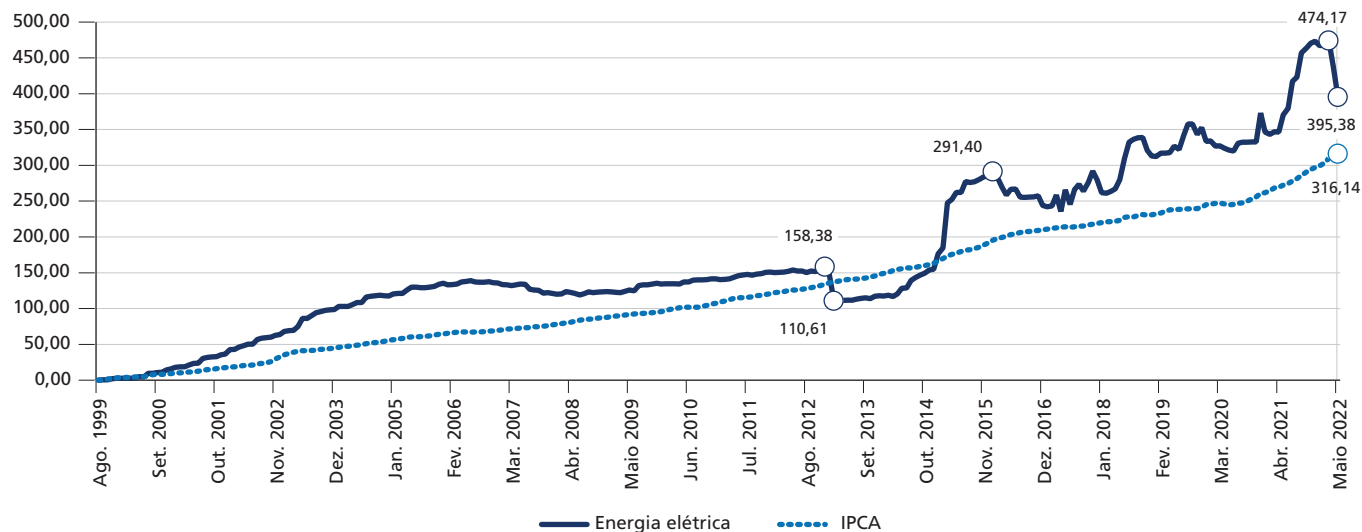
4. Decreto nº 3.088, de 21 de junho de 1999, e Resolução nº 2.615, de 30 junho de 1999.

5. Para os biênios maio 2016-maio 2018 e maio 2018-maio 2020, o IPCA acumulou 6,55% e 6,62% de crescimento, respectivamente.

GRÁFICO 1

Inflação da energia elétrica mensurada pelo IPCA Energia (ago. 1999-maio 2022)

(Em %)



Fonte: Sistema IBGE de Recuperação Automática (Sidra).
Elaboração da autora.

2 O MERCADO DE ENERGIA ELÉTRICA

A energia elétrica é comercializada em dois mercados distintos no Brasil: Ambiente de Contratação Livre (ACL) e Ambiente de Contratação Regulada (ACR). No ACL, os preços são livremente negociados e definidos de acordo com a demanda de energia, mas para comprar energia neste mercado é necessário um consumo mínimo de 500 kW por mês (Mercado..., 2022). Como consequência, 65% dos consumidores se enquadram no ambiente regulado, no qual os preços são definidos em leilões e a tarifa é estipulada pela Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel). No ACR, a energia é precificada antes de sua comercialização, fazendo com que os preços não reflitam a demanda relativa de energia no ato da compra. É importante ressaltar que o preço da energia elétrica não é a tarifa propriamente dita. A Aneel tem grande influência na definição da tarifa de energia, principalmente na chamada parcela B.⁶ O preço pago pelo consumidor é composto por tarifa, quantidade consumida, tributos (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS, Programa de Integração Social – PIS, Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social – Cofins e Contribuição de Iluminação Pública – CIP) e bandeira tarifária.

O regime de bandeiras tarifárias, em vigor desde janeiro de 2015, foi uma tentativa de aperfeiçoamento na formulação do preço da energia (Silva, 2016). As bandeiras permitem ajustes de curto prazo quando o custo da energia passa por variações de acordo com as condições hídricas não esperadas. Nesse sentido, as bandeiras são o único fator na composição final do preço da energia que tenta equilibrar as condições de oferta e a demanda.

