

22 DE JUNHO DE 2021

A venda da Eletrobras: na contramão do futuro?

Por André Moreira Cunha e Andrés Ferrari, professores do Departamento de Economia e Relações Internacionais da UFRGS (versão ampliada de artigo publicado no Sul21)

Vale a pena abdicar do controle estatal de um setor tão estratégico quanto a produção e distribuição de energia? O projeto que permite a venda da estatal federal do setor coloca este tema em um novo patamar. A Eletrobras é uma holding de capital aberto, que já conta com a participação acionária de investidores privados. Atualmente, é controlada pelo governo federal e responde por 30% da capacidade nacional de energia elétrica e 44% da sua distribuição (Relatório de Administração e Demonstrações Financeiras de 2021). É uma empresa lucrativa, eficiente operacionalmente e que gera 96% da sua energia a partir de fontes renováveis.

A proposta para a sua criação, em 1954, se deu exatamente em função das graves e estruturais deficiências do setor privado em garantir investimentos e a produção de energia necessária para viabilizar a demanda crescente de um país que se urbanizava e industrializava em ritmo acelerado. A partir de 1962, com seu estabelecimento oficial, a Eletrobras se expandiu e se diversificou, tornando-se o eixo central das subseqüentes políticas nacionais no setor. A despeito das dificuldades associadas à instabilidade macroeconômica e aos problemas de governança, dificilmente o país teria logrado atingir a sétima posição global em termos de capacidade instalada de energia elétrica, sendo o terceiro maior produtor de eletricidade de origem hidroelétrica (ver – EPE, Anuário Estatístico da Energia Elétrica 2020), sem a capacidade de planejamento, inovação e gestão da Eletrobras.

A teoria econômica convencional explica a presença ativa do Estado na economia para a provisão de bens públicos – segurança, estabilidade macroeconômica, etc. – e a correção de “falhas de mercado”. Assim, por exemplo, quando há monopólios naturais, a solução concorrencial é menos eficiente. Há, nestes casos, custos muito elevados para ampliar o número de empresas que ofertam determinados bens e serviços, dados os elevados investimentos em infraestruturas físicas, como no saneamento, abastecimento de água e energia, serviços de metrô e trens, etc. Nessas condições, para se evitar o abuso do poder monopolistas, o Estado deve atuar por meio da regulação ou da provisão direta do bem ou serviço em tela por meio de entes estatais. O mesmo ocorre diante de externalidades negativas (a poluição, por exemplo) ou positivas (como na produção de conhecimento, treinamento de mão de obra, etc.).

Para além da sabedoria convencional, há razões políticas e estratégicas que fundamentam a existência de estatais, tais como a garantia do uso de determinados recursos naturais (minérios, petróleo, água, etc.), o desenvolvimento de novas capacidades tecnológicas ou produtivas, a maior inserção internacional das economias, a garantia de acesso de serviços essenciais ao conjunto da população e a segurança nacional. Ao longo da história, foram recorrentes os episódios em que os investidores privados não garantiram a provisão adequada de infraestrutura e serviços de utilidade pública, os quais demandavam volumes elevados de investimentos, riscos operacionais e financeiros muito acima das alternativas e apresentavam, muitas vezes, retornos financeiros insuficientes. O critério da maximização do valor do acionista nem sempre convergiu com o interesse público em áreas complexas e vitais, como no caso da energia, em suas múltiplas modalidades de geração.

Independentemente das razões, há evidências de que, nos países avançados, as estatais foram parte central na recuperação econômica no pós-segunda Guerra Mundial (e mesmo antes). Da mesma forma, têm sido importantes nas estratégias nacionais de desenvolvimento dos países periféricos. Por decorrência, em 1980, as estatais representavam, em média, 8% da produção nas economias avançadas e 15% nos países em desenvolvimento (Monitor Fiscal do FMI, abril de 2020, p. 47). Tais proporções caíram com o advento das privatizações. Entretanto, no século XXI, as estatais ganharam um novo fôlego, dado o sucesso chinês e as recorrentes crises das economias ocidentais. O FMI estima que, atualmente, as estatais[1] respondem por 55% dos

investimentos em infraestrutura nos países emergentes e em desenvolvimento. Seus ativos atingem US\$ 45 trilhões o que equivale a 20% do ativos totais das grandes empresas com atuação global. Há duas décadas, essa participação relativa era de 5%.

