



IX ENCONTRO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

ISSN: 2594-5688

secretaria@sbap.org.br

Sociedade Brasileira de Administração Pública

ARTIGO

**O PAPEL DO ESTADO NO DESENVOLVIMENTO DO SETOR
ELÉTRICO BRASILEIRO E A PRIVATIZAÇÃO DA ELETROBRÁS
PREVISTA NA LEI 14182/2021**

**CONCEIÇÃO AMARAL SILVA MÔES, DOUGLAS EDUARDO MAREGA ROCHA, RICARDO CARVALHO
LUBARINO DOS SANTOS,**

GRUPO TEMÁTICO: 03 Gestão de Organizações Públicas

IX Encontro Brasileiro de Administração Pública, São Paulo/SP, 5 a 7 de outubro de 2022.
Sociedade Brasileira de Administração Pública
Brasil

Disponível em: <https://sbap.org.br/>

O Papel do Estado no Desenvolvimento do Setor Elétrico Brasileiro e a Privatização da Eletrobrás Prevista na Lei 14182/2021

Resumo:

O desenvolvimento do setor elétrico no Brasil teve como marco inicial investimentos privados estrangeiros. A partir dos anos 1930 inicia-se um processo estatizante que perdurou até 1995, é neste período em que surge a Centrais Elétricas Brasileiras S/A – Eletrobras. A partir de 1995 iniciou-se um processo de privatizações, inclusive no setor energético, com quebras de monopólio, arranjos institucionais por meio de legislação regulatória com vistas a competitividade e incremento de produtividade suficientes para atender à crescente demanda por infraestrutura de energia de elétrica. A privatização da Eletrobrás inicia-se a partir da Medida Provisória nº 1.031 de 2021, posteriormente convertida em Lei nº 14.182 de 2021 num processo legislativo polêmico, dada a inserção de emendas que alteraram substancialmente a proposta original. O escopo do presente trabalho é promover uma avaliação de impacto legislativo da Lei nº 14.182 de 2021 a partir da perspectiva da influência da privatização no desenvolvimento e produtividade do setor, ancorado num referencial teórico que trata dos efeitos da privatização nos setores de infraestrutura, e em especial o setor elétrico.

Palavras-chave: Estado; Setor Elétrico; Eletrobrás; Privatização.

Introdução:

No presente trabalho apresentamos uma síntese do desenvolvimento do sistema elétrico no Brasil até a proposta de privatização da Centrais Elétricas Brasileiras S/A – Eletrobrás. Num segundo momento apresentamos o referencial teórico que trata do impacto da privatização no desenvolvimento e produtividade do setor elétrico, seja de forma isolada, seja por meio de interação com outros arranjos institucionais e de mercado capazes de somados, alcançar os avanços desejados.

Na terceira parte apresentamos a proposta original da Medida Provisória nº1.031de 2021 e a subsequente Lei nº 14.182 de 2021, as emendas e sua natureza jurídica, ao que se segue uma análise de impacto legislativo sob o viés do desenvolvimento e produtividade do setor utilizando modelo proposto por Meneguín (2017).

O texto apresenta o que entende serem as perspectivas da privatização a partir do referencial teórico proposto e compara estas conclusões com as perspectivas apresentadas pelo mercado de acordo com artigos e editoriais publicados em meios especializados.

O Setor Elétrico Brasileiro e o Papel do Estado

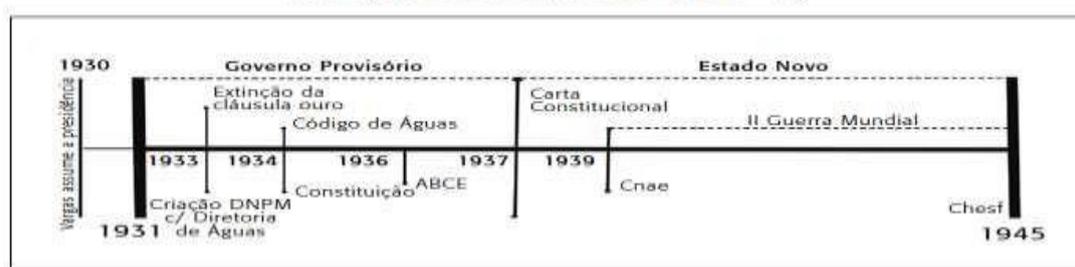
A intervenção do Estado justifica-se quando como solução a falhas de mercado no fornecimento de bens e serviços incapazes de atrair o apetite da iniciativa privada na promoção do seu desenvolvimento, e umas das ferramentas desta intervenção é a sua ação como agente de mercado por meio das empresas estatais. Musachcio e Lazzarini (2015).

A partir da 1ª grande guerra mundial surge uma tendência estatizante no cenário internacional e nacional, onde o Governo Brasileiro assume papel de destaque no desenvolvimento do setor elétrico. As primeiras operações empresariais com energia elétrica surgiram no Brasil em 1880, vinculadas a

atividades fabris. A Light chega ao Brasil em 1889 no estado de São Paulo e posteriormente no Rio de Janeiro (1905). E, em seguida instalou-se a Amforp, companhia estadunidense, estas empresas monopolizavam a energia no Brasil até 1930. Gomes e Vieira (2009).

A crise de 1929 resultou no deblaceda indústria cafeeira no Brasil, e um consequente redirecionamento de significativa fração da economia para desenvolvimento da indústria, que segundo Vainer et al (2015) inaugura o desenvolvimento capitalista brasileiro, protagonizado pelo Estado”.

