

Abertura do mercado, em time que está perdendo não se mexe...

A proposta de redução dos limites para acesso ao mercado livre apresentada na consulta pública 033/17, por meio da Nota Técnica 05/2017/AEREG/SE, traz um cronograma de abertura progressiva e parcial do mercado, com redução do atual limite para migração de consumidor para o mercado livre, de 3 MW, para 75 kW em 2028. Segundo a proposição do MME, em 2018 finda a inexplicável vedação para que os consumidores existentes em 1995 atendidos em tensão inferior a 69 kV, ainda que com demanda superior a 3 MW, possam finalmente exercer seu direito de escolha; entre 2020 e 2022 reduz-se sucessivamente, ano a ano, os limites para 2 MW, 1 MW e 500 kW; em 2024 o limite cai para 400 kW; e somente em 2028 atinge o limite inferior estabelecido de 75 kW. Não há previsão para liberação aos consumidores restantes do grupo A, tampouco para os de baixa tensão.

Na NT-05/17, o MME reconhece que a abertura proposta é conservadora, e alega que foi estabelecida de forma a evitar uma transição muito acelerada sem adequada preparação e adaptação dos instrumentos e elementos de coesão que garantam a sustentabilidade dessa abertura. Dessa forma, ainda que admita que a possibilidade de escolha do próprio fornecedor de energia elétrica seja um benefício, o MME, 22 anos depois da edição da Lei 9.074/95, ainda reluta em dar liberdade à maior parte dos consumidores brasileiros e, pasme-se, posterga por mais 11 anos a discussão sobre avanços mais significativos.

Caso se considere que a prudência é uma virtude, contudo, não se pode criticar excessivamente a posição inicial do governo, ainda mais levando em conta que o MME muito acertadamente ofereceu suas propostas ao debate público, sem dúvida para aperfeiçoá-las, e que o estabelecimento dos marcos de abertura foi feito, ao que se sabe, sem o respaldo de estudos que deem sustentação à alegada premissa de sustentabilidade.

Com esse entendimento, parece oportuno oferecer mais argumentos a esse debate, a maior parte deles sem dúvida já abordados nas diversas contribuições à CP 033/17, mas que não invalida outra abordagem.

De início, cabe lembrar que, pelas regras atuais, os consumidores com demanda superior a 500 kW já podem migrar para o mercado livre, ainda que aqueles com demanda inferior a 3 MW só o possam fazer mediante aquisição exclusiva da chamada energia incentivada. Assim, é fácil constatar que a proposta do MME amplia o potencial de migração somente aos já referidos consumidores atendidos em tensão inferior a 69 kV. De fato, até 2022, a proposta resume-se a permitir que os consumidores denominados “especiais” possam adquirir energia convencional, ou seja, elimina, ainda que muito gradualmente - em cinco longos anos -, a reserva de mercado hoje existente para as energias incentivadas.

Colocando em números, o mercado livre consumiu, entre janeiro e junho deste ano, 18.102 MW_{méd} (28,8% do SIN, segundo dados da CCEE). Com base no estudo contratado pela Abraceel junto à Consultora Thymos, estima-se que a proposta do MME libera para todo o mercado, e somente a partir de 2020/2022, algo em torno de 3.500 MW_{méd} (5,6% do SIN) de energia incentivada, correspondente ao consumo de pouco mais de 6.700 consumidores com demanda entre 500 kW e 3 MW. Observe-se que para além da discussão sobre a necessidade

de se manter uma reserva de mercado para fontes já consolidadas, a eliminação dessa reserva é uma medida que poderia ser adotada já para 2018, sem que isso provocasse nenhum efeito colateral indesejado para os que não são beneficiários do ágio associado à escassez desse tipo da energia no mercado, ou seja, todos os consumidores e os demais agentes não participantes desse clube.

Outros dados que demonstram o pouco alcance das medidas propostas, é que em 11 anos, até 2028, a previsão de ampliação potencial do mercado livre é de apenas cerca de 420 MW_{méd} (0,7% do SIN), oriundos de pouco mais de 1.700 consumidores com demanda entre 400 e 500 kW. Somente a partir de 2028 outros 4.000 MW_{méd} (7,0% do SIN atual) passam a ficar disponíveis, beneficiando cerca de 22.700 consumidores. Ademais, o limite de 75 kW, mantém impedidos de optar pelo seu fornecedor de energia 151 mil consumidores do Grupo A, mas que representam apenas 4.400 MW_{méd} (0,7 % do SIN de 2017).

Em resumo, a proposta da CP 033/17-MME restringe a 44,4% do SIN a migração máxima potencial para o mercado livre em 2028; possibilita agregar somente 1.700 unidades consumidoras ao mercado livre nos próximos 11 anos; e mantém indefinidamente como cativos mais de 80 milhões de consumidores (55,6% do mercado total do SIN atual).

Por seu turno, a Abraceel contratou um estudo da Consultoria PSR, amplamente divulgado e já apresentado ao Ministério, que aponta para a possibilidade de um cronograma de abertura mais célere, que se baseia no natural decaimento dos contratos das distribuidoras, somado ao esperado crescimento do mercado de consumo nos próximos anos, depois da forte recessão econômica experimentada pelo País.

Com isso, um cronograma ótimo de migração permitiria o emparelhamento com o consumidor especial em 2018, a elegibilidade dos consumidores dos subgrupos A1, A2, A3 e A3a a partir de 2020, dos subgrupos A4 e AS a partir de 2021 e do Grupo B a partir de 2024.