Utilizando o critério de definição das estatais como sendo a participação de, ao menos, 20% no capital das empresas, o FMI identificou estatais não-financeiras estratégicas em vários países avançados, tais como: Alemanha (Volkswagen, Deutsche Telekom, Deutsche Post, Deutsche Bahn), França (Peugeot, Renault, Electricité de France, ENGIE, Orange), Itália (Enel S.p.A.; Eni S.p.A), Japão (Nippon Telegraph and Telephone), Noruega (Statoil ASA), Coreia do Sul (Korea Electric Power, Posco) e Europa (Airbus). Dentre os países emergentes, predominam as estatais chinesas (China Petrochemical, China National Petroleum, State Grid China, China State Construction Engineering, China Railway, China National Offshore Oil, dentre outras) e empresas de energia e recursos naturais de países como Brasil, Rússia, México, Tailândia, Malásia e Arábia Saudita.

O Banco Mundial indicou que as estatais seguem fundamentais para setores como geração de energia e finanças em países emergentes e em desenvolvimento, onde 90% das reservas e 55% da produção de óleo e gás são controlados por governos[2]. Na composição dos índices setoriais do Morgan Stanley Capital International para países emergentes, elas respondem por 56% do segmento de utilidades públicas e 39% no setor de serviços financeiros. Um levantamento da OCDE, em 2018, indicava que, em média, as empresas estatais eram responsáveis por 40% da geração de energia em seus países membros[3]. Já a International Energy Agency (IAE) estimava que, em 2019, os governos – diretamente ou por meio de empresas estatais – responderam por 36% dos investimentos totais no setor energético[4]. No levantamento da Standard & Poors sobre as 250 maiores companhias de energia do mundo, destacam-se as estatais[5].

O FMI (Monitor Fiscal, abril de 2020) calcula que 45% dos investimentos globais em todos os setores de infraestrutura provem de governos e estatais. Para o Fundo, as estatais tornaram-se importantes no mercado global de dívida corporativa e, em muitos casos, aproveitaram o ambiente de elevada liquidez e juros baixos para ampliar investimentos e internacionalizar suas operações. Desde 2008, entre 5% e 15% das aquisições internacionais de ativos produtivos se originam de empresas controladas por governos.

Com a pandemia da Covid-19, as estatais e os investimentos públicos ganharam importância para reanimar o setor privado. No Monitor Fiscal de outubro de 2020, a avaliação empírica do Fundo sugeriu que, na média dos países avançados, emergentes e em desenvolvimento, para cada 1% de incremento nos investimentos públicos, gera-se 10% de novas inversões privadas e 1,2% adicional de emprego. Para cada USD 1 milhão investidos, poder-se-ia gerar de 2 a 8 novos postos de trabalho em setores tradicionais de infraestrutura; e de 5 a 14 novos postos em áreas como energias renováveis, construção de edificações mais eficientes e ambientalmente sustentáveis, etc.

O Brasil está na contramão das tendências globais?

No dia 17 de junho, o Senado aprovou a Medida Provisória 1.031/2021 que, além de autorizar a desestatização da Eletrobras[6], introduziu reservas de mercado[7] que podem gerar custos adicionais estimados de R\$ 84 bilhões para o conjunto da sociedade[8]. Os técnicos do governo sugerem que a desestatização da Eletrobras poderá reduzir as tarifas ao consumidor final, ampliar empregos e investimentos. Especialistas e entidades setoriais criticam o irrealismo destas projeções, e lembram que a Eletrobras foi criada exatamente para enfrentar os problemas de desabastecimento de energia gerados pelo setor privado que, à época, predominava na geração e distribuição[9]. No passado, os benefícios dos processos de privatização foram sobrestimados, e seus custos, subestimados.

