

ipea

Instituto de Planejamento Econômico e Social

IPLAN

Instituto de Planejamento

Acompanhamento de Políticas
Públicas

nº 18

Condicionantes da Política
Energética Nacional

Coordenadoria de Minas e
Energia

Agosto de 1989

Instituto de Planejamento - IPLAN

Acompanhamento de Políticas
Públicas

nº 18

Condicionantes da Política
Energética Nacional

Coordenadoria de Minas e
Energia

Agosto de 1989

O Instituto de Planejamento Econômico e Social (IPEA) é uma fundação vinculada à Secretaria de Planejamento e Coordenação da Presidência da República (SEPLAN/PR), composta pelo Instituto de Planejamento (IPLAN), Instituto de Pesquisa (INPES) e Centro de Treinamento para o Desenvolvimento Econômico (CENDEC).

Ministro do Planejamento:	João Batista de Abreu
Presidente do IPEA:	Ricardo Luís Santiago
Diretor do IPLAN:	Flávio Rabelo Versiani
Diretores-Adjuntos:	Francisco Almeida Biato e Solon Magalhães Vianna

Coordenadoria de Agricultura e Abastecimento:	José Garcia Gasques
Coordenadoria de Educação e Cultura:	Divonzir Artur Gusso
Coordenadoria de Emprego e Salários:	Ana Amélia Camarano
Coordenadoria de Desenvolvimento Regional:	Clando Yokomizo
Coordenadoria de Desenv. Urbano e Meio Ambiente:	Edgar Bastos de Souza
Coordenadoria de Indústria e Tecnologia:	Michael Wilberg
Coordenadoria de Minas e Energia:	Otávio de Carvalho Franco
Coordenadoria de Planejamento Macroeconômico:	Eduardo Felipe Ohana
Coordenadoria de Saúde e Previdência Social:	Maria Emília R. M. de Azevedo
Coordenadoria do Setor Externo:	Renato Coelho Baumann das Neves
Coordenadoria de Transportes e Comunicações:	Sílvio Caracas de Moura Junior

Setor de Documentação:	Norma Stenzel
Setor de Processamento de Dados:	José Adalberto de Paula Ferreira
Assessoria Editorial:	Maria Lúcia Casasanta Brüzzi

Comitê Editorial do IPLAN:

- . Flávio Rabelo Versiani - Presidente
- . Carlos Monteiro Villa Verde
- . Edgar Bastos de Souza
- . Eduardo Felipe Ohana
- . Maria Lúcia Casasanta Brüzzi
- . Pedro Demo
- . Solon M. Vianna

Este trabalho é de responsabilidade do(s) autor(es). As opiniões nele contidas não representam necessariamente o ponto de vista do IPLAN, ou da SEPLAN.

CONDICIONANTES DA POLITICA ENERGETICA NACIONAL*

*Este trabalho foi elaborado por Nilton Romeu e Otávio Franco,
da Coordenadoria de Minas e Energia do IPLAN.

SUMÁRIO

	Pág.
1. Introdução	1
2. Retrospectiva e Desequilíbrios da Política Energética	1
3. Crise Fiscal e Financeira do Estado	7
4. A Crise Financeira do Setor Elétrico	10
5. Sugestões de Diretrizes para a Política Energética	13
Anexo: Gráfico	

1. INTRODUÇÃO

Os problemas atuais do setor de energia são reflexos dos desequilíbrios externo e interno presentes na economia brasileira, causados, por sua vez, em grande medida, pelos choques externos (elevação dos preços internacionais do petróleo e das taxas internacionais de juros entre 1974 e 1979). A definição de uma política energética nacional para as próximas décadas depende do equacionamento de três questões básicas, emergentes no contexto daqueles desequilíbrios, quais sejam:

a) a inadequação da política energética em vigor, frente ao novo cenário de preços internacionais do petróleo,

b) a crise econômico-financeira do Estado brasileiro, decorrente dos chamados "déficits gêmeos", ou seja, a dívida pública interna e o endividamento externo, e

c) a crise financeira das empresas do setor elétrico, gerada por políticas inadequadas como resposta aos desequilíbrios em gestação ao longo dos anos 70.