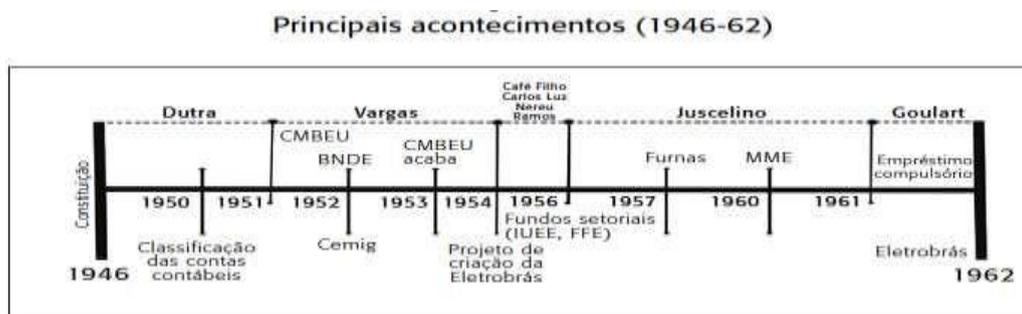
Figura 1 – Linha do tempo Era Vargas
Principais acontecimentos (1931-45)



Fonte: Gomes e Vieira (2009).

Com a Constituição de 1934, e o novo Código de Águas concentrando na União os direitos de exploração dos principais cursos d’água, reforçou-se a presença estatal inclusive no setor elétrico, com a criação da CHESF em 1945. “A criação da Centrais Elétricas Brasileiras S.A. (Eletrobras) foi proposta em 1954 pelo presidente Getúlio Vargas.” e sua instalação “ocorreu oficialmente no dia 11 de junho de 1962” (ELETROBRÁS, 2021).

Figura 2 – Linha do tempo, Eletrobrás na Quarta República brasileira
Principais acontecimentos (1946-62)



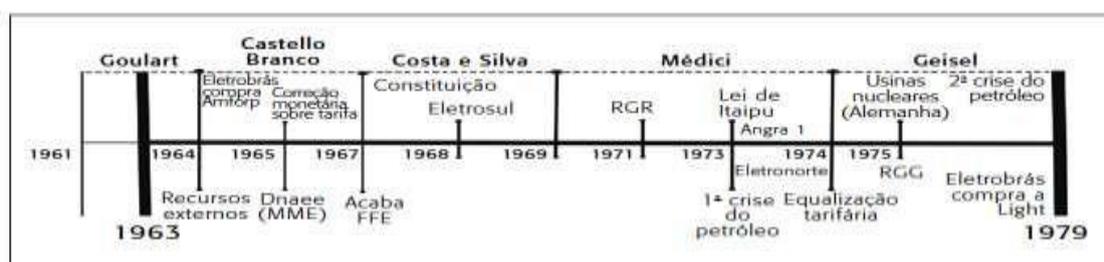
Fonte: Gomes e Vieira (2009).

Com o governo militar (1964) o setor elétrico tomou novos rumos, com a privatização da Amforp e Light adquiridas pela ELETROBRÁS, criada. Gomes e Vieira (2009) afirmam que

Em 1968, o governo federal criou a Eletrosul, geradora no sul do país e, em 1973, a Eletronorte, geradora no norte do país. Para consolidar o novo modelo estatal foi promulgada, em 1973, a Lei de Itaipu, que entre outras medidas criou a Itaipu Binacional, passando o controle desta e daquelas empresas para a Eletrobrás, e consolidando seu papel como agência de planejamento, financiamento e holding federal no setor elétrico, atuando em todo o território nacional (GOMES; VIEIRA, 2009).

Figura 3 – Linha do tempo, Eletrobrás no Regime Militar

Principais acontecimentos (1963-79)



Fonte: Gomes e Vieira (2009).

O capitalismo de Estado no Brasil atingiu o auge na década de 1970, período em que mais de 40% da formação bruta de capital do Brasil vinha do setor público. Entretanto, as crises do Petróleo (1973, 1979), as taxas de juros dos Estados Unidos e a moratória do México em 1982, implicaram numa crise de crédito que estimulou os processos de privatização, conforme notam Musachcio e Lazzarini (2015), inclusive para o setor elétrico.

Para superar essa crise, entre meados dos anos oitenta e início dos anos noventa, desenhou-se um conjunto de reformas em direção à abertura econômica e à redução da participação do Estado na economia. Esse conjunto de medidas ficou conhecido como Consenso de Washington (PEREIRA, 1993 *apud* MACIEL; ARVATE, 2010).

No caso específico do setor elétrico,

Com o objetivo de sanar a crise do setor, desenvolveram-se estudos para apresentar propostas de recuperação, com destaque para: (i) o Plano de Recuperação Setorial, de 1985, que apontava a necessidade básica de reposição tarifária, inviabilizado pela política de congelamento de preços e tarifas, adotada pelo governo federal, em 1986; e (ii) o Plano de Revisão Institucional do Setor Elétrico (REVISE), de 1988, pioneiro na sinalização da necessidade de injeção de capital privado no setor (WALVIS et al., 2018).

A partir da Lei nº 8.631 de 1993 o país dá os primeiros passos rumos à reestruturação do setor elétrico, que evolui a partir de uma nova regulação, com a criação do Operador Nacional do Sistema – ONS;

a Agência Nacional de Energia Elétrica, ANEEL, do Comitê Coordenador do Planejamento de Expansão - CCPE, Empresa de Pesquisa de Energia - EPE e a Câmara de Compensação de Energia Elétrica CCEE, todo um sistema fundado na universalização, modicidade tarifária e segurança na prestação dos serviços de fornecimento de energia elétrica.

Segundo Baer e Mc Donald (1998) após 1990 a primeira privatização do setor elétrico brasileiro ocorreu em 1995, com a privatização da Escelsa (Espírito Santo Centrais Elétricas), seguida da LIGHT e (Companhia de Eletricidade do Rio de Janeiro) – CERJ, em 1996 e Companhia Elétrica da Bahia (Coelba) em 1997, a que se seguiram outras privatizações, como a Companhia de Eletricidade do Estado de Pernambuco – CELPE em 2000, CELPE (2021).

A dinâmica de estatização e posterior desmobilização do capital estatal caracteriza o setor elétrico brasileiro e explica a proposta de privatização da Centrais Elétricas Brasileiras

S.A. – ELETROBRÁS num momento de demanda de capital para que a empresa possa retomar a liderança do setor.