Na onda de privatizações entre os anos 1990 e 2000, houve a transferência de ativos públicos e de mercados consumidores em diversos setores, tais como transporte ferroviário e rodoviário, comunicações, energia e serviços financeiros. Em alguns casos, problemas como investimentos insuficientes, baixa qualidade dos serviços prestados e tarifas excessivamente caras diante do poder aquisitivo médio da população persistiram. Ademais, as novas empresas controladoras, usualmente holdings de capital aberto e formalmente privadas, eram, de fato controladas por empresas estatais de outros países. No setor de energia, alguns exemplos ilustram essa realidade: a Engie Brasil S. A. é controlada pela estatal francesa Engie; a EdP Energias do Brasil é controlada pela congênere portuguesa que, por sua vez, tem como acionista majoritária a China Three Gorges, estatal chinesa; a CPFL, anteriormente controlada pelo governo paulista, foi privatizada e adquirida por uma das maiores estatais chinesas deste segmento, a State Grid Corporation of China (SGCC); e a ISA CTEEP, que incorporou ativos da estatal paulista Companhia Energética de São Paulo (CESP), tem como acionista majoritária a estatal colombiana ISA.

Dessa forma, não se pode descartar que isso também ocorra no caso de eventual desestatização da Eletrobras. Vale dizer, a privatização nada mais seria do que uma nova estatização, só que sem as vantagens do controle nacional dos ativos produtivos e recursos naturais, o que se torna ainda mais crítico no contexto das mudanças climáticas.

Para além disso, há que se avaliar o movimento global de reversão de privatizações. Desde 2000, ampliou-se consideravelmente a reestatização de serviços de utilidade pública, locais ou nacionais, em áreas sensíveis, como saneamento, abastecimento de água, fornecimento de energia, e equipamentos de lazer, esporte, cultura, saúde e educação. O levantamento realizado pelo Transnational Institute (TNI) – “Reclaiming Public Services” – identificou 835 destes eventos em 45 países e 1,6 mil municípios. Problemas como a baixa qualidade dos serviços prestados, preços excessivamente elevados e os níveis inadequados de investimentos foram recorrentes, tanto em países de alta renda, quanto nos de renda média e baixa.

Governança e Eficiência Estratégica

Na Era da Globalização, os Estados Nacionais foram extremamente generosos em utilizar seus instrumentos para proteger as grandes empresas (e os ricos) da concorrência internacional e dos sindicatos de trabalhadores. A plutocracia se viu liberada do compromisso de zelar pela coesão social, mesmo que passivamente, por meio do pagamento de impostos proporcionais ao seu patrimônio. Puderam, ademais, ampliar sua riqueza e poder pela incorporação de capital social (empresas estatais privatizadas). Em momentos de crise, como em 2007-2009, políticas monetárias fiscais e monetárias fortemente expansionistas protegeram a riqueza privada em detrimento do conjunto da sociedade.

Os investimentos públicos e as empresas estatais em setores estratégicos são aspectos fundamentais para a manutenção do crescimento econômico. Em tempos de intensa crise socioeconômica e de maior incerteza quanto ao futuro, os Estados Nacionais, tanto isoladamente quanto em cooperação internacional, têm o papel de criar oportunidades para que o setor privado volte a investir, com maior segurança quanto às perspectivas futuras de lucro. Da mesma forma, compete a eles zelar para certos parâmetros econômicos e sociais sejam preservados de forma a garantir a própria reprodução da sociedade nos marcos do capitalismo.

