



São Paulo, 22 de agosto de 2019
DEINFRA ENE F000526

CONSULTA PÚBLICA MME Nº 77/2019

**Proposta de Portaria que visa alterar a
Portaria 514/2018: regulamentação do § 3º
do artigo 15 da Lei nº 9.074/1995**



A Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) apresenta suas contribuições no âmbito da Consulta Pública nº 77/2019 do Ministério de Minas e Energia (MME), cujo objetivo é discutir a “*proposta de Portaria que amplia as possibilidades de livre contratação de energia elétrica por parte dos consumidores*”.

Considerações Iniciais

O setor elétrico brasileiro (SEB) está diante de grandes oportunidades, que podem corrigir distorções do atual mercado de energia e preparar o setor para as transformações tecnológicas que virão nos próximos anos. Nesse sentido, três medidas serão fundamentais para colocar o SEB em uma nova rota de desenvolvimento: modernização do marco regulatório do setor, modelo de privatização da Eletrobras e revisão do “Anexo C” do Tratado de Itaipu. Todos estes itens estão intimamente ligados e devem ser avaliados de forma integrada.

A FIESP entende que as medidas propostas na Consultas Públicas 76 e 77/2019 estão inseridas neste quadro mais amplo e, portanto, devem estar em harmonia com outras medidas, tão importantes quanto estas, a fim de permitir uma abertura sustentada do mercado de energia.

E neste ponto a FIESP manifesta sua preocupação com a definição do modelo de privatização da Eletrobras, por envolver o destino de 30% da capacidade de geração e 50% da transmissão do país. Apesar de ser absolutamente favorável à privatização da estatal, a FIESP entende que um modelo de venda equivocado poderá trazer importantes complicações para o futuro do mercado de energia¹.

A privatização da Eletrobras é uma das maiores oportunidades que o país tem para dinamizar o setor de energia, com aumento da concorrência entre as empresas e potencial ganho para os consumidores, com aplicação de preços mais justos. E é justamente isso que o modelo de *Corporation* – aventado por executivos do setor e celebrado por analistas do mercado financeiro – não proporciona, ao dar enorme poder de mercado a uma única empresa privada.

A Eletrobras precisa e deve ser privatizada, mas é preciso que se faça isso pelos motivos corretos e da forma correta. Afinal, motivações erradas conduzem a modelos de venda equivocados e o resultado pode ser devastador.

¹ Dois artigos publicados pela FIESP em 2017 apresentam as consequências de um modelo equivocado de privatização: <https://www.canalenergia.com.br/artigos/53043290/taca-a-conta-na-gepi> e <https://www.canalenergia.com.br/artigos/53044238/privatizar-e-preciso>



A FIESP entende que a principal motivação para a privatização da Eletrobras está dada no Plano de Governo do Presidente Jair Bolsonaro, no capítulo sobre “Privatizações e Concessões”²:

*“a linha mestra de nosso processo de privatizações terá como norte o **aumento na competição entre empresas**. Esse será nosso foco: **gerar mais competição**. Afinal, com mais empresas concorrendo no mercado a situação do consumidor melhora e ele passa a ter acesso a mais opções, de melhor qualidade e a um **preço mais barato**. (...) O BNDES deverá retornar à centralidade em um processo de desestatização mais ágil e robusto, atuando como um “Banco de Investimentos” da União e garantindo que alcancemos o **máximo de valor pelos ativos públicos**.” (grifo nosso)*

Não há qualquer margem para interpretação no trecho acima. O alvo do programa de privatizações do Governo Bolsonaro é o aumento na competição entre as empresas. Nesse aspecto, o Plano está correto. Esta deve ser a motivação para se privatizar ativos públicos: gerar concorrência, pois é com concorrência que se tem melhoria na prestação dos serviços e preços mais justos para os consumidores.