Privatização de Monopólios – Estudos que Tratam dos Efeitos da Privatização no Desenvolvimento e Produtividade

Recorrendo aos artigos disponíveis na literatura a respeito dos efeitos da privatização com Okten e Arin (2006), Zhang et al (2007), Sampaio et al(2005), Baer e Mc Donald (1998) e Gabriele (2003) no intuito de buscar as variáveis que possam explicar o desenvolvimento e produtividade do setor elétrico nacional de forma efetiva conforme objetivo da MPV nº 1.031 de 2021 a fim de subsidiar a análise de impacto que será realizada.

“*The Effects of Privatization on Efficiency: How Does Privatization Work?*” Okten e Arin (2006) utilizando modelo econométrico e dados empíricos das privatizações realizadas na Turquia no período de 1989 a 1998 na indústria do cimento concluíram que indústrias privadas aumentaram a eficiência produtiva por meio da redução da força de trabalho e apenas as privatizações realizadas para grupos estrangeiros aumentaram a eficiência produtiva e investimentos (tradução nossa).

Em Privatização e Eficiência das Usinas Hidrelétricas Brasileiras, Sampaio et al (2005)) utilizando o método DEA (*data envelopment analysis*) em uma amostra de composta de 71 usinas hidrelétricas no exercício de 1998 concluíram que o setor público foi mais eficiente que o privado ressalvado a impossibilidade de inferir o resultado para a população devido à diferença de potência entre as unidades públicas e privadas.

Electricity sector reform in developing countries: an econometric assessment of the effects of privatization, competition and regulation, Zhang et al (2007) avaliam o desenvolvimento e produtividade do setor elétrico a partir de três elementos: a) privatização, competição e c) regulação. O estudo apresenta o impacto de cada um dos elementos propostos no setor elétrico de per si e de forma combinada abrangendo 36 países em desenvolvimento ⁽¹⁾ que já realizaram algum tipo de reforma no setor elétrico, incluindo o Brasil, por meio de coleta de dados em painel referente ao período 1985-2003:

- Em ambiente de total ausência do Estado, a privatização leva a uma queda da geração de eletricidade per capita no curto prazo devido à diferença de interesses, enquanto o Estado se orienta pela universalização dos serviços, o ambiente privado se orienta pela geração de lucros, portanto não possui estímulo para atendimento de demanda social com tarifas abaixo do preço de custo, bem como aplicação de grande parte dos lucros em investimentos acarretando um desestímulo ao aumento da capacidade de geração e da produtividade do setor.
- Em Ambiente de regulação independente com a presença do Estado, o desempenho diminui, ocorrendo concordância com o posicionamento do estudo realizado pelo Banco Mundial 2005 que este tipo de regulação em países em desenvolvimento poderá atuar na proteção do mercado, eliminando a competitividade e conseqüentemente geração de ineficiência.
- Ambiente de competição provoca aumento de desempenho no setor elétrico com ou sem a presença do Estado.

Privatização, competição e regulamentação possuem comportamento endógeno e interagem entre si, permitindo ao Estado desestatizar seus ativos com baixo desempenho e ganhando fôlego para introduzir um ambiente regulado e competitivo para as próximas reformas e esta combinação permite obtenção de melhores respostas, assim:

- Ambiente de competitividade quando associado ao ambiente regulado ou privado produz respostas mais robusta para o desempenho do setor.
- O ambiente privado associado ao ambiente regulado apresenta um fraco desempenho devido ao movimento antagônico, enquanto a privatização estimula o aumento da produção, a regulamentação atua como um freio do setor controlando a produtividade. (tradução nossa)

No contexto específico de reforma do setor elétrico brasileiro realizada durante o governo Fernando Henrique Cardoso, em *Brazil's Privatization of Public Utilities* Baer e Mc Donald (1998) apontam: reajustes tarifários anuais com base no índice geral de preços, abolição da tarifa unificada de energia elétrica e a abertura do mercado para produção independente de energia elétrica como medidas que trouxeram competitividade para o setor. Entretanto, a permanência da possibilidade de reversão dos investimentos para a propriedade estatal e venda de energia elétrica centralizada na Eletrobras enfraqueceram o modelo regulatório.

Em *“Policy alternatives in reforming energy utilities in developing countries”*, Gabriele (2003) explica que a estrutura de monopólio necessária para geração energia por meio de usinas hidroelétricas demandam ampla economia de escala. Este ganho, entretanto, dificulta a competitividade do setor, que buscou a solução por meio de abertura do mercado, sistema de geração e transmissão independentes, criação de uma agência regulatória, ANEEL, e assim a privatização realizada no período conseguiu arrecadar acima do valor esperado, entretanto o modelo regulatório inadequado quanto à política de preços e as altas taxas de juros do mercado brasileiro não permitiram a realização dos investimentos necessários ao aumento da capacidade de geração de energia previsto e o país precisou adotar uma política de racionamento de energia em 2002.

Metodologia:

O artigo pretende realizar uma pesquisa exploratória da temática privatização com objetivo de promover desenvolvimento e produtividade por meio da metodologia de revisão de literatura existente nas referências bibliográficas, artigos de revistas, dissertação, tese e periódicos Gil (2002) promovendo um constructo teórico que deságua na análise da proposta de privatização da Eletrobrás seu modelo, seu alinhamento com a lei de desestatização e impactos esperados deste processo.

Resultados e discussões:

Análise do impacto legislativo da proposta da MPV 1031/2021 e a Lei 14182/2021

O problema posto é identificar os impactos esperados da privatização da Eletrobrás no desenvolvimento e produtividade do setor a partir do referencial teórico apresentado nos termos do modelo de análise de impacto legislativo proposto por Meneguim (2017): Quais são as justificativas, objetivos e modelo propostos na MP nº 1.031 de 2021, alterações decorrentes das emendas do Congresso e a lei nº 14.182 de 2021, arcabouço jurídico, e quais os impactos esperados.

