

Por que abrir o mercado de energia elétrica?

A possibilidade de todos os consumidores poderem escolher livremente seu fornecedor de energia elétrica é uma reivindicação antiga, como sabem todos aqueles que atuam nesse setor.

Para a grande maioria dos consumidores brasileiros, contudo, essa bandeira tem pouco ou nenhum significado, resultado de décadas de desconhecimento e da falta de opções. Depois de anos tentando convencer os formuladores da política setorial das enormes vantagens da abertura do mercado, haja vista que já foi adotada na maior parte do mundo civilizado, onde os ganhos são facilmente percebíveis pelos maiores interessados - os consumidores -, verifica-se que pouco mudou no Brasil, talvez porque os interesses associados à manutenção de monopólios sejam preponderantes, ou quem sabe por que o controle de preços pelo Estado, mais do que uma concepção ideológica de alguns, é uma ideia arraigada na mente de grande parte dos brasileiros, que costumam responsabilizar o governo de plantão pela elevação do preço de qualquer coisa, ainda que esse governo não tenha qualquer responsabilidade sobre o ocorrido.

Ante esse quadro, parece oportuno levar esse debate a um público maior, de forma a demonstrar à sociedade como a mudança da forma pela qual cada empresa e cidadão compra sua energia pode contribuir para preços mais aderentes à disponibilidade energética do País e o quanto a permanência do atual modelo comercial do setor elétrico no Brasil atrapalha nosso desenvolvimento.

Talvez se deva começar por lembrar um conceito simples de cidadania, que se traduz na liberdade de escolha de um produto que pode ser fornecido por centenas de diferentes fornecedores – no caso, geradores e comercializadores. Não é erro dizer que à maioria das pessoas, físicas ou jurídicas (donos/administradores de empresas), jamais ocorreu que a energia elétrica é um produto que pode ser-lhe oferecido na forma concorrencial, não sendo necessariamente uma compra compulsória de uma única empresa.

Essa ideia de empoderamento do consumidor, por seu turno, longe de ser um conceito abstrato, pode ser concretamente demonstrada por exemplos dentro e fora do País. No Brasil os poucos consumidores que podem e exercem o direito de comprar livremente sua energia obtiveram, em média, 23% de economia em relação àqueles consumidores cativos dos monopólios regionais nos últimos 15 anos, como demonstram os números obtidos pela Abraceel. Esse percentual aplicado aos volumes adquiridos por tais consumidores resultou em valores economizados superiores a R\$ 80 bilhões no período.

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, com o alinhamento entre a liberdade de escolha de todos os consumidores e a penetração das energias renováveis e da geração distribuída em bases comerciais. Tais mudanças geraram novos produtos e serviços comerciais aos consumidores.

No exterior, em todos os países da comunidade europeia, na Austrália e Nova Zelândia, a liberdade de escolha é total para todos os consumidores, assim como acontece em outros gigantes econômicos como Japão e Coreia do Sul. Essa liberalização ocorreu a partir do final dos

anos 90 e não aconteceu por acaso, mas por ser a competição a forma mais adequada para promoção da eficiência. Evidentemente, países como Alemanha e Inglaterra não promovem mudanças dessa ordem sem uma forte motivação econômica.

Deste lado do Atlântico, na América do Norte, Estados Unidos e Canadá, com sua tradição de independência dos estados e províncias, a abertura do mercado não ocorreu de forma igual nas diversas regiões dos dois países, o que permite um campo de observação singular. Com efeito, nos 16 estados americanos em que existe a liberdade de escolha do fornecedor de energia elétrica (informação obtida da American Coalition of Competitive Energy Suppliers), os preços livremente negociados são cerca de 14% inferiores aos que têm tarifas reguladas.

Além desses, outros países já estão em estágios mais avançados do que o Brasil no que diz respeito à abertura de seus mercados de consumo. De fato, em termos de liberdade de escolha, ostentamos a desonrosa 55ª posição, sendo superados, inclusive, pela maioria de nossos vizinhos latino-americanos. Entre todos os países que detêm algum grau de abertura de mercado, o Brasil é o país que impõe o maior requisito de carga para um consumidor ser livre. Como a Lei (9.074/95) que delega ao poder concedente (o MME) a possibilidade de deliberar sobre a abertura do mercado é de 07 de julho de 1995, estamos há 23 anos postergando uma decisão, que é simples, permitir que cada brasileiro possa optar de quem e de onde compra a energia elétrica que consome. O curioso é que depois desse tempo todo, pasme-se, perdura o discurso de que a concretização da abertura necessita de mais estudos! Por óbvio, tratando-se de uma faculdade e não de uma obrigação, cabe perguntar que estudos são esses, que terão o condão de definir se uma empresa ou cidadão pode ou não exercer seu direito de escolha?

