

Brasília, 15 de junho de 2023

Contribuição da Abraceel à Consulta Pública SCPR nº 01/2023 do MDIC - Plano de Redução do Custo Brasil 2023-2026

A Associação Brasileira dos Comercializadores de Energia (Abraceel) apresenta contribuição à Consulta Pública nº 01/2023 da Secretaria de Competitividade e Política Regulatória do MDIC (Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviço), sobre o Plano de Redução do Custo Brasil 2023-2026.

A Consulta é uma oportunidade de participar da elaboração do Plano de Redução do Custo Brasil 2023-2026, identificando normas que ocasionem custos excessivos ou inadequados à atividade econômica, visando a elaboração de uma agenda de melhorias regulatórias para a redução dos custos de se produzir e fazer negócios no Brasil.

As contribuições devem ser preenchidas em uma tabela, identificando o item e subitem do Custo Brasil, dentre os 12 elencados abaixo, de acordo com estudo do Movimento Brasil Competitivo, que abrangem o ciclo de vida completo de uma empresa típica.

1. Abrir um negócio

- 1.1 Custo em abrir um negócio
- 1.2 Tempo para formalizar um negócio
- 1.3 Outros

2. Financiar um negócio

- 2.1 Custo de Capital
- 2.2 Risco-País
- 2.3 Outros

3. Empregar capital humano

- 3.1 Habilidades da força de trabalho
- 3.2 Encargos trabalhistas
- 3.3 Judicialização e risco trabalhista
- 3.4 Outros

4. Dispor de infraestrutura

- 4.1 Custo logístico
- 4.2 Infraestrutura de mobilidade
- 4.3 Infraestrutura de telecomunicações
- 4.4 Outros

5. Acessar insumos básicos

- 5.1 Custo de gás natural
- 5.2 Custo de energia elétrica
- 5.3 Outros

6. Ambiente jurídico-regulatório

- 6.1 Efetividade e agilidade jurídica
- 6.2 Eficácia da regulação
- 6.3 Outros

7. Integrar cadeias produtivas globais

- 7.1 Tarifas de importação
- 7.2 Ganho de produtividade
- 7.3 Outros

8. Honrar tributos

- 8.1 Complexidade tributária
- 8.2 Carga tributária do setor
- 8.3 Resíduo tributário sobre exportações
- 8.4 Economia informal
- 8.5 Outros

9. Acessar serviços públicos

- 9.1 Efetividade dos serviços públicos
- 9.2 Digitalização dos serviços públicos
- 9.3 Outros

10. Reinventar o negócio

- 10.1 Capacidade de inovação
- 10.2 Outros

11. Competir e ser desafiado de forma justa

- 11.1 Interferência estatal excessiva
- 11.2 Limitações à entrada de investimento
- 11.3 Outros

12. Retomar/encerrar o negócio

- 12.1 Retomar/encerrar o negócio
- 12.2 Outros

Resumo

Inicialmente, gostaríamos de parabenizar a Secretaria de Competitividade e Política Regulatória pela iniciativa de elaborar o Plano de Redução do Custo-Brasil 2023-2026, que visa estabelecer agenda de melhorias regulatórias para a redução dos custos de se produzir e fazer negócios no Brasil.

Segundo a Secretaria, como resultado da baixa qualidade regulatória das normativas brasileiras, incorre-se no que comumente é denominado Custo-Brasil. Isto é, um custo de se produzir e fazer negócios ao que se observa em economias semelhantes ou concorrentes. O resultado desses custos é um menor potencial de competitividade por parte das empresas.

De modo a contribuir com o objetivo de reduzir o Custo-Brasil, a Associação Brasileira dos Comercializadores de Energia (Abraceel) propõe que uma das melhorias previstas no referido plano seja permitir a todos os consumidores escolher seu fornecedor de energia elétrica e gás natural, além de permitir maior concorrência no mercado de etanol.

O livre mercado de energia elétrica, gás natural e etanol, por exemplo, estimula o processo concorrencial no setor, que tende a reduzir os custos para o consumidor final, fundamental para a maior competitividade das empresas brasileiras.