A Justificativa da MPv nº de 1.031 de 2021 identifica o escopo da norma, para os fins do presente estudo podemos destacar os seguintes trechos:

O objetivo desta política é obter novos recursos para que a Eletrobrás possa continuar contribuindo para a expansão sustentável do setor elétrico, em novos empreendimentos de geração e de transmissão de energia elétrica.

[...]

nota-se que o retorno da concorrência nos Leilões, por meio da participação de um número crescente de empresas, reduz o custo do sistema de transmissão para os consumidores de energia elétrica com garantia dos investimentos em expansão no segmento. A Eletrobras precisa, assim, estar apta a participar, com mais flexibilidade, desse ambiente mais competitivo também em prol dos consumidores

[...]

O modelo de desestatização proposto ocorrerá por meio de aumento do capital social mediante subscrição pública de ações ordinárias, sem que a União acompanhe esta subscrição. A União terá sua participação acionária reduzida e deixará de ser acionista majoritário [...].

[...] renovação dos Contratos de Concessão para as Usinas Hidrelétricas da Eletrobrás alcançadas pelo regime de cotas criado pela Lei no 12.783, de 11 de janeiro de 2013, alterando o regime dessas Usinas para o Regime de Produção Independente de Energia,

[...]

deixarão de comercializar compulsoriamente a energia elétrica gerada a um preço fixado pela Aneel para negociá-la livremente no mercado regulado ou no mercado livre. Em contrapartida, as empresas passam a assumir os riscos dessa operação, tais como o risco hidrológico” adicionando-se valor ao contrato de concessão.

Limita-se o poder de voto a 10% do capital.

A justificativa dispõe ainda que

O modelo de desestatização por meio da capitalização da Eletrobras garante à União a sua permanência na Eletrobras desestatizada e diante da real perspectiva futura de aumento do valor da Companhia, a União será beneficiada pelo recebimento de dividendos proporcionais a sua participação acionária.

A proposta de MP recebeu 633 emendas e sua redação final está materializada na Lei nº de 14.182 de 2021, uma das principais alterações revela-se no art. 1º e §1º, onde o Congresso Nacional inclui o seguinte texto:

§ 1º A desestatização da Eletrobras será executada na modalidade de aumento do capital social, por meio da subscrição pública de ações ordinárias com renúncia do direito de subscrição pela União, e será realizada a outorga de novas concessões de geração de energia elétrica pelo prazo de 30 (trinta) anos, contado da data de assinatura dos novos contratos referidos no caput deste artigo, e será realizada a contratação de geração termelétrica movida a gás natural pelo poder concedente, na modalidade de leilão de reserva de capacidade referida nos [arts. 3º e 3º-A da Lei nº 10.848, de 15 de março de 2004](#), no montante de 1.000 MW (mil megawatts) na Região Nordeste nas regiões metropolitanas das unidades da Federação que não possuam na sua capital ponto de suprimento de gás natural na data de publicação desta Lei, no montante de 2.500 MW (dois mil e quinhentos megawatts) na Região Norte distribuídos nas capitais dos Estados ou região metropolitana onde seja viável a utilização das reservas provadas de gás natural nacional existentes na Região Amazônica, garantindo, pelo menos, o suprimento a duas capitais que não possuam ponto de suprimento de gás natural na data de publicação desta Lei, no montante de

2.500 MW (dois mil e quinhentos megawatts) na Região Centro-Oeste nas capitais dos Estados ou região metropolitana que não possuam ponto de suprimento de gás natural na data de publicação desta Lei, com inflexibilidade de, no mínimo, 70% (setenta por cento) para o gás natural, para entrega da geração térmica a gás natural de 1.000 MW (mil megawatts) no ano de 2026, de 2.000 MW (dois mil megawatts) no ano de 2027, e de 3.000 MW (três mil megawatts) no ano de 2028, com período de suprimento de 15 (quinze) anos, ao preço máximo equivalente ao preço-teto para geração a gás natural do Leilão A-6 de 2019, com atualização desse valor até a data de publicação do edital específico pelo mesmo critério de correção do Leilão A-6 de 2019, e no montante de 2.000 MW (dois mil megawatts) na Região Sudeste, dos quais 1.250 MW (mil duzentos e cinquenta megawatts) para Estados que possuam ponto de suprimento de gás natural na data de publicação desta Lei e 750 MW (setecentos e cinquenta megawatts) para Estados na Região Sudeste na área de influência da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) que não possuam ponto de suprimento de gás natural na data de publicação desta Lei, com inflexibilidade de, no mínimo, 70% (setenta por cento) para o gás natural, para entrega da geração térmica a gás natural de 1.000 MW (mil megawatts) no ano de 2029, para Estados que possuam ponto de suprimento de gás natural na data de publicação desta Lei, e de 1.000 MW (mil megawatts) no ano de 2030, dos quais 250 MW (duzentos e cinquenta megawatts) para Estados que possuam ponto de suprimento de gás natural na data de publicação desta Lei e 750 MW (setecentos e cinquenta megawatts) para Estados na Região Sudeste na área de influência da Sudene que não possuam ponto de suprimento de gás natural na data de publicação desta Lei, com período de suprimento de 15 (quinze) anos, ao preço máximo equivalente ao preço-teto para geração a gás natural do Leilão A-6 de 2019, com atualização desse valor até a data de publicação do edital específico pelo mesmo critério de correção do Leilão A-6 de 2019, e a prorrogação dos contratos do Programa de Incentivos às Fontes Alternativas de Energia Elétrica (Proinfa) por 20 (vinte) anos, assim como à contratação nos Leilões A-5 e A-6 de, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) da demanda declarada das distribuidoras, de centrais hidrelétricas até 50 MW (cinquenta megawatts), ao preço máximo equivalente ao teto estabelecido para geração de Pequena Central Hidrelétrica (PCH) do Leilão A-6 de 2019 para empreendimentos sem outorga, com atualização desse valor até a data de publicação do edital específico pelo mesmo critério de correção do Leilão A-6 de 2019, conforme estabelecido nos arts. 20 e 21 desta Lei.

