

CONTRIBUIÇÕES REFERENTES À CONSULTA PÚBLICA Nº
21/2016

NOME DA INSTITUIÇÃO: ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE
GRANDES CONSUMIDORES INDUSTRIAIS DE ENERGIA E DE
CONSUMIDORES LIVRES

ABRACE

MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA - MME

REFERÊNCIA: Consulta Pública nº 21/2016

OBJETO: Expansão do mercado livre

1. Introdução

A ABRACE, associação setorial que representa os grandes consumidores industriais de energia, apresenta abaixo suas considerações acerca da expansão do mercado livre, no contexto do setor elétrico brasileiro.

Inicialmente, notamos que a nota técnica que acompanha a consulta pública apresenta várias questões que precisam ser consideradas caso haja uma expansão do rol de consumidores que podem optar pelo mercado livre, mas não apresenta ainda nenhuma proposta de modificação da

uma discussão preliminar e que após a elaboração da proposta, haverá uma nova etapa de discussão em que os efeitos das alterações poderão ser melhor avaliados pela sociedade.

Antes de passarmos à análise de pontos específicos, é importante lembrar que o atual modelo do setor elétrico brasileiro foi construído a partir da premissa de que a maior parte da carga estaria no ambiente de contratação regulado (ACR), que seria também o principal responsável por garantir a expansão da oferta de energia por meio de contratos de longo prazo que garantem o financiamento de novos projetos de geração.

Assim, não se pode perder de vista que a discussão sobre alterações no arcabouço legal que ampliem o rol de consumidores que podem migrar para o mercado livre tem o potencial de alterar profundamente a lógica do atual modelo, e por isso, é importante que a mudança ocorra de forma gradual, de modo que seja possível encontrar uma solução para eventuais consequências não vislumbradas no período de discussão sem incorrer em custo desproporcional.

Além disso, uma mudança gradual também é importante para minimizar eventuais custos de transição, como, por exemplo, o custo associado ao maior risco de sobrecontratação das distribuidoras.

2. Análise

Usinas cotistas e contratos legados

Atualmente, existe um conjunto de usinas que devem, obrigatoriamente, vender sua energia no âmbito do ACR por um valor regulado pela Aneel: Angra 1 e 2, Itaipu e usinas hidrelétricas cujas concessões foram renovadas segundo as regras da MP 579, convertida na Lei 12.783/13.

Caso seja mantida a regra de venda compulsória da energia dessas usinas ao mercado regulado, as distribuidoras podem ficar expostas a um risco de sobrecontratação maior caso haja ampliação do rol de consumidores que podem migrar para o ambiente livre.

Este risco seria reforçado pela existência de contratos de longo prazo das distribuidoras (contratos legados), que teriam dificuldade para gerir adequadamente seu portfólio em caso de redução acentuada do mercado regulado.

Neste contexto, a nota técnica questiona se a existência de restrições legais para que determinados geradores vendam apenas ao mercado regulado é compatível com a expansão do mercado livre e o que poderia ser feito para lidar com os contratos de longo prazo das distribuidoras.

Sobre o problema das usinas cotistas, na visão da ABRACE, a proposta para tratar desses contratos deve observar o princípio fundamental do ambiente livre, de escolha do fornecedor de energia, que é incompatível com qualquer contratação de energia de forma compulsória.

Por outro lado, é importante ter em vista que a decisão de prorrogação das concessões de usinas hidrelétricas renovadas sob a égide da MP 579, convertida na Lei 12.783/13, foi tomada pelos geradores a partir da premissa de que a energia seria vendida por cotas de garantia física, cujo valor é regulado pela Aneel. Assim, não seria adequado mudar, durante a vigência do contrato de concessão, essa premissa inicial.

Desse modo, uma proposta razoável é a oferta aos consumidores do ACL de uma parcela da energia dos geradores cotistas, que seriam contratados de forma voluntária pelos consumidores livres pelo mesmo valor de cota

calculado pela Aneel e por prazo compatível com os contratos do ACL, que têm duração inferior aos contratos do ACR.

Em relação aos contratos legados, vislumbram-se duas soluções que podem ser combinadas para mitigar o risco de sobrecontratação das distribuidoras: a primeira diz respeito à regulamentação do art. 4º, § 5º, inciso III da Lei 9074/1995, com redação da Lei nº 13.360/2016, art. 6º, que permite às distribuidoras a negociação de parte de sua energia elétrica contratada para consumidores do ambiente de contratação livre; a segunda se refere à criação de uma regra de transição que permita às distribuidoras incorporar em suas projeções de mercado as novas regras de expansão do mercado livre.

Adicionalmente, antes de qualquer medida para expansão do mercado livre, é necessário rever a garantia física das usinas hidrelétricas e fazer os ajustes contratuais necessários, de modo a reduzir a sobrecontratação das distribuidoras que não está respaldada por efetiva capacidade de geração.

A questão da sobrecontratação evidencia a necessidade de uma expansão gradual do mercado livre: se a regra de transição for construída de tal modo que atrele a abertura do ACL ao fim dos contratos das distribuidoras, mitiga-se o risco de sobrecontratação e seus custos.

Em nenhum caso é razoável propor a criação de encargo para arcar com os custos de transição associados aos contratos das distribuidoras, uma vez que os contratos em questão existem, em última instância, para atender a exigências legais. Assim, em vez de orientar a discussão para quem deve arcar com esses custos em caso de abertura do mercado livre,

a discussão deve ser primeiro sobre como evitar que tais custos surjam em consequência do processo de expansão do ACL.