Se a ideia de livre mercado é uma utopia, como nos ensinou Karl Polanyi, a concentração de poder econômico e político nas plutocracias globalizadas é uma realidade preocupante. A captura dos Estados pelos interesses privados reduz os ganhos de bem-estar e aumentam a corrupção^[10]. A estrutura de propriedade de uma empresa *per se*, se privada, mista ou estatal, não garante *a priori* eficiência econômica ou padrões morais elevados. Transferir a propriedade de ativos econômicos e sociais estratégicos, particularmente por meio de processos de privatização, pode não ser a melhor solução para todos os casos e sociedades^[11].

Em um momento em que o mundo revaloriza a ação estatal e o controle nacional de recursos naturais, o Brasil caminha no sentido contrário e abdica de graus de liberdade para conduzir seu próprio processo de desenvolvimento. Desde 2015, reformas que hoje podem ser consideradas anacrônicas e potencialmente ineficientes se sucedem com velocidade desproporcional ao debate racional sobre custos e benefícios de cada medida. A ideologia e os interesses empresariais específicos, mais do que a observação criteriosa da realidade, parecem conduzir tal processo. Pelo menos é isso o que sugere a economista Elena Landau, que foi responsável pelo programa de desestatização do governo Fernando Henrique Cardoso, e que segue como uma expoente na defesa das privatizações. Em recente entrevista ao jornal “O Estado de São Paulo” apontou para as fragilidades do projeto aprovado pelo Senado.

“A MP da Eletrobras é um retrocesso ... Acaba com a concorrência e a alocação eficiente de custos ... E acho que estão subestimando o desestímulo que essa proposta traz para os investimentos futuros no setor. Todo o setor, a academia, os liberais, a esquerda, os funcionários, os consultores estavam contra. Só estavam a favor o governo, os lobistas interessados em reserva de mercado e gasodutos e Paulo Guedes, que quer receber uma estrelinha por ter privatizado uma estatal jogando todo o prejuízo para a sociedade.” ^[12]

A contraposição entre Estados e Mercados é uma simplificação ideológica que não traduz a realidade das economias avançadas e emergentes mais dinâmicas. As empresas estatais podem ser ineficientes ou mesmo capturadas por interesses políticos, corporativos ou privados. Da mesma forma, grandes empresas privadas podem ter influência desproporcional na definição de políticas públicas que lhe beneficiam, em detrimento dos consumidores e contribuintes. Nos dois casos, a sociedade perde. Para resolver problemas de eficiência, transparência e governança não parece ser necessário acabar com os conglomerados privados nem, tampouco, abdicar do caráter estratégico das estatais. As experiências bem-sucedidas de

desenvolvimento se caracterizam pela presença desses dois atores. Por isso, a realidade contemporânea está impondo uma releitura crítica sobre os resultados efetivos das políticas neoliberais. As principais economias avançadas e emergentes estão fazendo o dever de casa e realinhando interesses privados e públicos, tendo por norte a recuperação do dinamismo econômico e da coesão social. Infelizmente, tal tendência ainda não se materializou no Brasil. Seguimos na contramão da história.

[1] No estudo do FMI foi considerada a seguinte definição: “Although no commonly accepted definition of an SOE ... exists, there are some shared elements: (1) the entity has its own, separate legal personality; (2) the entity is at least partially controlled by a government unit; and (3) the entity engages redominantly in commercial or economic activities. As noted in the Government Financial Statistics Manual ... (a) government may exercise significant influence over corporate decisions even when it owns a small number of shares. For the quantitative empirical analyses in this chapter, a firm is considered state owned if the government owns at least 50 percent of its equity; in some exercises, the analysis focuses on cases where the governments owns at least 20 percent.” (Fiscal Monitor, April 2020, p. 47)