O art. 4º da MP 1.031 de 2021 trata de custos da outorga e também sofre alteração. Onde se lê

Art. 4º São condições para a nova outorga de concessão de geração de energia elétrica de que trata o art. 2º:

I – o pagamento, pela Eletrobras ou por suas subsidiárias, ao longo do período de concessão, de quota anual, em duodécimos, à Conta de Desenvolvimento Energético

– CDE, de que trata a Lei nº 10.438, de 26 de abril de 2002, correspondente a cinquenta por cento do valor adicionado à concessão pelos novos contratos;

II – o pagamento, pela Eletrobras ou por suas subsidiárias, de bonificação pela outorga de novos contratos de concessão de geração de energia elétrica correspondente a cinquenta por cento do valor adicionado à concessão pelos novos contratos;

Passa a ter a seguinte redação:

Art. 4º São condições para as novas outorgas de concessão de geração de energia elétrica de que trata o art. 2º desta Lei:

I – o pagamento pela Eletrobras ou por suas subsidiárias, na forma definida pelo Conselho Nacional de Política Energética (CNPE), à Conta de Desenvolvimento Energético (CDE), de que trata a [Lei nº 10.438, de 26 de abril de 2002](#), correspondente a 50% (cinquenta por cento) do valor adicionado à concessão pelos novos contratos;

II – o pagamento pela Eletrobras ou por suas subsidiárias de bonificação pela outorga de novos contratos de concessão de geração de energia elétrica correspondente a 50% (cinquenta

por cento) do valor adicionado à concessão pelos novos contratos abatidos das seguintes parcelas:

- a) despesas relacionadas à revitalização dos recursos hídricos das bacias do Rio São Francisco e do Rio Parnaíba, nos termos da alínea a do inciso V do caput do art. 3º desta Lei;
- b) despesas relacionadas ao desenvolvimento de projetos na Amazônia Legal com vistas a reduzir estruturalmente os custos de geração de energia e para a navegabilidade do Rio Madeira e do Rio Tocantins, de acordo com o disposto na alínea b do inciso V do caput do art. 3º desta Lei;
- c) despesas relacionadas aos projetos na área de influência dos reservatórios das usinas hidrelétricas de Furnas, cujos contratos de concessão sejam afetados por esta Lei, nos termos da alínea c do inciso V do caput do art. 3º desta Lei; e
- d) despesas para ressarcir o valor econômico do fornecimento de energia elétrica para o Projeto de Integração do Rio São Francisco com Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional (PISF), conforme tratado no § 6º do art. 6º desta Lei.

As principais alterações propostas pelo Congresso Nacional implicam num acréscimo de obrigações nos termos do no art. 1º e §1º e uma mitigação de outras, nos termos da nova redação do inciso II do art 4º da Lei 14.182 de 2021.

Da análise da privatização da Eletrobrás, Lei 14182/2021 sob o viés do desenvolvimento e produtividade

A partir de estudos que tratam dos efeitos da privatização no desenvolvimento e produtividade do setor elétrico e recorrendo metodologia de Avaliação de Impacto Legislativo proposta por Meneguim (2017) será realizada uma avaliação da MPv nº1.031 de 2021 conforme etapas abaixo:

- i) Identificação do problema;
- ii) Definição dos objetivos;
- iii) Levantamento de alternativas,
- iv) Verificação do arcabouço jurídico,
- v) Análise de impacto e alternativas e análise de alternativas.

A lei de desestatização (Lei nº 9.491 de 1997) aponta como princípios da privatização

- i) reordenar a posição estratégica do Estado na economia, transferindo à iniciativa privada atividades indevidamente exploradas pelo setor público;
- ii) contribuir para a reestruturação econômica do setor público, especialmente através da melhoria do perfil e da redução da dívida pública líquida;
- iii) permitir a retomada de investimentos nas empresas e atividades que vierem a ser transferidas à iniciativa privada
- iv) contribuir para a reestruturação econômica do setor privado, especialmente para a modernização da infraestrutura e do parque industrial do País, ampliando sua competitividade e reforçando a capacidade empresarial nos diversos setores da economia, inclusive através da concessão de crédito; dentre outros.

A Justificativa da MPV 1.031 de 2021 é a necessidade de se capitalizar a Eletrobrás para que a mesma volte a ter protagonismo na expansão sustentável do setor elétrico brasileiro, em igualdade de condições com as empresas privadas.

O Relatório do Senador Marcos Rogério aponta nas inovações à Medida Provisória promovidas pela Proposta de Lei de Conversão (PLV) nº 07/20021 a proposta de diversificação da matriz energética com ênfase nas termelétricas, mas fica evidente que as inovações se afastam do escopo primário da norma, e mais uma vez o setor elétrico nacional é utilizado como base para políticas de estado. Segundo o relator, cabe

ressaltar o papel fundamental que as termelétricas cumprirão. Este vai além da segurança energética e da modicidade tarifária. Inclui igualmente fomentar a interiorização do gás natural. O Brasil foi aquinhoado com gigantescas reservas desse combustível, porém elas são concentradas numa pequena porção de nosso litoral. O fluxo do gás natural Brasil adentro, tendo Minas Gerais como o grande hub de gasodutos, permitirá que regiões atualmente de baixo dinamismo econômico possa desfrutar de maior progresso e bem-estar. Nunca nos esqueçamos que um dos objetivos fundamentais de nossa República, insculpido na Constituição Federal, é reduzir as desigualdades sociais e regionais.

O problema proposto na norma, capitalização da Eletrobrás para viabilizar a participação da Eletrobrás no processo de expansão sustentável da geração e transmissão de energia elétrica, é sequestrado pelo PLV que impõe uma nova política, cuja natureza é de desenvolvimento regional.