Por conseguinte, os parágrafos que se seguem tratam de avançar na análise dessas três questões, a fim de identificar, com a clareza possível, os principais estrangulamentos interpostos ao setor de energia. Como conclusão, procura-se apontar, em linhas gerais, algumas diretrizes básicas.

2. RETROSPECTIVA E DESEQUILÍBRIOS DA POLÍTICA ENERGÉTICA

A política energética nacional, formulada sob os impactos dos choques de preços do petróleo de 1973/74 e 1979 e sobretudo em razão da expectativa criada de uma contínua elevação desses preços¹, tinha como objetivos básicos a autonomia do se-

¹As previsões mais pessimistas admitiam um preço da ordem de US\$ 60/b (em US\$ de 1979) em meados dos anos 80, isto num quadro de crescente escassez do produto.

tor e a diversificação das fontes primárias, principalmente a substituição do petróleo importado por fontes renováveis nacionais. Vale enfatizar que tais objetivos eram viabilizados economicamente em razão da perspectiva da escalada dos preços do petróleo.

A questão fundamental consistia, pois, em mudar a estrutura do consumo global de energia primária, que em 1979 apresentava os seguintes dados: (i) cerca de 45% daquele consumo eram provenientes de combustíveis fósseis não-renováveis, (ii) dependência externa da ordem de 37% do total de energia consumida no País e de 85% em relação ao petróleo². Deve ser ressaltado que à política de preços, acoplada com incentivos para utilização dos diversos energéticos, caberia papel destacado na definição do novo perfil de produção e de consumo de energia primária. Assim, por esta política, seriam criados estímulos para o uso de fontes alternativas nacionais e, paralelamente, desestímulos ao consumo de energéticos importados, além da indução ao uso eficiente de energia.

O esforço de substituição teve nos investimentos setoriais a sua principal linha de ação. A participação dos investimentos em energia no total destes no País apresentou um aumento expressivo, elevando-se de um patamar da ordem de 10-11% no início dos anos 70 para um pico de 23,5% em 1982/83. Da mesma forma, foi crescente a participação dos investimentos em energia em relação ao PIB, evoluindo de 2,8% nos anos de 1971 a 1973 para cerca de 5% em 1982, e declinando a partir daí para cerca de 3% em 1987³.

A distribuição dos investimentos por fontes energéticas em relação ao PIB apresentou o seguinte quadro: (i) o setor elétrico elevou sua participação de 1,8% no início da década de 70 para 2,6% em 1983, (ii) os investimentos em petróleo seguiram aproximadamente a evolução dos preços internacionais, ou

²As fontes desses dados e dos demais citados no texto são o Balanço Energético Nacional - 1987 e a Comissão Nacional de Energia - Subgrupo de Referências Básicas.

³Os investimentos em energia em 1982 representavam cerca de US\$ 11,7 bilhões, a preços de 1987.

seja, passaram de 0,8% para 1,4% após o primeiro choque, voltando a elevar-se após o segundo choque, e atingindo 1,8% do PIB em 1982, (iii) os investimentos no PROALCOOL representaram cerca de 0,5% do PIB entre 1980-84, correspondentes ao período de sua implantação, (iv) os investimentos nucleares mantiveram-se em torno de 0,2% do PIB entre 1978 e 1985. O que deve ser destacado nesses dados é que o pico dos investimentos em energia ocorreu entre 1982/83, passando a declinar nos anos finais da presente década.

Os resultados da estratégia delineada para o setor energético podem ser avaliados a partir de seus objetivos, implícitos na evolução do consumo total por fontes primárias. Assim, a hidreletricidade mostra uma impressionante elevação de sua participação no consumo total, aumentando de 19% em 1973 para 30% em 1986. A cana-de-açúcar também aumentou sua participação, passando de 8% do total em 1973, para cerca de 12% em 1986. Tendência oposta a essas se verifica no caso do petróleo, cuja participação no período 1973/86 caiu de 43% para 33%.

Quanto à dependência externa de energia, ocorreu uma forte redução em termos globais entre 1973 e 1986, ou seja, de 34% para 19%. A redução da dependência em relação ao petróleo importado foi também bastante significativa, caindo de 78% em 1973 para 45% em 1986.