[2] “SOEs play a critical role in the energy and financial sectors in many developing and emerging economies. Most countries still depend on SOEs to provide power. SOEs accounted for 71 percent of the Morgan Stanley Capital International (MSCI) Emerging Market Index in utilities, 56 percent in energy, and 39 percent in the financial sector in 2020. State control is prevalent in the oil and gas sector, with about 90 percent ownership of reserves and 55 percent of production. Although state ownership in commercial banks declined from 67 percent of total banking assets in 1970 to 22 percent in 2009, SOEs often retain a dominant role in banking (World Bank 2012a). In emerging markets such as China and India, SOEs hold more than half of banking system assets (Bank Group 2012). Singapore successfully used SOEs to drive development and industrialization after its independence in 1965, with successes in diverse fields including oil refining, petrochemicals, and development finance (PwC 2015).” Ver: <https://www.rff.org/publications/reports/global-energy-outlook-2020/>

[3] Ver: <https://www.oecd.org/investment/Energy-Sector-SOEs-You-have-the-power.pdf>.

[4] <https://www.iea.org/data-and-statistics/charts/share-of-government-soe-ownership-in-global-energy-investment-by-sector-2015-compared-to-2019>.

[5] “... our annual Top 250 Global Energy Company Rankings show how state-owned energy giants dominated in terms of financial performance last year, while gas and LNG also played a role in fueling energy company growth.” Ver: <https://www.spglobal.com/platts/top250>

[6] Ver: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/06/17/senado-aprova-mp-que-desestatiza->

[eletrobras-texto-volta-para-camara](#).

[7] Ver: Principalmente: “... a contratação obrigatória de até 6 GW de térmicas a gás inflexíveis, localizadas em regiões distantes de grandes centros de consumo e sem acesso ao combustível; a contratação de 2 GW de pequenas centrais hidrelétricas, que terão prioridade nos próximos leilões de energia nova; a prorrogação por 20 anos dos contratos do Programa de Incentivo às Fontes Alternativas de Energia e a destinação apenas ao mercado regulado da parcela do bônus de outorga que vai para a Conta de Desenvolvimento Energético.” Detalhes em: <https://canalenergia.com.br/noticias/53176721/em-carta-aos-senadores-entidades-reforcam-custos-da-mp-eletobras>

[8] ver: <https://canalenergia.com.br/noticias/53177405/custo-da-mp-da-eletobras-sobe-para-r-84-bi>

[9] <https://brasil.elpais.com/brasil/2021-06-18/antes-da-criacao-da-eletobras-que-agora-pode-ser-privatizada-brasil-vivia-rotina-de-apagoes.html>. Sobre a história da Eletrobras ver o livro: “A Eletrobras e a história do setor de energia elétrica no Brasil”, 1995. <https://www.memoriadaeletricidade.com.br/publicacoes/6793/a-eletobras-e-a-historia-do-setor-de-energia-eletrica-no-brasil-ciclo-de-palestras>.

[10] Ver, dentre outros: L. Zingales “A Capitalism for the People: Recapturing the Lost Genius of American Prosperity” (2012); Raghuram Rajan “The Third Pillar: How Markets and the State Leave the Community Behind Hardcover”, 2019; J. E. Stiglitz “People, Power, and Profits: Progressive Capitalism for an Age of Discontent”, 2019; Daron Acemoglu e James A. Robinson, “The Narrow Corridor: States, Societies, and the Fate of Liberty”, 2019; Robert B. Reich, “The System: Who Rigged It, How We Fix It”, 2021.

[11] Saul Estrin, Adeline Pelletier, 2018. "Privatization in Developing Countries: What Are the Lessons of Recent Experience?", The World Bank Research Observer, Volume 33, Issue 1, February Pages 65–102, <https://doi.org/10.1093/wbro/lkx007>; Mislav Radić, Davide Ravasi, Kamal Munir, 2021. "Privatization: Implications of a Shift from State to Private Ownership", <https://doi.org/10.1177/0149206320988356>.

[12] Ver: <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,governo-joga-para-a-sociedade-o-prejuizo-da-privatizacao-da-eletobras-diz-elena-landau,70003750897>

🔔 **INFORMAR ERRO**

📄 **ANÁLISE: CONJUNTURA NACIONAL E INTERNACIONAL**

ARTIGO