- ii) Os objetivos propostos são:
- a) Viabilizar a expansão com o mínimo de externalidades negativas, alinhando a Eletrobrás aos agentes privados em termos de custo de oportunidade e competitividade;
 - b) Priorizar os recursos da União para as áreas onde os bens públicos que demandam a ação do Estado de forma preponderante, como educação, saúde e segurança.
 - c) Dotar a Eletrobrás de competitividade sem gerar externalidades negativas que desestimulem os demais agentes que atuam no setor elétrico brasileiro.
 - d) Permanência na Eletrobras desestatizada com o escopo de ganho decorrente perspectiva de aumento do valor da Companhia, e recebimento de dividendos proporcionais a sua participação acionária
 - e) Dotar o país de um hub de gasodutos a partir de Minas Gerais possibilitando projetos que mitiguem as desigualdades sociais e regionais
 - f) Promover programas de recuperação de bacias hidrográficas estratégicas;

A privatização da Eletrobrás utiliza o modelo previsto no art 4º, III da Lei 9.491/97, que prevê a

desestatização por meio de aumento de capital. A solução indicada alinha-se com a proposta doutrinária e experiências que buscam o desenvolvimento pela remodelação da proposta de participação do Estado na economia. Entretanto, cabe questionar a eficácia da proposta de permanência do Governo Federal como acionista diante da real perspectiva futura de aumento do valor da Companhia e recebimento de dividendos proporcionais a sua participação acionária, já que estes recursos podem ser antecipados pelos investidores privados no processo de privatização, afastando o Estado do setor para que ele se concentre na estruturação de um ambiente competitivo e numa regulação capaz de gerar produtividade.

iii) Levantamento de alternativas

No que concerne ao levantamento das alternativas, considerando que a Eletrobras hoje representa uma fração do sistema elétrico, e é incapaz de sozinha promover políticas públicas, uma das alternativas seria a total evacuação do Estado, e não apenas a capitalização da empresa.

O mercado privado detém suficiente apetite para investimentos no setor elétrico que dispensariam a permanência do Estado nas operações diretas, cabendo-lhe o papel regulatório.

A exclusão das obrigações adicionadas é uma alternativa para dotar a lei de maior eficácia, mitigando externalidades negativas que impactam os preços do setor, colidindo com um dos principais princípios do sistema elétrico nacional, a modicidade tarifária.

iv) Verificação do arcabouço jurídico

A proposta inicial busca um alinhamento adequado com a lei de desestatização, propondo a obtenção de recursos para investimento no setor e incentivando a governança. Entretanto após mais de 600 emendas, o Congresso enxertou normas que não se alinham com os princípios fundamentais da desestatização, sejam no campo teórico, seja no arcabouço legislativo.

v) Análise de impacto e alternativas e análise de alternativas

A empresa Eletrobras no ano de 2019 produziu o suficiente para atender 1/3 do consumo de eletricidade do país possui um estimativa de gerar R\$60 bilhões com esta medida provisória, o plano será distribuir R\$30 bilhões para políticas sociais no setor elétrico, 9 bilhões para revitalização de bacias hidrográficas e o restante 20 milhões para o orçamento público, assim, apenas R\$30 bilhões dos R\$200 bilhões necessários aos investimentos no setor visando o processo de expansão

sustentável da geração e transmissão de energia até 2035 conforme previsão do atual Presidente da Estatal, Rodrigo Limp².

Existe uma grande expectativa para realização de novos investimentos a partir da desestatização, entretanto, as emendas parlamentares que não possuem relação com o texto original conhecidas como “jabutis” possuem uma estimativa de custo de R\$ 84 bilhões conforme cálculos realizados pelas associações do setor.

Das expectativas decorrentes da privatização propostas

O conjunto da Lei nº 14.182 de 2021 além da proposta de privatização da Eletrobrás, também dispõe prescrições que refletem na competição e na regulação no setor elétrico. Há severas críticas aos enxertos propostos pelo Congresso, para Nogueira e Samona (2021) as emendas tornam compulsórias a aquisição de 8 gigawatts de usinas térmicas, 2 GW de pequenas centrais elétricas (PCHs) e a prorrogação do PROINFRA sem avaliar os incrementos tecnológicos da geração sustentável, criando reservas de mercado gerando externalidades negativas, que colidem com a competitividade.

No caso do Brasil, as reformas realizadas até o presente momento conduziram o setor para um modelo em transição, o Estado não possui o monopólio na geração de energia, entretanto atua com sócio majoritário da maior empresa geradora de energia elétrica do país com cerca de 60% das ações. A competitividade do setor de geração é estimulada por meio dos leilões, introdução de fontes alternativas de energia e em breve com diminuição da participação estatal para 45% das ações com manutenção do poder de veto sobre as decisões da companhia devido às ações do tipo *goldenshare*. No caso da Eletrobrás a privatização proposta tem por escopo gerar maior competitividade constando da justificativa da proposta que “a situação econômico-financeira da Eletrobras restringe sua atuação na expansão da oferta de geração e transmissão de energia elétrica, diminuindo a sua capacidade de competir no mercado no qual é um agente relevante.” A competitividade também é prevista na proposta de alteração dos contratos de concessão.

A combinação da privatização e competitividade resultam em maior produtividade conforme os parâmetros dos estudos citados. Por outro lado, os enxertos promovidos pelo congresso que dispõe a obrigatoriedade de contratação de quantidades pré-determinada da fonte de gás natural e PCHS, e prorrogação do PROINFA resultam em externalidades negativas e possuem um custo estimado de 84 milhões de reais, já que a proposta exige implantação de infraestrutura de distribuição de gás

natural no interior do país, com o Estado de Minas Gerais como o principal HUB do setor. Tal fato impacta negativamente não só na competitividade, como também no âmbito regulatório, já que caberia à Empresa de Pesquisa Energética – EPE e à Agência nacional de Energia Elétrica - ANEEL definir a partir dos planos traçados pela primeira, definir as estratégias de investimento no setor elétrico.