As modificações ocorridas no mercado internacional do petróleo, contudo, vieram a alterar aquelas expectativas que fundamentavam a política energética analisada acima. O novo cenário de preços internacionais do petróleo, ao contrário das previsões do final dos anos 70, indica que não deverão ocorrer saltos espetaculares. As previsões atuais são de relativa estabilidade na década de 90, situando-se o preço do produto entre US\$ 20-30/b. Justificam essas previsões o argumento de que existem atualmente mecanismos reguladores de eventuais instabi-

lidades, capazes de acomodar os interesses dos vários atores da economia do petróleo e suas interações com a economia mundial⁴.

Assim, a inflexão ocorrida em relação à trajetória dos preços internacionais do petróleo colocou em xeque a "racionale" sobre a qual a política energética havia sido formulada, principalmente a questão da diversificação das fontes primárias. Esta última, justificada anteriormente pela expectativa de contínua elevação do preço do petróleo conforme mencionado, tem exigido a manutenção de incentivos e subsídios governamentais com efeitos desequilibradores nas estruturas de oferta e demanda dos energéticos. É nesse contexto que se coloca a importante questão dos preços relativos dos combustíveis líquidos. Vale, portanto, uma breve digressão sobre a mesma.

O objetivo da política de preços dos combustíveis líquidos era o de minimizar o impacto interno do ajustamento aos choques do petróleo, por meio da manutenção do preço da gasolina em patamar elevado, enquanto os dos demais derivados permaneciam relativamente reduzidos. A estratégia montada visava: (i) inibir expansões aceleradas do consumo automotivo, onerando consumidores finais de classes de renda média e alta, (ii) gerar recursos, mediante a elevação dos preços da gasolina, para a recuperação de custos do setor petróleo e para o financiamento da expansão das reservas e da capacidade produtiva, e (iii) desonerar relativamente os consumidores de baixa renda (GLP), os industriais (nafta, óleo combustível) e o transporte de carga (diesel). Havia nessa estratégia, como se pode deduzir, objetivos econômicos (minimizar os impactos sobre os custos de produção e, portanto, sobre as taxas de inflação) e sociais (desonerar relativamente as classes de mais baixa renda).

⁴Destacam-se entre esses mecanismos a maior participação na produção mundial de países não integrantes da OPEP, o desenvolvimento do mercado a termo, a viabilização da produção de petróleo e energéticos alternativos em caso de nova escalada de preços e a retração da oferta em situação de pressões baixistas.

Quanto ao álcool, o fato de ser adicionado à gasolina em sua forma anidra, e vendido ao alto preço desta, criava um mecanismo interno de subsídios cruzados. Explica-se: o preço do álcool anidro ao nível do preço da gasolina gerava recursos suficientes para subsidiar o hidratado, que chegava aos consumidores finais a um preço abaixo do custo de produção. No entanto, a grande expansão das vendas de veículos a álcool hidratado após 1979, que passaram a responder por mais de 90% da colocação de novos modelos no mercado⁵, tem diminuído significativamente os consumos associados de gasolina e álcool anidro. Como consequência, reduziu-se a base de arrecadação de recursos para o subsídio ao álcool hidratado e à manutenção de preços favorecidos a outros derivados.

A contínua elevação do preço do álcool⁶, contraposta ao cenário de estabilidade e preços baixos do petróleo e da estagnação da fonte geradora de recursos para o seu subsídio, tem exigido um elevado patamar para o preço da gasolina, dada a paridade entre ambos. De outra parte, o propósito de amortecer os efeitos inflacionários internos, que resultariam da elevação concomitante dos preços dos demais derivados (GLP, nafta e diesel), tem-se refletido numa relação de preços outros derivados/gasolina excessivamente baixa, principalmente diesel/gasolina.

Em conclusão, a viabilização financeira do PROALCOOL, ao desestruturar os preços relativos dos derivados, provocou graves desequilíbrios nas suas estruturas de oferta e demanda, manifestados nas seguintes situações: (i) crescimento exagerado da demanda de diesel em relação a combustíveis do "ciclo Otto", (ii) substituição crescente da gasolina pelo álcool carburante,

⁵Este resultado se deve à criação de um conjunto de incentivos à aquisição de veículos a álcool, entre os quais destaca-se a fixação do teto máximo de 65% (alterada para 69% em junho/88 e para 75% em dezembro/88) para a paridade de preço álcool/gasolina.