A liberalização da comercialização de energia, gás natural e etanol traz diferentes externalidades econômicas positivas como competitividade, flexibilidade, escolha e previsibilidade de custos e de consumo.

Energia Elétrica

- **Item Custo Brasil:** 5. Acessar insumos básicos
- **Subitem Custo Brasil:** 5.2 Custo de energia elétrica
- **Ato normativo (indicar número, ano e órgão que editou a norma):** Lei nº 9.074/95. Portaria MME 50/22. Lei nº 9.427/95. Anexo C ao Tratado de Itaipu. Resolução Normativa ANEEL nº 1.000/2021
- **Pergunta 1. Nas regulações (legais e infralegais) referentes aos temas listados, quais são as dificuldades e barreiras enfrentadas que podem acarretar custos excessivos para se produzir e fazer negócios na economia brasileira?**

A Lei 9.074/95 criou a figura do consumidor livre de energia elétrica e estabeleceu que, após oito anos de sua publicação, o poder concedente poderia reduzir os limites de carga e tensão para o exercício da opção de contratação do fornecimento com qualquer concessionário, permissionário ou autorizado de energia elétrica do Sistema Interligado Nacional (SIN).

Posteriormente, a Lei 9.648/96 alterou a Lei 9.427/96 para permitir que consumidores com carga superior a 500 kW pudessem escolher seu fornecedor de energia elétrica, desde que a fonte de geração fosse das chamadas energias especiais. Por meio das Portarias 514/18 e 465/19 do Ministério de Minas e Energia (MME) foram estabelecidas diretrizes para continuar a redução progressiva do limite de carga para comprar de qualquer fonte, atingindo a demanda mínima de 500 kW este ano.

No final de 2022, o MME publicou a Portaria 50/22, a qual permite aos consumidores conectados em alta tensão comprar energia elétrica de qualquer fornecedor, independentemente do seu consumo, representando o primeiro avanço em relação ao limite de 500 kW definido pela Lei 9.427/96.

Apesar de representar um grande avanço, o fato é que, a partir de 2024, apenas os consumidores atendidos em alta tensão (grupo A) poderão optar por energia mais barata e renovável, deixando de fora da abertura de mercado os consumidores atendidos em baixa tensão (grupo B).

Importa destacar que é no grupo B onde estão cerca de 99,5% da indústria e comércios brasileiros, que seguirão sem poder escolher seu fornecedor de energia, obrigados a adquiri-la de uma única fornecedora. Isso os impede de reduzir os seus custos com energia elétrica, pois os preços são regulados, estabelecidos pela Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), e contratados de forma centralizada, indexados à inflação em contratos de 20 a 30 anos, sob influência de políticas que criam, muitas vezes, reservas de mercado cujos custos são repassados ao consumidor.

Como reza a teoria microeconômica, a livre escolha do fornecedor é essencial para promover maior concorrência, pois incentiva que os fornecedores concorram para oferecer menores preços e melhores serviços, o que resulta na redução no custo do insumo. O mercado livre de energia elétrica no Brasil pode representar uma economia de 20% a 30% nas contas de luz, logo, o impedimento de acesso a esse mercado impõe ineficiências desnecessárias às empresas, resultando em uma menor competitividade em seus negócios, o que afeta o desenvolvimento do país.

A regulação restringe somente aos consumidores da alta tensão (a partir de janeiro de 2024) a possibilidade de optar pelo mercado livre de energia elétrica. Essa parcela de consumidores que pode ter acesso a uma energia mais barata representa apenas 0,03% das 90 milhões de unidades consumidoras do país, apesar de o consumo atualmente no mercado livre representar cerca de 38% do consumo de energia elétrica no Brasil.

Vale mencionar também características do Tratado de Itaipu que se traduzem em custos excessivos de energia elétrica para os consumidores do país, especialmente aquelas que são despesas de políticas públicas e buscam promover o desenvolvimento localizado da região, induzindo a construção de obras que não guardam relação com o setor elétrico, como pontes e estradas. Assim, a renegociação deveria promover ajustes

do Anexo C, que estabelece as bases financeiras do Tratado de Itaipu, de forma que a usina possa oferecer sua energia a preços competitivos, especialmente considerando a possibilidade de livre comercialização dessa energia no mercado brasileiro.