A constatação dos ganhos para a sociedade está refletida nas declarações resultantes do World Economic Forum de 2015 e 2017 (Davos), 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 pela Abraceel desde 2014.

Para os que consideram que não é uma decisão simples, explica-se: a abertura do mercado que se pretende não é compulsória, é opcional, de livre arbítrio de todos os consumidores. Sendo assim, a mera alteração legal que flexibilize a possibilidade de acesso ao mercado livre por certo não implica a migração súbita e em larga escala de nossos 80 milhões de consumidores, como temem

muitos, uma vez que simplesmente não existe oferta disponível de energia no mercado livre para todos, tampouco existe expertise para que geradores ou comercializadores passem a atender em curto espaço de tempo um mercado de massa. Essa solução, no entanto, tem o condão de interromper a esdrúxula tutela do Estado sobre o poder de decisão dos cidadãos e empresas, ao encerrar o monopólio de venda de energia elétrica. Tal providência permitirá que vendedores e compradores passem a atuar livremente, e estabeleçam as formas de comercialização mais adequadas a cada um.

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 A5 e 66% dos consumidores de baixa tensão permaneceriam no mercado cativo, refletindo as tendências globais.

A mudança evidentemente exige adaptação da regulamentação setorial, possivelmente tornando-a mais simples e compreensível, sem a necessidade de regras para comportar as inúmeras restrições hoje existentes. A abertura do mercado indubitavelmente deve preservar na íntegra os contratos hoje existentes, entre as distribuidoras e os geradores e comercializadores de energia, o que pode ser feito sem prejuízo para ninguém.

Mas por que se propõe a abertura? Seria a competição a razão preponderante para os preços serem mais baixos no Brasil entre os consumidores livres? Provavelmente sim, considerando que os consumidores passam a ter várias opções para compra, ao invés de um único fornecedor que oferece tarifas determinadas pelo Estado, estabelecidas com base em planilhas e cálculos tão complicados que poucos compreendem.

É importante compreender que as tarifas de energia incorporam custos que não estão presentes nos preços livremente negociados, fazendo com que essas progressivamente percam competitividade. Se por um lado a compra de contratos de longo prazo via leilões regulados, tal como é a prática hoje vigente no Brasil, estimula a expansão da geração, por outro lado a indexação dos preços da energia por 30 anos a índices inflacionários - que não refletem, por exemplo, a enorme redução de preço ocorrida em algumas fontes, como a eólica e a solar - pode trazer um custo adicional indesejado. De fato, alguns contratos antigos são mais caros que a energia nova.

As tarifas reguladas também incorporam várias formas de subsídios a terceiros, uma velha prática brasileira, que coloca na conta dos consumidores cativos todos os subsídios que se possa imaginar, quase sempre atendendo a interesses específicos, e normalmente sob o mote de que é apenas um pouquinho a mais, que não será percebido pelos pagadores. Muitos dos subsídios hoje presentes nas tarifas provavelmente tiveram propósito singular benéfico, mas sua somatória certamente representa um enorme encargo para todos.

É fácil constatar que o setor industrial, por exemplo, bastante combalido e com graves problemas, subsidia as tarifas de energia do agronegócio, o setor mais pujante do Brasil, por meio de descontos tarifários concedidos aos produtores rurais, irrigantes e aquicultores. Na mesma direção, o segmento de fornecimento de água, esgoto e saneamento, que deveria incorporar em seus próprios preços todos os seus custos, é beneficiado por todos os

consumidores de energia elétrica, caracterizando um subsídio cruzado que em nada contribui para a eficiência.

No setor elétrico, os dispêndios e problemas com a Conta de Consumo de Combustíveis – CCC são bastante conhecidos e servem para pagar os custos de distribuidoras ineficientes, hoje felizmente em processo de privatização. Subsidiava-se o carvão mineral nacional e permanecem subsidiadas usinas já totalmente amortizadas de diversas fontes, assim como os novos projetos de geração eólica, há muito com preços competitivos.

É comum essa forma de proceder. Recentemente, em projeto de lei em tramitação no Congresso Nacional foi sugerido que os consumidores passassem a arcar com o custo adicional do preço do gás natural fornecido a usinas do Programa Prioritário de Termoeletricidade (PPT) instaladas no nordeste brasileiro. No passado recente, essas usinas assinaram contratos com as distribuidoras de energia elétrica, que repassam o custo da energia adquirida a seus consumidores. Ora, qualquer consumidor que tivesse ciência de ter assinado contratos de longo prazo certamente teria se considerado protegido de oscilações futuras do preço do combustível. Ledo engano. No caso, o fornecedor do gás opta por não entregar o gás a preço que considera não ser suficiente para remunerá-lo adequadamente e prefere pagar a multa contratual. Na falta do combustível o gerador não tem como gerar e declara-se indisponível ao operador do sistema. Com tem que honrar seus contratos de venda, deve comprar energia de terceiros ou no mercado *spot*, o que lhe impõe custos adicionais. Qual a solução mágica? Colocar o custo no consumidor e assim preservar as margens do fornecedor de combustível e do gerador, é claro!