A rigidez dos preços e da oferta de energia, associada a fatores que alteram a demanda, dificulta o equilíbrio neste mercado. O crescimento demográfico e o desenvolvimento econômico geram pressão de demanda, pois aumentam o consumo de energia que, no curto prazo, tem uma oferta relativamente fixa. A demanda por energia é considerada inelástica, o que diminui o impacto de um aumento de tarifa sobre o consumo. Adicionalmente, os

6. A tarifa é composta pelas parcelas A e B e fator X. A parcela A é calculada pela Aneel e engloba custos pouco gerenciáveis pela concessionária, como a compra de energia das geradoras. A parcela B engloba os custos gerenciáveis pela distribuidora, como custo do capital, e o fator X incorpora os ganhos de produtividade da concessionária.

contratos de comercialização são de longo prazo com pouca margem de flexibilização caso haja um desequilíbrio entre oferta e demanda no curto prazo.

Durante o período 2001-2004, o preço de energia acumulado no ano cresceu rapidamente a uma taxa anual média de 18% (IPCA Energia). Desde o início dos anos 2000, o consumo de energia tem aumentado a uma taxa de 5% ao ano, mas a geração de energia não acompanhou essa expansão. O racionamento ocorrido em 2001 foi prova de que o sistema brasileiro de geração e distribuição de energia não suportava o crescimento da demanda (Walvis e Gonçalves, 2014).

A partir de 2004, as distribuidoras foram obrigadas a comprar energia em leilões, em uma tentativa de trazer previsibilidade, estabilidade e segurança jurídica ao setor. As licitações adotam o modelo do tipo *price cap*, em que a modicidade tarifária é o critério para permitir a concessão. Os leilões permitem o ajuste de preços, mas, para vencer as licitações, as concessionárias têm incentivos a estipular um preço abaixo do preço real. As revisões tarifárias são feitas obrigatoriamente a cada quatro ou cinco anos, e há também a possibilidade de reajustes anuais⁷ para rever custos não gerenciáveis, como períodos intensos de estiagem e revisões extraordinárias, para manutenção do equilíbrio. De 2004 a 2012, os preços ficaram estáveis e cresceram em média 3% em cada ano, no decorrer dos nove anos (acumulado no ano).⁸

Na curva de preço de energia elétrica do gráfico 1, chama atenção a quebra estrutural em dezembro de 2012, consequência do congelamento de preços feito pelo governo federal com a Medida Provisória nº 579, cujo objetivo era reduzir em 20% a tarifa de energia (Brasil, 2012). A medida intensificou a atuação da Aneel no setor, prorrogando as concessões com a condição de que a remuneração das usinas fosse estabelecida pela agência, os riscos hidrológicos fossem assumidos pelas concessionárias, entre outras condições que trouxeram muita instabilidade ao setor. A falta de alinhamento entre tarifas e custos gerou diversas consequências, cujas principais foram: estagnação da oferta do serviço, aumento de subsídios, alta judicialização do setor e desequilíbrio entre oferta e demanda que geraram sucessivos aumentos de preços a partir de 2014.

A crise hídrica em 2013 e 2014 acarretou a necessidade de ativação de usinas termoeletricas, cujo custo de geração de energia é muito superior ao das hidroelétricas, para garantir o fornecimento de energia (Walvis e Gonçalves, 2014). Entre janeiro de 2014 e janeiro de 2016, o preço da energia subiu 174 pontos percentuais.

A partir de 2015, o regime de bandeiras tarifárias permitiu flexibilidade de preços (Aneel, s.d.), que, associado ao aumento do risco hidrológico, explica as oscilações da curva a partir desse ano. O aumento expressivo em janeiro de 2018 foi consequência do baixo nível dos reservatórios, o que incitou um reajuste nas tarifas das bandeiras para custear as usinas termelétricas.

Ao longo de 2021, a energia elétrica acumulou 121,21% de aumento, enquanto o IPCA cresceu 10,06% no mesmo período. Três fatores principais são apontados: o primeiro deles foi a crise hídrica; o segundo, o reajuste na tarifa da bandeira vermelha; e o terceiro, a incidência da bandeira de escassez hídrica. A crise diminuiu os reservatórios das hidrelétricas do Sul e do Centro-Oeste, responsáveis por 70% da geração de energia hidráulica no país. Como resposta ao aumento expressivo do custo da geração, a Aneel reajustou a bandeira vermelha em 52%, que foi praticada de maio a setembro daquele ano, quando a bandeira de escassez hídrica passa a incidir sobre o preço final (Aneel, s.d.).