⁶Essa elevação se faz necessária para a cobertura dos custos de produção, estocagem e comercialização.

(iii) necessidade de exportação, às vezes de forma gravosa, dos excedentes de gasolina, (iv) possível sobra de óleo combustível e importação do GLP, e (v) realização de vultosos investimentos na adaptação da estrutura de refino, para reduzir a proporção da gasolina e aumentar a do diesel. Acrescente-se, ainda, a esse quadro de desequilíbrios o fato de que a PETROBRAS espera alcançar a auto-suficiência com a produção de petróleo em águas profundas, a um custo alegado de US\$ 11/b, e tem-se estabelecida a premência de se repensar a política setorial vigente.

No setor elétrico, a política energética delineada após os choques do petróleo teve também efeitos desequilibradores. A aceleração dos investimentos em energia elétrica, criando certa margem de capacidade ociosa de geração, mais o declínio de seus preços em termos reais e o estabelecimento de tarifas especiais visando substituir derivados do petróleo levaram à intensificação do uso de eletricidade por unidade monetária do PIB⁷. Essa intensificação foi particularmente importante no setor industrial, que sofreu modificações estruturais no sentido da introdução de tecnologias eletrointensivas e da produção de materiais altamente consumidores de eletricidade, como o alumínio e o cloro⁸. Mais uma vez, o novo cenário de preços do petróleo produziu uma demanda desequilibrada, em que se consome mais eletricidade do que o recomendável pela nova situação de preços relativos.

Os planos de investimentos da ELETROBRAS (Plano 2010) para a expansão do sistema da energia elétrica, certamente influenciados pelos desequilíbrios de demanda mencionados, colocam pa-

⁷A razão oferta interna de energia elétrica/PIB elevou-se de 59 tEP/Cz\$ 10³, em 1970, para 107 tEP/Cz\$ 10³ em 1986 (a preços de 1976).

⁸Um argumento polêmico relacionado a essa questão sustenta que a intensificação do uso de eletricidade por unidade de produto servada nos países desenvolvidos, e que é oposta àquela obdivisão internacional do trabalho, configura um novo sistema de produzir bens intensivos em energia. Nesse, compete à periferia desenvolvidos, visando principalmente à sua exportação, e, em contrapartida, arcar com os onus correspondentes aos investimentos necessários e impactos ambientais associados.

ra o País a necessidade de grandes investimentos em geração, transmissão e distribuição para o aproveitamento do potencial hídrico, em grande parte localizado na Amazônia. Dado o atual quadro de escassez de recursos para investimentos, conforme análise mais à frente, e dada a alegada perspectiva de prováveis racionamentos em futuro próximo, fica também clara a necessidade de se repensar a política para este setor, a fim de se otimizar o uso das diferentes fontes de energia elétrica.

Como conclusão à análise dos desequilíbrios gerados pela inadequação da política energética ainda em vigor frente ao novo cenário de preços do petróleo, reafirma-se a necessidade de sua reformulação. Em particular, faz-se urgente estabelecer uma nova política de preços relativos capaz de superar os desequilíbrios identificados e gerar uma matriz energética que reflita o uso eficiente e equilibrado do conjunto de suas fontes.

3. CRISE_FISCAL_E_FINANCEIRA_DO_ESTADO

Um dos problemas econômicos mais graves que o País enfrenta atualmente é o virtual colapso das finanças públicas. A sua implicação é que o Estado tornou-se incapaz de continuar cumprindo um papel dinâmico no processo de crescimento através de seus investimentos, sobretudo na expansão da infra-estrutura econômica. Na raiz dessa crise está o processo que levou à acumulação das duas dívidas - a externa e a interna.