- **Pergunta 2. Em relação às regulações citadas no item 1, quais são os aperfeiçoamentos normativos (legais e infralegais) que poderiam ser implementados com vistas à redução no custo de se produzir e fazer negócios no Brasil?**

Para permitir a liberdade de escolha de fornecedor de energia elétrica para todos, basta ato de natureza infralegal. Como citado na pergunta anterior, tal redução foi feita algumas vezes, sendo a mais recente a realizada por meio da Portaria do Ministério de Minas e Energia 50/2022, que liberou o mercado para os consumidores atendidos em alta tensão.

Para o Grupo B, além de uma nova portaria definindo os períodos de redução de carga e quais subgrupos serão abarcados em cada data, é importante que também sejam feitas mudanças estruturais no setor, de cunho legal. O Projeto de Lei 414/2021, por exemplo, traz modificações relevantes ao setor elétrico, tais como o tratamento dos contratos legados das distribuidoras, separação das atividades de distribuição e comercialização e a representação pelo comercializador varejista para todos esses novos migrantes.

A abertura total do mercado beneficiaria todo o setor, conforme estudo realizado pela EY/Abraceel, tal redução com gasto de energia aumentaria a renda disponível em 0,7%, liberando mais de R\$ 20 bilhões por ano para compras de bens e serviços. Isso resultaria em aumento do consumo (efeito direto) que se reverteria sobre toda a economia (efeitos indiretos e induzidos), gerando um ciclo virtuoso sobre a atividade e geração de renda/empregos. Combinando os efeitos, haveria uma elevação do PIB de 0,56%, gerando aproximadamente 700 mil empregos.

A proposta da Abraceel é que todos os consumidores, sem exceção, tenham a possibilidade de usufruir dos benefícios do mercado livre a partir de janeiro de 2026, considerando que tal cronograma é concatenado com um risco mínimo de sobrecontratação para as distribuidoras.

- **Pergunta 3. Ainda em relação às regulações citadas no item 1, quais referências e práticas internacionais, caso existam, poderiam contribuir para uma eventual revisão regulatória?**

A experiência internacional confirma que a liberdade de escolha do fornecedor de energia elétrica para todos os consumidores é a forma mais adequada para promoção da eficiência e aumento da produtividade. Em países com economias fortes e mercados de energia elétrica mais desenvolvidos, a possibilidade de o consumidor de pequeno

porte escolher seu fornecedor é oferecida há quase duas décadas. Isso ocorre em toda a Europa, Japão, Coreia do Sul, Austrália, Nova Zelândia, parte dos EUA e Canadá, como mostra o ranking internacional da liberdade de escolha elaborado pela Abraceel. Nos Estados Unidos, por exemplo, são 16 estados em que existe a liberdade de escolha do fornecedor de energia elétrica, e pode-se observar que os preços livremente negociados são cerca de 12% inferiores em relação aos estados que têm tarifas reguladas (segundo estudo da COMPETE "States with Restructured Electricity Markets Post Lower Rates of Change", Comparison of Rate Changes Across Electricity Markets between 1997 and 2013).

No referido ranking elaborado pela Abraceel, de 56 países que iniciaram e/ou concretizaram a abertura do mercado, o Brasil está na 47ª posição, reforçando ainda mais a necessidade de o mercado brasileiro de eletricidade evoluir nas normativas que versam sobre o tema, reduzindo custos excessivos aos consumidores e o Custo-Brasil.