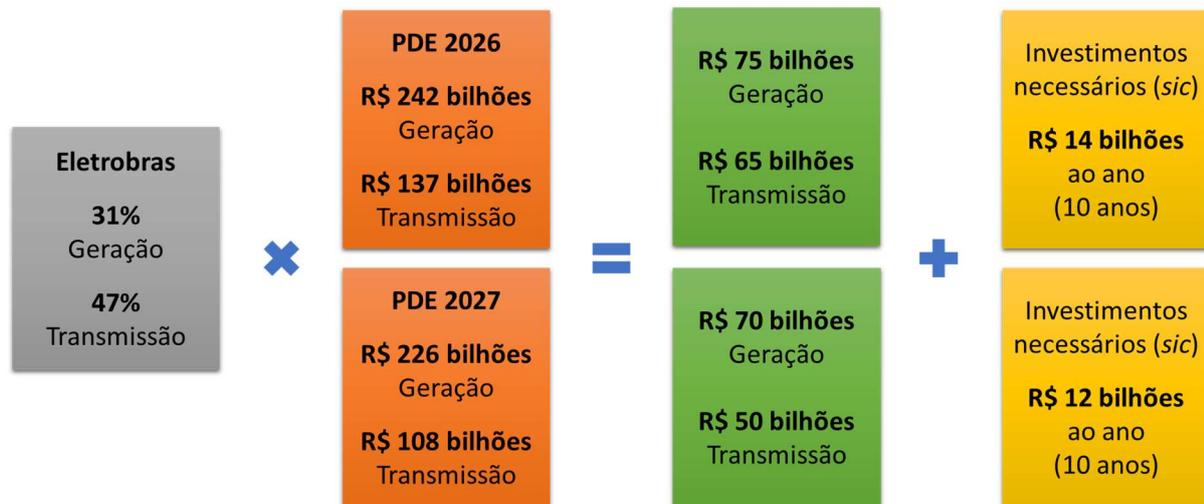
Todavia, na definição do modelo de privatização da Eletrobras, o Governo parece ter se rendido a falácias devidamente construídas, sabe-se lá com quais interesses. A maior delas é que a Eletrobras deve ser privatizada para fazer frente a uma necessidade de investimentos futuros de R\$ 14 bilhões ao ano. Trata-se de uma falácia, por ao menos dois motivos.

Primeiro porque parte de números meramente indicativos, do Plano Decenal de Expansão (PDE), que vem sofrendo revisões (para baixo) a cada nova publicação. Apenas como ilustração, apresentamos abaixo a complexa metodologia utilizada para estimar a necessidade de investimentos futuros pela Eletrobras. Observa-se como o valor muda, a depender do plano de referência. Qual será a nova estimativa de investimentos quando da publicação do PDE 2029?

² Disponível em:

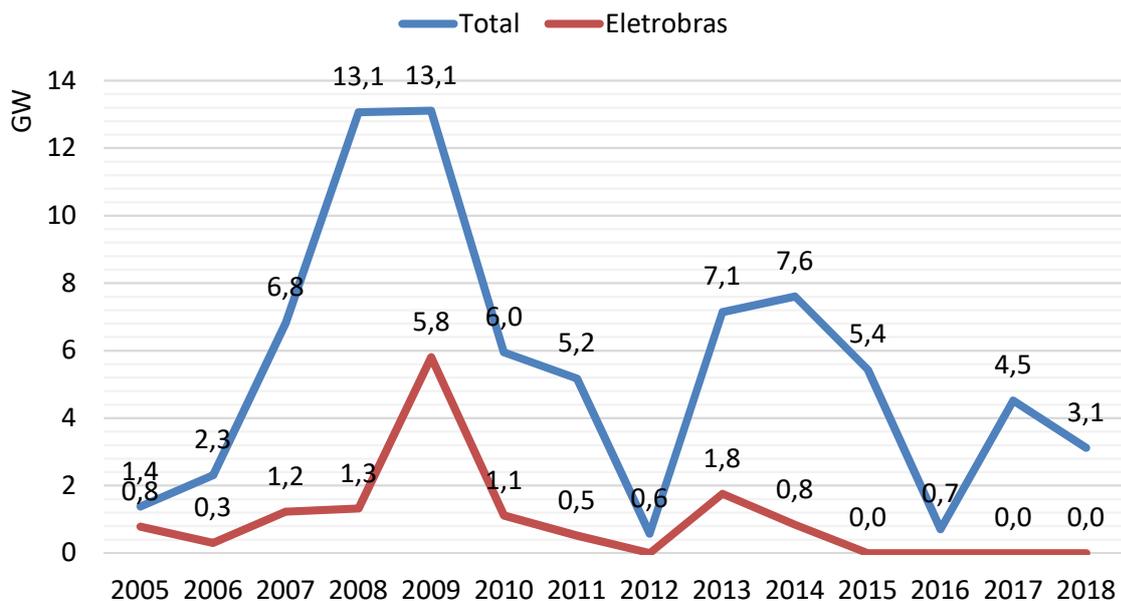
http://divulgacandcontas.tse.jus.br/candidaturas/oficial/2018/BR/BR/2022802018/280000614517/proposta_1534284632231.pdf