Neste sentido, especialistas do setor emitiram as seguintes declarações nos jornais e revistas disponíveis no mercado:

- Ex-ministro da infraestrutura, João Santana, considera a atual reforma uma resistência à real privatização que visa atender interesses específicos do setor, sendo considerada apenas um plano de capitalização para novos investimentos que mantém a presença do Estado.
- Gesner Oliveira, professor da FGV, diz que os enxertos não fazem parte do objetivo principal e deveriam ser excluídos, entretanto acredita que atual reforma permitirá a empresa realizar um salto de governança.
- Paulo Cezar Tavares, diretor da Sol Energia, acredita que a atual reforma oferece risco ao ambiente de competitividade.
- Mauricio Tolmasquim, professor titular do Programa de Planejamento Energético da Coppe/UFRJ, também prever sérios riscos ao ambiente de competitividade.
- Elena Landau, economista e ex-diretora do BNDES, acredita que a reforma criou uma forma de operar o setor que define a quantidade de contratação para cada fonte provocando perda de competitividade.
- Josia Dutra, diretora da FGV CERI, os enxertos parlamentares comprometem a eficiência e equidade do setor no sentido na medida que incentiva o mercado de gás natural e pequenas centrais hidroelétricas de forma desnecessária.

O resultado líquido a política de privatização da Eletrobras alinhado aos achados dos estudos apresentados demonstravam maior clareza antes dos enxertos promovidos pelo Congresso, com as novas exigências menos alinhadas com uma política do setor elétrico e mais voltadas para desenvolvimento regional e concessão de vantagens competitivas e subsídios para determinados setores já não há uma ideia clara dos impactos positivos, pelo contrário, muitos especialistas expressão grande desanimo o que pode implicar numa diminuição do montante de investimentos esperado desencadeando redução do impacto positivo necessário sobre o aumento da energia gerada

per capita, capacidade instalada de geração per capita, produtividade e eficiência no horizonte de curto prazo.

Conclusões

Em 13 de julho de 2021, o Presidente da República sancionou a Lei nº14.182 de 2021 oriunda da conversão da Medida Provisória nº 1.031 de 2021 aprovada pelo Congresso Nacional em seu último dia da validade com declarações bastante otimistas. Neste sentido, o Ministro da Economia considerou a mudança do controle acionário da estatal como um marco histórico para o Brasil, o Ministro do Meio Ambiente declarou que a mudança colocará a empresa entre as cinco maiores geradoras de energia elétrica do mundo.

O otimismo poderia ser justificado pelos achados do estudo apresentados, o atual cenário de reformas da Eletrobras para um ambiente privatizado combinado com ambiente de competitividade, realmente tem capacidade de gerar um desempenho positivo bastante satisfatório para o setor. Entretanto, não podemos esquecer dos enxertos realizados no texto original por meio de 633 emendas parlamentares, a sanção parcial da lei realizada no dia 14 de julho de 2021 preservou aquisição compulsória de 8 gigawatts de usinas térmicas 2 GW de pequenas centrais elétricas (PCHs) e a prorrogação do PRONIFRA, o custo destas medidas para a Eletrobras em um ambiente privado, direcionado para o lucro, tende a provocar um desestímulo aos novos investimentos visando a expansão da geração de energia conforme objetivo proposta pela reforma, gerando assim uma externalidade negativa que colide com a competitividade, prejudica a proposta original e há uma expectativa de frustração do principal objetivo do programa de privatização, porque inclui não só a obrigação de comprar energias de fontes específicas, como a instalação de infraestrutura de gás, com o propósito de combater desigualdades regionais, o que não é o escopo da lei de desestatização.

Os enxertos implantados pelo Congresso que desnaturam o objetivo da proposta de lei original, que no jargão jornalística são chamados de jabutis, descaracterizam parcialmente o modelo de privatização que o Governo pretende implantar, criando barreiras à competitividade e a uma regulação adequada, elementos indispensáveis ao sucesso da privatização como meio de desenvolvimento e produtividade.

De tudo isto, podemos concluir que há uma expectativa de frustração quanto aos resultados da privatização proposta no que diz respeito ao desenvolvimento e produtividade do setor a partir da redação da lei 14.182 de 2021, o que implica em dizer que não se esperam os resultados que

fundamentam a justificativa da proposta legislativa original (MP 1.031) que, se implantada sem as alterações promovidas pelo Congresso Nacional, teria mais chance de sucesso no alcance dos objetivos propostos.

Referências:

Almeida, Maria Hermínia Tavares de – Negociando a Reforma: a privatização de empresas públicas no Brasil - **Revista de Ciência Sociais** - v. 42, n. 3, pp.421-451,1999. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0011-52581999000300002>. Acesso em: 7 Jul.2021

Baer, Werner and Mc Donald, Curt - **A Return to the Past? Brazil's Privatization of Public Utilities: The Case of the Electric Power Sector** - The Quarterly Review of Economics and Finance, Vol. 38, n° 3, pages 503-523,1998. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/sdfe/pdf/download/eid/1-s2.0-S1062976999801306/first-page-pdf>. Acesso em 30 jul.2021

Bitencourt, Rafael; Murukawa, Fabio e Ribeiro, Mariana -**Privatização da Eletrobras será com “jabutis”** – Jornal Valor Econômico– Brasília, 14/07/2021 –Disponível para assinantes - Acesso em: 14 jul.2021

Brasil, Lei nº 9.491 de 1997-**Altera procedimentos relativos ao Programa Nacional de Desestatização, revoga a Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990, e dá outras providências** - Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19491.htm Acesso em: 10 jun.2021

Brasil, Lei nº14.182 de 2021- **Dispõe sobre a desestatização da empresa Centrais Elétricas Brasileiras S.A.(Eletrobras).** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/114182.htm. Acesso em: 14 jul.2021.

Brasil, Medida Provisória nº1.031, de 2021- **Dispõe sobre a desestatização da empresa Centrais Elétricas Brasileiras S.A.(Eletrobras).** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/mpv/mpv1031.htm Acesso em: 10 jun.2021

Bresser-Pereira, L. C. (1993). Uma interpretação da América Latina: a crise do Estado. Novos Estudos CEBRAP, (37), 37-57. Apud MACIEL, Vladimir Fernandes e ARVATE, Paulo Roberto - Tamanho do governo Brasileiro: conceitos e medidas -**RAC - Revista de Administração Contemporânea**, vol. 14, n. 1, art1, PP 1-19-2010 - Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1415-6552010000100002> -Acesso em: 1 Aug. 2021.