Práticas Anticompetitivas no Setor Elétrico

- **Item Custo Brasil:** 11. Competir e ser desafiado de forma justa
- **Subitem Custo Brasil:** 11.3 Outros
- **Ato normativo (indicar número, ano e órgão que editou a norma):** Nova regulamentação da Aneel
- **Pergunta 1. Nas regulações (legais e infralegais) referentes aos temas listados, quais são as dificuldades e barreiras enfrentadas que podem acarretar custos excessivos para se produzir e fazer negócios na economia brasileira?**

No Brasil ainda não há uma política eficiente de interoperabilidade dos dados dos consumidores, sendo que essa informação fica restrita às próprias distribuidoras que os atendem. Além disso, não há um canal de comunicação unificado com as distribuidoras, dificultando o acesso dos consumidores aos seus próprios dados, dificultando o desenvolvimento do setor e o colocando em desvantagem a outros setores da economia.

Como solução para essa problemática, inspirado no sucesso do Open Banking, o Open Energy é a aplicação do conceito de que o consumidor é dono dos seus próprios dados de consumo de energia e deve ter liberdade para compartilhá-los, em linha com o disposto na Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD).

De acordo com a experiência internacional, oferecer essa possibilidade de interação mais digital é um importante avanço para a abertura e eficiência de mercado, uma vez que, com os dados dos clientes em mãos, os comercializadores serão capazes de lhes oferecer produtos cada vez mais personalizados de acordo com o seu perfil de consumo.

- **Pergunta 2. Em relação às regulações citadas no item 1, quais são os aperfeiçoamentos normativos (legais e infralegais) que poderiam ser**

implementados com vistas à redução no custo de se produzir e fazer negócios no Brasil?

Para mitigar esse problema, é imprescindível que medidas sejam tomadas para prevenir e combater o uso de informações privilegiadas por empresas do setor de energia, como por exemplo, a devida aplicação de penalidades adequadas para os agentes que se envolvam em práticas antiéticas, como o uso de informações privilegiadas. A existência de sanções efetivas contribui para inibir tais comportamentos e promover a competição justa.

Gás Natural

- **Item Custo Brasil:** 5. Acessar insumos básicos
- **Subitem Custo Brasil:** 5.1 Custo de gás natural
- **Ato normativo (indicar número, ano e órgão que editou a norma):** Lei 14.134/21, Decreto 10.712/21, Resolução CNPE 03/22, Resolução ANP 52/11 e demais Resoluções estaduais.
- **Pergunta 1. Nas regulações (legais e infralegais) referentes aos temas listados, quais são as dificuldades e barreiras enfrentadas que podem acarretar custos excessivos para se produzir e fazer negócios na economia brasileira?**

Nos últimos anos, houve importantes avanços nas regulações estaduais relativas ao mercado livre de gás natural. Esse movimento foi intensificado com a publicação da Nova Lei do Gás, a Lei 14.134/21, que deu início ao processo de criação do novo mercado de gás. A referida Lei foi regulada pelo Decreto 10.712/21, e especifica pontos importantes para o desenvolvimento do mercado de gás, como as atividades sujeitas à regulação pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), dentre elas a comercialização de gás. Além disso, a legislação designa que a ANP deverá adotar programa de desconcentração da oferta, regular o acesso as infraestruturas essenciais e em conjunto com o MME articular com os estados harmonização nas regulações que versam sobre o tema.

Em 2022, o Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) publicou a Resolução 03/22, que versa sobre a implementação de mecanismos de incentivo à concorrência, incluindo (i) mecanismo para limitar a concentração no mercado e aumentar a concorrência no fornecimento de gás; e (ii) incentivo à harmonização das regulamentações estaduais e federal.

A Resolução CNPE estabelece que uma transição para um mercado competitivo pode incluir programas que exijam que os operadores dominantes liberem gás progressivamente e que forneçam incentivos para terceiros venderem gás no mercado.

Para tanto, é de extrema importância que o Governo Federal regulamente temas fundamentais para o desenvolvimento do mercado de gás como, por exemplo, o acesso as infraestruturas essenciais, e promova mecanismos para desconcentração da oferta e harmonização entre as regulações estaduais e federal. O resultado será na redução de custos excessivos no mercado de gás natural, alinhamento da política brasileira com as melhores práticas internacionais e redução do Custo-Brasil.