O endividamento externo resultou da forma particular que o País adotou para adaptar-se ao primeiro choque do petróleo. O desequilíbrio estrutural causado exigia a redução do nível de atividade interna para diminuir as necessidades de importações de petróleo, ou seja, a adoção do chamado ajustamento recessivo. A estratégia brasileira, ao contrário, foi a de manter o crescimento do produto a taxas elevadas e financiá-lo com empréstimos externos, obtidos junto a instituições financeiras

privadas, a taxas de juros flutuantes⁹. O segundo choque do petróleo e a elevação das taxas internacionais de juros a partir de 1979 vieram a agravar significativamente as condições desse endividamento.

O endividamento interno, por sua vez, está associado também ao objetivo de manter o crescimento acelerado. Com esse propósito, criou-se um amplo leque de fundos e programas, administrados pelo Banco Central, destinados a fornecer recursos subsidiados para atividades e setores prioritários. Tais fundos, alocados indevidamente no orçamento monetário, e, portanto, sem cobertura de recursos fiscais, passaram a exigir a colocação de títulos públicos federais no mercado primário para evitar o financiamento via expansão da moeda. Num segundo momento, as taxas domésticas de juros elevadas, necessárias à colocação crescente de títulos do Governo, e os efeitos sobre o estoque da dívida acumulada, via correção monetária, da aceleração inflacionária observada no período deram a essa dívida um caráter financeiro. Assim, ela passou a crescer em razão do seu próprio serviço.

As dívidas interna e externa, geradas pelo processo descrito sucintamente acima¹⁰, criaram duas restrições graves. A primeira delas foi a impossibilidade de se continuar financiando o crescimento econômico com absorção de poupanças externas, como se fez até o final dos anos 70. A segunda foi a impossibilidade de financiá-lo internamente de forma não inflacionária recorrendo ao mercado de títulos públicos. Na verdade, o giro da dívida interna acumulada tem concentrado de forma perigosa nas mãos do Governo as poupanças do setor privado.

⁹ Era também parte importante dessa estratégia o ajustamento estrutural do balanço de pagamentos, baseada na substituição de importações de bens de capital e insumos básicos, os principais itens da pauta.

¹⁰ É importante também apontar a forma como essas duas dívidas se interrelacionam. A entrada de recursos externos com elevadas necessidades de cobertura do déficit em transações correntes, leva o Governo a ter que colocar títulos no mercado para obstatização da dívida externa em moeda nacional. De outra parte, a lares dos exportadores para os serviços dessa dívida, resultando em novas colocações de títulos. Amplia-se, assim, a dívida interna refletindo a externa.

Uma análise interessante do desajuste das contas externas como restrição à capacidade de financiar os investimentos obtém-se considerando os conceitos de taxa de investimento, taxa de poupança territorial e taxa de absorção da poupança externa¹¹. Conforme pode ser observado no Gráfico 1, em anexo, a taxa de investimento manteve-se acima da taxa de poupança interna até o início dos anos 80, o que era possível pela absorção de poupanças externas na forma de déficits em transações correntes (exclusive juros). Entretanto, na medida em que a crise cambial se agravou, em 1981/82, e o País viu-se na contingência de adotar o programa de ajustamento preconizado pelo FMI, a taxa de investimento caiu abaixo da poupança territorial, sendo a diferença (3% a 5% do PIB) destinada ao serviço da dívida.

A conclusão principal é que, mantendo-se os atuais termos da questão do endividamento externo, o País defronta com uma restrição macroeconômica grave à sua capacidade de investimento. Mais importante ainda, essa restrição impõe-se a todos os setores da economia, ou seja, tanto ao Governo quanto ao setor privado.

A crise financeira do Estado colocou assim em questionamento a sua capacidade de continuar desempenhando a função básica de conduzir programas de interesse do desenvolvimento nacional, com o objetivo maior de reduzir as amplas desigualdades setoriais e regionais existentes no País. Essa crise veio reforçar a posição daqueles que defendem a redução da participação do Estado na atividade econômica, abrindo espaços à iniciativa privada. No setor de energia, o debate estatização versus privatização trata de questões importantes como o papel da iniciativa privada na indústria de energia elétrica, envolvendo discussões como a privatização das concessionárias e a partici-