Figura 1. “Necessidade de investimentos” da Eletrobras



Segundo e ainda mais importante, porque parte de uma lógica equivocada, de que a Eletrobras deve investir para manter sua participação no mercado. Ora, se o objetivo do programa de privatizações é aumentar a concorrência no setor, porque deseja-se que a Eletrobras mantenha seu *market share*? Não é desejável que novos *players* invistam e tornem o setor mais diversificado em agentes? Além disso, após anos de estagnação da Eletrobras, o setor privado já demonstrou sua capacidade de investimento e independência com relação à Eletrobras, para financiar a expansão do sistema, conforme apresentado no gráfico abaixo.

Figura 2. Capacidade contratada nos leilões de energia nova (2005-2018)



Fonte: elaboração FIESP com base em dados da ANEEL



De 2005 a 2011, os leilões de energia nova contrataram 47,8 GW de potência, sendo a Eletrobras responsável por 23% da expansão contratada. Já de 2012 a 2018, 29,1 GW foram contratados, sendo a Eletrobras responsável por apenas 9% da expansão. Em outras palavras: o setor elétrico se emancipou da Eletrobras nos últimos anos, por que voltaria a depender dela para novos investimentos? A quem interessa tal situação? Certamente não é ao consumidor final, que deseja ver aumento da concorrência entre *players* de igual porte no mercado³.

Fica assim provado que a motivação atualmente apresentada está absolutamente equivocada. Não causa surpresa, porém, que ela tenha conduzido o Governo a escolher o modelo equivocado. Tornar a Eletrobras uma *Corporation*, com capital pulverizado no mercado, pode até dar a ela maior capacidade de investimento⁴, mas não promove aumento da concorrência no setor. Além disso, dá enorme poder de mercado a único agente privado, em um contexto de abertura do mercado e possível despacho por oferta de preços – modelo no qual o poder de mercado torna-se elemento extremamente relevante.

Assim, a FIESP alerta o Governo para que revise sua estratégia de privatização da Eletrobras, a fim de não prejudicar o desenvolvimento do mercado de energia no Brasil.

O modelo que melhor atende às diretrizes do Plano de Governo é aquela que faz a venda, em separado, das quatro grandes subsidiárias da estatal (Chesf, Furnas, Eletronorte e Eletrosul), com separação das atividades de geração e transmissão, criando assim 8 novas empresas, que devem atuar no mercado de forma concorrencial e em igualdade de condições com seus pares privados. Esse modelo tem sido defendido pela FIESP desde 2017 e já foi inclusive citado por membros do Governo como uma boa alternativa para este processo⁵.

Paralelamente, a FIESP propõe que toda energia proveniente da descotização seja destinada ao mercado livre, de forma a permitir um cronograma de ampliação mais célere, sem deixar de considerar os contratos vigentes e a transição no modelo de financiamento da expansão da oferta.

³ Ver também: <https://www.canalenergia.com.br/artigos/53099404/quem-precisa-da-eletrobras>

⁴ O que também deve ser questionado, já que o montante arrecadado na capitalização iria para pagamento de bônus de outorga da descotização, conforme também destacamos em artigos anteriores.