Com o desenvolvimento do mercado de gás natural é esperado que haja um acréscimo de R\$ 1,5 trilhões no PIB até 2032, além do crescimento do PIB per capita em 32% no mesmo período. Adicionalmente, é esperado um aumento anual de empregos de cerca de 2,4% nos próximos dez anos e elevação de R\$ 162 bilhões no fluxo anual de investimentos em 2032.

- **Pergunta 2. Em relação às regulações citadas no item 1, quais são os aperfeiçoamentos normativos (legais e infralegais) que poderiam ser implementados com vistas à redução no custo de se produzir e fazer negócios no Brasil?**

A Nova Lei do Gás, bem como o Decreto que a regulamentou, estabeleceram pontos fundamentais para o desenvolvimento do Novo Mercado de Gás Natural que requerem regulamentação, como a de acesso às infraestruturas essenciais. Além disso, é imprescindível a promoção de mecanismos para descontração da oferta de gás e harmonização entre as regulações estaduais e Federal.

A harmonização entre as regulações estaduais e Federal é fundamental para promover a competitividade do energético por meio da desburocratização das diretrizes estabelecidas nas normativas. Atualmente, além de divergência de regramentos, pode-se observar conflito de competências entre as regulações estaduais e Federal, resultando em exigências excessivas que prejudicam a concorrência no mercado de gás natural e, como consequência, aumentam o custo do gás ao consumidor final.

Regramentos que permitam e facilitem o acesso não discriminatório às infraestruturas essenciais pelos agentes também são fundamentais, sendo que tal ação deve ser acompanhada de um programa de desconcentração de oferta, para de fato promover a concorrência no mercado e alcançar a esperada redução dos preços do energético.

O desenvolvimento do mercado livre de gás natural, paralelamente aos benefícios citados para a liberalização do mercado de energia elétrica, traz diferentes externalidades econômicas positivas como competitividade, flexibilidade, escolha e previsibilidade de custos e de consumo, além de garantir a alocação eficiente de recursos, pela redução do direcionamento estatal na expansão do sistema elétrico. Trata-se de uma ferramenta essencial para reduzir o Custo-Brasil.

- **Pergunta 3. Ainda em relação às regulações citadas no item 1, quais referências e práticas internacionais, caso existam, poderiam contribuir para uma eventual revisão regulatória?**

A Abraceel em conjunto com outras associações setoriais contratou estudo elaborado pela Consultoria BrattleGroup que apresenta experiências internacionais sobre a liberalização do mercado de gás natural, com destaque para modelos utilizados para desconcentração da oferta de gás. O estudo apresenta ainda proposta de modelo para desconcentração da oferta de gás no mercado brasileiro de gás natural.

Em particular, a experiência internacional apresenta muitos exemplos de países que iniciaram o processo de liberalização com ampla legislação de natureza similar à Nova Lei do Gás. No entanto, a experiência mostrou que, mesmo com essas medidas, pode ser difícil para a concorrência se desenvolver em países onde os agentes dominantes controlam o acesso à maioria dos recursos de gás natural disponíveis em todos os segmentos da cadeia de gás, como ocorre atualmente no Brasil. Logo, um programa eficaz de desconcentração da oferta pode ser um elemento chave para alcançar o mercado de gás competitivo.

Nesse processo, é fundamental que a desconcentração e a ampliação da oferta de gás natural sejam destinadas por processo competitivo de forma isonômica ao mercado, a todas as categorias de consumidores, termelétricas e comercializadores, criando condições para o desenvolvimento do mercado de gás no país, sem privilégio de nenhum segmento.

Etanol

- **Item Custo Brasil:** 5. Acessar insumos básicos
- **Subitem Custo Brasil:** 5.3 Outros
- **Ato normativo (indicar número, ano e órgão que editou a norma):** Lei nº 14.292/22 e RANP 43/09.
- **Pergunta 1. Nas regulações (legais e infralegais) referentes aos temas listados, quais são as dificuldades e barreiras enfrentadas que podem acarretar custos excessivos para se produzir e fazer negócios na economia brasileira?**

A Resolução ANP 43/09, que regula o mercado brasileiro de etanol, define a empresa comercializadora de etanol como “pessoa jurídica controlada diretamente ou indiretamente por dois ou mais produtores ou cooperativas de produtores de etanol”.