¹¹Esses conceitos decorrem da equação básica $Y=C+I+(X-M)$, onde Y é o PIB, C é o consumo aparente, incluindo a variação de estoques, I é a formação bruta de capital fixo e $(X-M)$ são as exportações líquidas de bens e serviços não-fatores. Dessa equação segue-se que $I/Y=Y-C/Y-(X-M)/Y$, que são os conceitos indicados acima. As idéias para este tipo de análise foram sugeridos por Carlos Feu Alvim, "Investimentos Energéticos", Comissão Nacional de Energia, novembro/88, mimeo.

pação acionária do setor privado nas mesmas, e ainda desenca-
deando o processo de revisão da concepção de planejamento seto-
rial centralizado, tendo a ELETROBRAS como empresa holding do
sistema. Na verdade, o esgotamento do Estado suscita a busca de
um novo modelo institucional para o setor elétrico, onde o pa-
pel dos seus vários atores sejam redefinidos a partir das con-
dições econômicas atuais.

4. A_CRISE_FINANCEIRA_DO_SETOR_ELÉTRICO

A crise financeira das empresas elétricas, a terceira
questão básica para a formulação da política energética, nada
mais é do que uma manifestação particular da crise do setor es-
tatal brasileiro. A prática de contenção tarifária como instru-
mento da política antiinflacionária e a utilização de projetos
setoriais para operações de crédito no exterior visando ao fi-
nanciamento do déficit em transações correntes constituem os
dois pontos essenciais das dificuldades presentes no setor elé-
trico.

Para avaliar-lhes o impacto, há que examinar as condições
que, até meados dos anos 70, permitiam a expansão do setor elé-
trico com equilíbrio econômico-financeiro. O parâmetro básico é
a taxa de remuneração do investimento, que deve ser compatível
com o custo de recursos de terceiros, de forma que se obtenha
uma margem para remunerar a eles e ao capital próprio, e ainda
autofinanciar parte da expansão¹². A garantia de uma remunera-
ção real dos investimentos das empresas elétricas até 1977
(cerca de 11% nesse ano) permitiam, então, a expansão equili-
brada. Quanto ao aporte complementar de recursos externos, es-
tes eram captados junto a instituições oficiais, como o BIRD e

¹²A base do cálculo dessa taxa é o investimento remunerável,
constituído pelo valor dos bens e instalações em serviço, pe-
lo capital de giro e deduzidas a reserva de depreciação e a
conta de resultados a compensar, sendo corrigido monetaria-
mente. As tarifas elétricas, fixadas pelo DNAEE sob o regime
do "serviço pelo custo", devem, em princípio, assegurar uma
taxa de remuneração mínima legal de 10 a 12% ao ano, capaz de
produzir a compatibilidade mencionada.

o BID, a taxas de juros fixas e a prazos bastante longos (cerca de 25 anos), totalmente compatíveis com a maturação dos projetos setoriais.

A situação de equilíbrio econômico-financeiro do setor elétrico, no entanto, sofreu sensível deterioração ao longo desta década, refletida no acentuado declínio da taxa de remuneração do investimento para cerca de 4% e 5% em 1986 e 87. A responsabilidade por essa nova situação coube ao controle de preços de serviços públicos, exercido pelas autoridades econômicas. A preocupação era conter as altas de preços e não as necessidades financeiras das empresas e de seus programas de investimentos. Desse modo, freqüentemente impedidas de ajustar tarifas de acordo com a tendência inflacionária, as empresas de energia elétrica tiveram reduzidas suas possibilidades de gerar recursos internos para financiar suas expansões¹³. Como consequência, ocorreu uma perda significativa de recursos gerados internamente, que declinaram de 43% em 1974, para 41% em 1977 e apenas 27% em 1986.

As condições em que ocorreu o endividamento externo do setor elétrico a partir de meados dos anos 70 foram completamente diferentes daquelas que prevaleciam na fase de equilíbrio do modelo. A dívida contraída tinha objetivos externos ao setor (financiamento do déficit em transações correntes), seus prazos de carência definidos pelo BACEN estavam em desacordo com a maturação de seus projetos, e era constituída, principalmente, de empréstimos em moeda vinculados ao fornecimento de bens, inclusive para a compra antecipada de equipamentos.