Destaque-se que a experiência internacional mostra que a mera elegibilidade não implica a migração em massa dos consumidores. Ao contrário, estima-se que cerca de 15 % da demanda dos níveis de tensão A3 e A3a; 25% dos níveis de tensão A4 e AS e 66% dos consumidores de baixa tensão permaneceriam no mercado cativo, refletindo as tendências globais.

Em termos conceituais, a atual realidade brasileira mostra um afastamento dos principais mercados de energia elétrica ao redor do mundo, que já passaram por reformas e ajustes importantes, que deram ênfase aos sinais econômicos adequados, como a abertura do mercado, com o alinhamento entre a liberdade de escolha de todos os consumidores, e penetração das energias renováveis e da geração distribuída em bases comerciais. Tais mudanças geraram novos produtos e serviços comerciais aos consumidores.

Nos países da União Europeia e de outros continentes (pode-se citar, sem que a lista seja extensiva, Austrália, Nova Zelândia, Coreia do Sul, parte do Canadá) onde todos os consumidores são livres, e mesmo em outros, em que há restrições, ainda que pequenas (Turquia, Japão, Rússia), o respeito ao direito de escolha dos consumidores sobre o supridor de energia, com fundamento em diretrizes claras de abertura de mercado, tem permitido a rápida difusão das novas tecnologias de produção e uso da eletricidade. Nos Estados Unidos, nos 15

estados que permitem a livre escolha por todos, em 17 anos, os preços da energia para os consumidores que optaram pela contratação livre foram reduzidos em 12,9%. Na América Latina, vários países tem limites de elegibilidade inferiores ao Brasil – El Salvador (todos livres), Colômbia e Guatemala (100 kW), Peru (200 kW), Uruguai (250 kW), Argentina (300 kW), Chile (500 kW).

A constatação desses ganhos para a sociedade culminou na declaração resultante do World Economic Forum de 2015 (Davos, Janeiro/2015), no tópico referente ao futuro da eletricidade, na qual ênfase clara foi dada às energias renováveis, à abertura dos mercados e à participação ativa dos consumidores, ficando consignado que caberia aos governos dar segurança ao ambiente de investimentos, garantir a estabilidade de regras e ampliar a participação da sociedade nas decisões, com destaque, ainda, ao papel dos reguladores nacionais e transnacionais, aos quais caberia emitir clara e efetiva sinalização para o preço da eletricidade e emissão de carbono, promover a remuneração adequada da eficiência, confiabilidade e flexibilidade das fontes e remoção de barreiras regulatórias desnecessárias, de forma a promover a competição.

No Brasil, onde o mercado de energia elétrica está enraizado em um modelo fortemente regulado e intervencionista, no qual o Estado decide tudo pelos consumidores, chegando ao requinte de endividá-los em momentos de preços muito altos para evitar passar o sinal econômico da escassez que indicava a necessidade de redução do consumo, ainda há grande relutância das autoridades em dar aos consumidores finais o direito de escolha de seu fornecedor de energia elétrica – o que se convencionou chamar de portabilidade da conta de luz -, a despeito de o IBOPE atestar que 70% dos brasileiros querem escolher seu fornecedor de energia elétrica, conforme pesquisa conduzida anualmente.

No que diz respeito à CP 33/17, um levantamento das contribuições endereçadas pelos 50 maiores “stakeholders”, que incluem 21 associações setoriais, formadores de opinião (Acende Brasil; Bracier; Cigré; FGV-Ceri; Gesel-UFRJ; INEE; PSR e Thymos Consultorias), o Governo Federal (Ministério da Fazenda); entidades setoriais (Aneel, CCEE e ONS) e grandes grupos empresariais, mostra que, em linhas gerais, as contribuições vão em direção à abertura do mercado, não havendo nenhuma diretamente contrária a esse direcionamento.

Ocorre que muitas contribuições são no sentido de postergação da adoção de medidas que estimulem a competição, numa clara demonstração de acomodação com a situação atual, a despeito dos diversos problemas enfrentados pelo setor elétrico ao longo dos últimos anos, decorrentes principalmente dos efeitos de excessiva intervenção estatal, que demonstram a necessidade e a urgência de aprimorar o modelo setorial vigente, de modo a introduzir mecanismos competitivos, a correta alocação de riscos entre os agentes e consumidores e o aprimoramento da formação de preços, que produzam os sinais corretos para a eficiência alocativa e produtiva.

A questão do direito de escolha do consumidor representa o entendimento de que essa é a única forma de assegurar que as mudanças serão irreversíveis no sentido de trazer menores preços de energia, novos produtos energéticos aos consumidores e o desenvolvimento de

fontes renováveis e descentralizadas para a matriz energética do País. Retardar a decisão é agravar a crise setorial, tornando-a insustentável.

Para finalizar, não se pode deixar de refletir que em pleno século XXI, em um País economicamente importante como o Brasil, no qual, a despeito da geração de energia elétrica ser ainda majoritariamente de origem hidráulica, as tarifas de energia são muito mais caras que em outros países, ainda se discute se os consumidores podem ou não exercer seu direito de escolha sobre a aquisição de um produto essencial ao seu cotidiano, parecendo ser normal a muitos que o Estado se reserve o papel de coibir um direito fundamental dos consumidores ao arrepio da cidadania e da lógica econômica. Invertendo um conhecido jargão do futebol, para muitos, que propõem nada alterar ou defendem a postergação das mudanças, a tônica parece ser a de que *“em time que está perdendo não se mexe...”*