Assim, é inviabilizada a entrada de terceiros investidores nessa atividade, pois o serviço de comercialização fica restrito à cadeia produtor-distribuidor-fornecedor, o que não incentiva a competição e a promoção da livre concorrência no abastecimento de biocombustíveis.

Além disso, a Lei 14.292/22 define o regime especial de PIS e COFINS apenas para o comercializador vinculado ao produtor de etanol, o que acaba fortalecendo essa indevida reserva de mercado. Cabe frisar que existência de regimes tributários distintos para pessoas jurídicas equivalentes viola o princípio da isonomia tributária previsto no inciso II do artigo 150 da Constituição Federal. Logo, aperfeiçoamentos tributários relacionados ao serviço de comercialização de etanol também precisam ser realizados.

- **Pergunta 2. Em relação às regulações citadas no item 1, quais são os aperfeiçoamentos normativos (legais e infralegais) que poderiam ser implementados com vistas à redução no custo de se produzir e fazer negócios no Brasil?**

A eliminação da obrigação de o comercializador ser vinculado a produtor ou cooperativa de produtor é um importante aperfeiçoamento que precisa ser realizado na regulação do mercado brasileiro de etanol. O referido aprimoramento será capaz de garantir a entrada de investidores não produtores no setor, ampliação das bases de armazenagem e o aumento da oferta do produto, o que tende a reduzir o preço para o consumidor final.

Em relação ao entrave tributário disposto na Lei 14.252/22, é necessário aperfeiçoar a redação, de modo a evitar a coexistência de dois regimes tributários distintos para pessoas jurídicas equivalentes, logo, o regime especial disposto na referida lei deve ser para aplicado para toda pessoa jurídica comercializadora de etanol, independentemente de estar vinculada a um produtor.

Assim, o mercado de etanol seguirá o caminho da concorrência, atraindo novos players comercializadores, podendo assim usufruir das eficiências econômicas trazidas por esse serviço, como aumento de liquidez, redução de riscos e soluções customizadas.

- **Pergunta 3. Ainda em relação às regulações citadas no item 1, quais referências e práticas internacionais, caso existam, poderiam contribuir para uma eventual revisão regulatória?**

Liberalização dos mercados de energia é uma tendência mundial e seus principais resultados são o aumento da liquidez do mercado e a redução dos preços do energético aos consumidores finais. Estudo elaborado pela Thymos Energia e o escritório Souto Corrêa que versa sobre os “Aprimoramentos necessários para o mercado de etanol no Brasil”, quantificou o benefício da competição e da liquidez no mercado de energia elétrica, onde há forte participação das comercializadoras independentes. O estudo estima que, entre 2015 e 2020, a economia total do mercado livre de energia elétrica, fruto do efeito liquidez e competição, foi de aproximadamente R\$ 84 milhões.

O crescimento da demanda de etanol nos próximos anos demandará investimentos relevantes, similar ao que ocorreu no setor elétrico nos anos 2000. Assim, um mercado competitivo com intensa comercialização será necessário para atrair recursos para novas usinas, além de permitir previsibilidade de preços e gerir riscos.

O setor elétrico é um exemplo bem-sucedido da criação de um mercado competitivo, refletindo em expressivo aumento da oferta nos últimos anos – sendo que em 2023, 92% da expansão de geração do setor elétrica é destinada ao mercado livre, respondendo por R\$ 384 bilhões em investimentos. Mercados competitivos apresentam alta liquidez, ampliando a concorrência com incentivos à eficiência e inovação.

Por fim, experiências em outros mercados de energia, como o de eletricidade, mostram os benefícios dos mercados concorrenciais e liberais, podendo concluir que quanto maior a liberdade e a concorrência dos agentes do setor de etanol, maior serão as negociações, menor serão os custos aos consumidores e o Custo-Brasil.

Atenciosamente,

Alexandre Lopes
Vice-Presidente de Energia

Yasmin Martins
Coordenadora de Energia

Danyelle Bemfica
Assessora de Energia

Victor Pereira
Estagiário