A elevação substancial das taxas de juros internacionais após 1979 e o declínio paralelo da taxa de retorno dos investimentos, dadas aquelas condições em que se fez o endividamento externo, inviabilizaram o modelo setorial. Instalou-se, assim, a crise econômico-financeira do setor elétrico, resumida na in-

¹³A tarifa média real de energia elétrica sofreu forte redução a partir de 1977 até 1986, período em que passou de Cz\$ 1.597/MWh para Cz\$ 1.279/MWh, a preços de 1986.

capacidade de gerar os recursos necessários para o financiamento dos investimentos e cobertura do serviço da dívida. Os indicadores seguintes mostram claramente essa situação:

a) a proporção dos recursos próprios aplicados no setor declina de 70% em 1974, para 58% em 1977 e 45% em 1986, em contrapartida eleva-se a utilização de recursos de terceiros, de 30% em 1974, para 55% em 1986.

b) o serviço da dívida como proporção do total das aplicações cresce significativamente entre 1974 e 1986 (de 13% para 60%), há no mesmo período um correspondente decréscimo nos investimentos, de 71% para 35%.

A crise do setor elétrico que acabamos de delinear, e este aspecto deve ser enfatizado, situa-se no contexto mais amplo da chamada crise do setor público brasileiro, cujas características são a iliquidez e o elevado endividamento das empresas estatais, bem como a falta de recursos para os investimentos necessários. O fato significativo é que esse quadro de deterioração contém o grave risco de inviabilizar o setor público como principal instrumento do desenvolvimento econômico do País.

No caso do setor elétrico, essas restrições significam inviabilizar em grande parte os investimentos necessários ao programa de expansão do sistema, gerando estrangulamentos no suprimento de eletricidade. No contexto dessa crise, as premissas e os instrumentos básicos sobre os quais o setor estava estruturado entraram em disfunção, desencadeando todo um processo de revisão crítica.

As chamadas "questões emergentes" surgiram desse processo e elas podem ser resumidas nos seguintes temas: (i) centralização versus descentralização: os concessionários de maior porte ligados aos estados mais desenvolvidos reclamam menor regulação federal, que entendem como prejudicial, e maior autonomia de atuação, (ii) estatização versus privatização: os capitais privados, conforme mencionado, são vistos como a alternativa para

superar as restrições do setor estatal¹⁴, e (iii) equalização versus desigualização tarifária: as discussões, nesse caso, estão mais centradas nas impropriedades do mecanismo atual que equaliza as tarifas, manifestadas na desorganização do fluxo de recursos intra-setorial, na interferência na gestão econômica das empresas e no desestímulo à eficiência administrativa.

5. SUGESTÕES DE DIRETRIZES PARA A POLÍTICA ENERGÉTICA

As diretrizes gerais para o setor de energia apresentadas abaixo, com as quais procuramos concluir estas notas, representam apenas uma tentativa de estabelecer parâmetros que julgamos devam orientar a política setorial:

- os programas de expansão da ELETROBRÁS e PETROBRÁS estão condicionados à restrição global da capacidade financeira do Estado e por isso devem ser analisados considerando o trade-off entre o equilíbrio financeiro e eventuais estrangulamentos no suprimento desses energéticos, capazes de comprometer o crescimento futuro do País,

- as projeções de demanda devem ajustar-se rigorosamente às previsões anuais de cenários de crescimento até o ano 2000, estabelecendo-se um cronograma de investimentos capaz de compatibilizar os objetivos de saneamento do setor público com as necessidades de crescimento do País,