Expansão da oferta

Como já mencionado, no atual modelo do setor elétrico brasileiro, a expansão da oferta está ligada à existência de contratos de longo prazo que garantem os financiamentos de novos projetos. Assim, a questão de como garantir a expansão adequada da oferta de energia elétrica se torna central na discussão sobre a expansão do mercado livre.

Uma solução que pode ser discutida é a separação da contratação de lastro da contratação da energia. No entanto, é preciso ponderar que a forma como essas contratações ocorrerão devem ser estudadas para analisar se fazem sentido para o mercado com as características do brasileiro. Em mercados predominantemente térmicos, a contratação de lastro pago via encargo é factível pois o custo associado à implantação de usinas deste tipo é relativamente baixo. No caso brasileiro, com grande participação de hidroelétricas, que tem custo de implantação mais alto, o custo desta solução precisa ser estudado, pois pode se mostrar demasiado alto.

Subsídios custeados pelo consumidor

A nota técnica questiona a sustentabilidade do atual modelo de subsídio às fontes alternativas: desconto mínimo de 50% nas tarifas de uso dos sistemas de transmissão e distribuição custeado pela CDE¹, encargo pago por todos os consumidores de energia elétrica, tanto para geradores

¹ Até a publicação da Lei nº 13.360/2016, o desconto na TUST era rateado entre os demais usuários do sistema de transmissão. Com a Lei 13.360/2016, esse desconto passou a ser custeado com recursos da CDE, como já acontecia com o desconto da TUSD.

quanto para consumidores livres e especiais que adquirem energia dessas fontes. Com a expansão do mercado livre, existirão mais consumidores que poderão optar por adquirir energia de fontes incentivadas, fazendo jus ao desconto nas tarifas de uso, ampliando a necessidade de recursos da CDE destinados a esse fim.

Em primeiro lugar, é preciso ressaltar que desde que foi criado, este subsídio nunca passou por um processo de avaliação e rediscussão com a sociedade. Assim, na visão da ABRACE, a primeira medida a ser tomada é a promoção de um amplo debate sobre custos e benefícios de subsídios às fontes renováveis, para saber se de fato há disposição da sociedade para manter algum subsídio a essas fontes. Cabe lembrar que o Brasil já tem uma das matrizes elétricas mais limpas do mundo, com 75,5%² da oferta interna de eletricidade proveniente de fontes renováveis.

Se a decisão da sociedade for pela concessão de incentivos, é necessária a definição clara dos objetivos que devem ser alcançados, a seleção de um modelo para atingir os objetivos almejados ao menor custo possível, e a seleção de métricas para avaliação da efetividade do incentivo.

A análise do atual mecanismo de subsídio à luz das duas justificativas econômicas mais comuns para a concessão de subsídios a fontes alternativas, incentivo à competitividade da fonte em um estágio inicial e compensação pelas externalidades ambientais não capturadas pelos preços de mercado, mostra que o mecanismo atual não é eficiente para atingir esses objetivos.

Para incentivar a competitividade das fontes alternativas, seria necessária a sinalização de que o incentivo será concedido apenas pelo tempo necessário para a consolidação de cada uma das fontes que se deseja incentivar, de forma a estimular ganhos competitivos e evitar a dependência de subsídios. Esta característica inexiste no modelo atual, que não prevê um prazo para a duração de tais subsídios nem estabelece um limite de volume da energia a ser subsidiada.

Para compensar as externalidades ambientais não capturadas pelos preços, o ideal seria reduzir o custo de geração das fontes que apresentam externalidades positivas e aumentar o custo daquelas que apresentam externalidades negativas. Assim, em vez de onerar a tarifa dos consumidores, via CDE, com o custo dos subsídios às fontes alternativas, o melhor desenho seria cobrar este custo dos geradores que geram as externalidades negativas.

Sobre este ponto, vale destacar que a CDE, que custeia o subsídio às fontes alternativas, também fornece recursos para subsidiar geração termelétrica a carvão mineral e, nos sistemas isolados, a óleo combustível e diesel, o que parece contraditório com o objetivo de compensar as externalidades de cada fonte.

De modo mais amplo, a discussão sobre a expansão do mercado livre deveria abordar, ainda, os outros subsídios custeados pelos consumidores por meio da CDE, pois subsídios cruzados distorcem a alocação ótima de recursos, levando a decisões de consumo ineficientes. Assim, para que a expansão do mercado livre ocorra da forma mais eficiente possível, é necessário também rediscutir os subsídios da CDE.

Além disso, não se pode esquecer que um dos principais objetivos comumente citados para a migração para o mercado livre é a possibilidade de redução de custos com energia elétrica. Desse modo, a disposição dos consumidores para migrar para o mercado livre apesar dos riscos envolvidos sinaliza que a sociedade deseja a redução do custo da energia elétrica, objetivo que poderia ser atingido pela revisão dos subsídios cruzados, sem nenhum dos custos ou riscos associados à expansão do mercado livre.

Conclusão

A ampliação do mercado livre pode ensejar profundas alterações no atual modelo do sistema elétrico brasileiro. Por isso, deve ser precedida de amplas discussões e feita de forma gradual, de forma a evitar o surgimento de custos que, se eventualmente forem identificados, não devem ser repassados aos consumidores. Além disso, é necessário rever os subsídios custeados pelos consumidores de energia elétrica, não apenas os concedidos a fontes alternativas, mas também todos os subsídios cruzados presentes na CDE.