É voz corrente um velho jargão, que diz que tarifas públicas são pagas pelo consumidor ou pelo contribuinte, e assim, não restaria alternativa a não ser acatar emendas dessa ordem. Convenientemente olvida-se que normalmente existem terceiros interessados (muito), ou que em contratos privados entre duas partes, os riscos associados ao objeto do contrato devem ser suportados unicamente por seus signatários!

A lista é interminável, recentemente, com intuito similar, propôs-se prorrogar contratos de comercialização celebrados antes de 2004 até o fim das outorgas das respectivas usinas, cujos preços são maiores do que novos contratos. Isso seria feito, é óbvio, à total revelia dos consumidores que os pagam. Pode-se conjecturar que, se levada a efeito, a medida serviria de estímulo à prorrogação de outros contratos muito caros. Que tal prorrogar também os contratos do PROINFA? Seria uma conta e tanto!

Com o mesmo oportunismo populista, prevê-se ampliação de subsídios a cooperativas, a serem pagos, é claro, pelos consumidores das distribuidoras próximas.

Em suma, enquanto as tarifas tiverem que arcar com a ineficiência de terceiros, dificilmente a conta de energia poderá cair para os consumidores cativos. O interessante (ou lamentável), é que a despeito disso, muitos continuam defendendo o modelo vigente. Por que será?

O que importa destacar é que a necessidade de mudanças - e sua urgência - está baseada na constatação de que o atual modelo comercial não se mostra capaz de resolver a questão da crescente elevação dos preços pagos pelos consumidores, a despeito de nossa matriz elétrica ser majoritariamente oriunda de geração renovável, e que o atual desenho aponta para um estado de

permanente judicialização, que se reflete na liquidação da Câmara de Comercialização de Energia Elétrica (CCEE) e afeta a todos. Em síntese, a inércia tem preço.

Convém lembrar que já existe uma agenda moderna e com diretriz clara de eficiência e racionalidade econômica em tramitação no Congresso Nacional, fruto de uma ampla discussão setorial que não só liberou a análise crítica sobre os problemas muito graves do modelo vigente e o exorcismo das desastrosas medidas intervencionistas ocorridas nos últimos anos, mas principalmente fomentou a reflexão conjunta dos diversos segmentos do setor, que permitiu identificar que o setor elétrico carece de reformas estruturais urgentes, independentemente do cenário político, com o objetivo de torná-lo mais transparente, eficiente, seguro e capaz de dar sustentabilidade ao crescimento econômico.

As razões para aprovar a liberalização do mercado de energia elétrica e as mudanças no modelo comercial do setor incluem, entre outras:

- o direito de escolha, a chamada “**Portabilidade da conta de luz**” permitirá que 80 milhões de consumidores brasileiros possam optar por seu fornecedor de energia, como hoje já ocorre na telefonia. Estima-se que portabilidade poderá gerar uma economia de R\$ 12 bilhões por ano nas contas de energia dos consumidores;
- possibilidade de **opção por energia limpa**, pois os consumidores poderão escolher comprar energia exclusivamente de fontes renováveis, como eólica, solar, biomassa, resíduos sólidos e hidrelétricas de pequeno e grande porte;
- o **estímulo à geração distribuída**, que possibilita que os consumidores produzam, utilizem e comercializem a própria energia gerada em suas residências ou negócios;
- promove a **igualdade de acesso**, uma vez que, atualmente apenas grandes indústrias e comércio podem acessar o mercado livre e torna a **indústria mais competitiva**, já que mais de 6 milhões de indústrias, estabelecimentos comerciais e agronegócios no Brasil terão o direito de ir para o mercado livre de energia.
- nos últimos 15 anos, os preços da energia no mercado livre foram em média 23% mais baratos que as tarifas reguladas das distribuidoras. Isso representa um potencial de redução de R\$7 bilhões ao ano nos custos de energia do setor produtivo;
- incentivo à **criação de novos produtos e serviços**. A livre escolha incentiva a competição entre os fornecedores e a oferta de produtos diversificados aos consumidores, adequados às necessidades de cada um;
- a **transparência de preços** incentiva o consumo em momentos de maior oferta e sinaliza a escassez, proporcionando eficiência no uso da eletricidade.

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 arripio 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...”