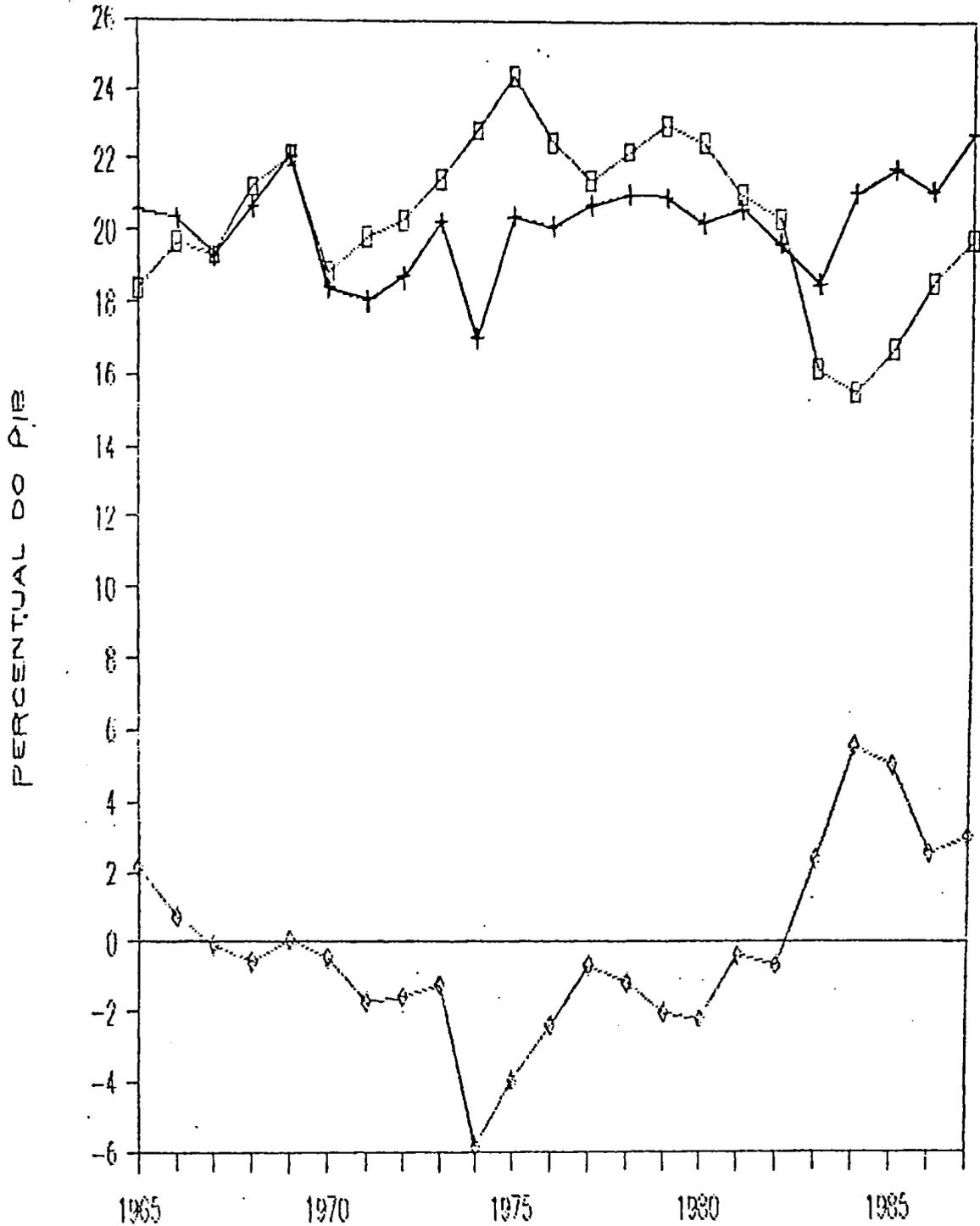
- a partir do novo cenário de preços do petróleo e das reservas detectadas em águas profundas, devem-se rediscutir os papéis do PROALCOOL e do petróleo e gás natural nos anos 90, visando ao equacionamento dos desequilíbrios existentes, principalmente em relação à gasolina, álcool e diesel,

¹⁴É importante ressaltar que esse argumento deve ser qualificado pela restrição macroeconômica à capacidade de investimento incidente também sobre o setor privado.

- a política de preços a ser delineada deverá ser capaz de reduzir os desequilíbrios entre oferta e demanda de energéticos e estimular a eficiência na produção e utilização, reforçando a conservação de energia e do meio ambiente.

TX INVEST, TX POUP TERR, ABSOR POUP EXT

VALORES RELATIVOS AO PIB



INVESTIMENTO

+ TX POUP TERRIT

◇ ABSORCAO POUP EXT