Como resultado, em março de 2022, a inflação acumulada da energia atinge o maior pico da série, 474,17% de crescimento acumulado. A partir de abril de 2022, a bandeira verde entrou em vigor, devido às condições

7. As Revisões Tarifárias Periódicas (RTPs) definem um novo patamar das tarifas, para um horizonte temporal de cinco anos. O Reajuste Tarifário Anual (RTA) é feito para corrigir custos não planejados no último ano. A Revisão Tarifária Extraordinária (RTE) corrige problemas emergenciais imediatos em prol da viabilidade do contrato.

8. É a média dos valores acumulados no ano para os nove anos que compõem o período 2004-2012.

hídricas bastante favoráveis, que deve se manter até o fim do ano, com 97% de probabilidade, segundo a Aneel. A bandeira verde favoreceu a queda de 86,28% acumulada de março a maio, contribuindo para o fechamento da série em 395,38% no acumulado do período (Aneel, s.d.).

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para que o setor elétrico se torne mais eficiente e os ganhos de eficiência sejam repassados aos consumidores, é preciso estimular alguma concorrência no setor, com a clareza de que se trata de um monopólio natural. Uma medida que tende a aumentar a concorrência entre os ambientes livre (ACL) e regulado (ACR) é a flexibilização dos requisitos para compra no ACL, de forma que mais consumidores possam arbitrar entre comprar energia no ambiente livre ou no regulado, o que vem sendo discutido, desde 2016, no Congresso Nacional por meio do projeto de portabilidade da conta de luz (Projeto de Lei nº 414/2021).⁹

Gutierrez (2022) aponta que o setor elétrico brasileiro apresenta barreiras à entrada e concentração de mercado muito acima dos países-membros da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), e a principal causa dessa concentração é a liberdade de compra do pequeno consumidor. Por fim, uma modelagem regulatória consolidada, com transparência e previsibilidade, tende a diminuir a judicialização e a necessidade de intervenções de curto prazo no setor elétrico.

REFERÊNCIAS

ANEEL – AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA. **Bandeiras tarifárias**: relatório do acionamento. Brasília: SGT/Aneel, [s.d.]. Disponível em: <<https://bit.ly/3cyqx6u>>. Acesso em: 26 jun. 2022.

ATUALIZAÇÃO dos valores das bandeiras tarifárias entra em consulta pública. **Aneel**, 12 abr. 2022. Disponível em: <<https://bit.ly/3B7p7dz>>. Acesso em: 26 jun. 2022.

BRASIL. Medida Provisória nº 579, de 11 de setembro de 2012. Dispõe sobre as concessões de geração, transmissão e distribuição de energia elétrica, sobre a redução dos encargos setoriais, sobre a modicidade tarifária, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 12 set. 2012. Disponível em: <<https://bit.ly/3B74z4H>>. Acesso em: 8 nov. 2018.

GUTIERREZ, M. B. G. P. S. **Reformando o setor elétrico brasileiro**: uma aproximação com os países da OCDE. Brasília: Ipea, maio 2022. (Nota Técnica Dirur, n. 28).

MERCADO livre de energia bate recorde de migração de unidades consumidoras em 2021. **CCEE**, 24 jan. 2022. Disponível em: <<https://bit.ly/3owZCL5>>. Acesso em: 27 jul. 2022.

SILVA, R. M. **Bandeiras tarifárias**: benefício ou prejuízo ao consumidor? Brasília: Senado, mar. 2016. (Texto para Discussão, n. 191). Disponível em: <<https://bit.ly/3PrL0IB>>. Acesso em: 25 jun. 2022.

WALVIS, A.; GONÇALVES, E. D. L. **Avaliação das reformas recentes no setor elétrico brasileiro e sua relação com o desenvolvimento do mercado livre de energia**. Rio de Janeiro: FGV, 2014.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BCB – BANCO CENTRAL DO BRASIL. Resolução nº 4.582, de 29 de junho de 2017. Fixa a meta para a inflação e seu intercalo de tolerância para os anos de 2019 e 2020. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 37, 30 jun. 2017. Seção 1. Disponível em: <<https://bit.ly/3vaMjUt>>.

EPE – EMPRESA DE PESQUISA ENERGÉTICA. **Anuário estatístico de energia elétrica 2017** – ano base 2016. Brasília: EPE, 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/3IYknbT>>. Acesso em: 22 nov. 18.

9. Disponível em: <<https://bit.ly/3v4qHsP>>.