Corrêa, Maria Leticia – **O Setor de energia elétrica e a constituição do Estado no Brasil: O Conselho Nacional de águas e energia elétrica (1939-1954)** –Tese de Doutorado - Universidade Federal Fluminense, Niterói- RJ, 2003- Disponível em: <https://app.uff.br/riuff/handle/1/17745>- Acesso em: 16 jul.2021.

Fiani, Ronaldo - **Cooperação e Conflito –Instituições e Desenvolvimento Econômico** – Editora Elsevier, 2011- E-BOOK

Gabriele, Alberto - Policy alternatives in reforming energy utilities in developing countries, Energy Policy, Volume 32, Issue 11,2004, Pages 1319-1337,ISSN 0301-4215,[https://doi.org/10.1016/S0301-4215\(03\)00099-5](https://doi.org/10.1016/S0301-4215(03)00099-5).

Gaspar, Patrícia Carla Dourado – A Importância do Setor da Energia no Brasil: a ELETROBRAS, 1999 - Dissertação Mestrado em Desenvolvimento e Cooperação Internacional – Orientador: Professor Doutor René Tapia Ormazábal

Gil, Antônio Carlos – Como Elaborar Projetos de Pesquisa – 4.ed –São Paulo: Atlas, 2002.

Gomes, João Paulo Pombeiro e Vieira, Marcelo Milano Falcão - O campo da energia elétrica no Brasil de 1880 a 2002. **Revista de Administração Pública** [online],v. 43, n. 2 pp. 295-321, 2009. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0034-76122009000200002>>. Epub 24Jul2009. ISSN 1982-3134.Acesso em:7 Jul.2021

Maciel, Vladimir Fernandes e Arvate, Paulo Roberto - Tamanho do governo Brasileiro: conceitos e medidas -**RAC - Revista de Administração Contemporânea**, vol. 14, n. 1, art1, PP 1-19-2010 - Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1415-65552010000100002> -Acesso em:1 Agos. 2021.

Musacchio, Aldo e Lazzarini, Sérgio - **Reinventando o Capitalismo de Estado: Leviatã nos negócios: Brasil e outros países** – Tradução Afonso Celso de Cunha Serra – 1ª edição – São Paulo – Portifólio PENGUIN, 2015

Nogueira, Marta e Samora, Roberto – **Análise – Para privatizar Eletrobras, governo aceita reserva de mercado e ameaça ao marco legal**, 2021 – disponível em <https://acendebrasil.com.br/imprensa/analise-para-privatizar-eletobras-governo- aceita-reserva-de-mercado-e-ameaca-ao-marco-legal/>.Acesso em: 16 jul.2021

Okten, Cagla and Arin, K. Peren, 2006 – **The Effects of Privatization on Efficiency? How does privatization Work?**World Development – disponível em https://www.researchgate.net/publication/228946493_How_Does_Privatization_Affect_the_Firm's_Efficiency_and_Technology_Choice_Evidence_from_Turkey–Acesso em: 10 jul.2021.

Pamplona, Nicola - **Modelo de Privatização da Eletrobras é questionado por Executivos**, Jornal Folha de São Paulo, Rio de Janeiro, 10/06/2021 – Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/seminariosfolha/2021/06/modelo-de-privatizacao-da-eletobras-e-questionado-por-executivos.shtml>. Acesso em: 10 jun.2021

Sampaio, Luciano Menezes Bezerra; Ramos, S. Francisco e Sampaio, Yony–**Privatização e Eficiência das Usinas Hidroelétricas Brasileiras**- Disponível <https://doi.org/10.1590/S1413-80502005000300007> - Acesso em:17 jul.2021.

Souza, Karina – **Eletrobras: privatização avança, mas “jabutis” reduzem competitividade** - Revista Exame, 22/06/2021 – disponível em <https://exame.com/brasil/eletrobras-privatizacao-avanca-mas-jabutis-reduzem-competitividade/>. Acesso em: 16 jul.2021

Vainer, Carlos Bernardo; Hirt, Carla; Werner, Débora et al (2015) - **Burguesia, Estado e desenvolvimento capitalista no Brasil a partir de 1930 :interpretações e debates** - PRACS: Revista Eletrônica de Humanidades do Curso de Ciências Sociais da UNIFAP – Disponível em <https://periodicos.unifap.br/index.php/pracs> ISSN 1984-4352 Macapá, v. 8, n. 2, p. 51-86, jul./dez. 2015– Acesso em: 16 jul.2021

Vilela, Juliano e Lima, Liana Issa– **Nota Descritiva- Medida provisória nº1031 de 2021-** março de 2021. Disponível em <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/estudos-e-notas-tecnicas/notas-descritivas-sobre-medidas-provisorias/2021/nota-descritiva-da-medida-provisoria-no-1031-de-2021-dos-consultores-legislativos-juliano-vilela-dos-santos-e-liana-issa-lima/@@display-file/arquivo> - Acesso em: 16 jul.2021.

Zhang, Yin-Fang; Parker, David e Kirkpatrick, Colin (2007) - **Electricity sector reform in developing countries: an econometric assesment of the effects of privatization, competition, and regulation** - Journal of Regulatory Economics. Vol.33, nº2, abril 2008, pages:159-178 - DOI 10.1007/s11149-007-9039-7 – Disponível em: https://dspace.lib.cranfield.ac.uk/bitstream/handle/1826/4101/Electricity_sector_reform_in_developing_countries.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em 09 jul.2021.

Walvis, Alida; Banco Brasil Plural; GONÇALVES, Edson Daniel Lopes - Avaliação das reformas recentes no setor elétrico brasileiro e sua relação com o desenvolvimento do mercado livre de energia – **FGV CERI** – 2018 – Disponível em: https://ceri.fgv.br/sites/default/files/publicacoes/2018-10/17_avaliaoãodasreformasrecentesno_setoreletricobrasileiro.pdf. Acesso em:09 jul.2021