⁵ <https://www.valor.com.br/brasil/6169825/capitalizar-subsidiarias-pode-ser-saida-para-setor-privado-entrar-na-eletrobras>

Proposta de abertura do mercado livre

O mercado livre de energia foi criado há 24 anos, pela Lei 9.074/1995. Apesar da previsão legal dada pelo Art. 15º da mesma Lei, de que o Poder Concedente poderia diminuir os limites de carga e tensão para acesso ao mercado livre a partir de 2003, nada foi feito neste sentido até o final de 2018. Após anos de inércia do Poder Concedente em flexibilizar os limites de acesso ao mercado livre, a publicação da Portaria MME nº 514, em 27 de dezembro de 2018, foi um importante marco para a evolução do mercado concorrencial no país.

À ocasião da CP 63/2018, que discutiu a minuta da Portaria, a FIESP manifestou seu posicionamento absolutamente favorável à redução dos limites de acesso ao mercado livre de energia, propondo um calendário de abertura mais longo, de forma a dar mais previsibilidade ao mercado. Nesse sentido, a abertura da atual CP é decisão acertada, de forma a corrigir a lacuna deixada pela Portaria 514/2018.

A tabela abaixo apresenta a proposta da FIESP de abertura do mercado livre, que deve constar da revisão da Portaria 514/2018:

Tabela 1. Cronograma de ampliação do acesso ao ACL

Data	Portaria 514/2018	Proposta CP 77/2019	Proposta FIESP
Jul/19	Demanda ≥ 2,5 MW (acesso às fontes convencionais)	-	Demanda ≥ 2,5 MW (acesso às fontes convencionais)
Jan/20	Demanda ≥ 2,0 MW (acesso às fontes convencionais)	-	Demanda ≥ 2,0 MW (acesso às fontes convencionais)
Jul/20	-	-	Demanda ≥ 1,5 MW (acesso às fontes convencionais)
Jan/21	-	Demanda ≥ 1,5 MW (acesso às fontes convencionais)	Demanda ≥ 1,0 MW (acesso às fontes convencionais)
Jul/21	-	Demanda ≥ 1,0 MW (acesso às fontes convencionais)	Demanda ≥ 0,5 MW (paridade com consumidores especiais)
Jan/22	-	Demanda ≥ 0,5 MW (paridade com consumidores especiais)	Demanda ≥ 0,3 MW (acesso a todas as fontes)
Jan/23	-	-	Todo Grupo A
Jan/24	-	-	Início Grupo B

Um ponto que chama atenção da FIESP no cronograma proposto pelo Ministério é a lacuna entre janeiro de 2020 e janeiro de 2021, sendo que todo o restante do cronograma é semestral. Isto é, ainda que haja tempo suficiente para promover a abertura gradual, passando por julho de 2020, o Ministério optou por suprimir este “degrau” e pular para janeiro de 2021. A fim de suprir tal lacuna, propomos uma antecipação do cronograma de abertura em 6 meses.

Além disso, considerando argumentos já apresentados no âmbito da CP 63/2018, a FIESP entende ser perfeitamente possível permitir o acesso de todos consumidores do Grupo A já a partir de 1º de janeiro de 2023, sem causar qualquer desequilíbrio no mercado de energia. Além disso, os estudos a serem conduzidos pela CCEE e pela ANEEL, poderiam ser entregues num prazo mais célere, considerando o grande número de contribuições feitas pelos agentes, desde a CP 33/2017.

Em suma, o cronograma parte das seguintes premissas:

- i. Consumidores com carga superior a 500 kW já são potencialmente livres, logo, eventuais novas migrações não consistem em alteração das “regras do jogo”, mas acontecem dentro do arcabouço regulatório atual.
- ii. A única alteração efetiva até o início de 2022, é a permissão para que os consumidores com demanda superior a 500 kW também possam contratar energia de fontes convencionais.
- iii. Término do contrato de comercialização de Itaipu em 2023, que permite abertura para todo Grupo A no início de 2024, sem gerar sobrecontratação.
- iv. Término de contratos provenientes dos leilões de energia nova, também a partir de 2024, reduzindo o portfólio das distribuidoras, conforme pode ser notado no gráfico abaixo:

Figura 3. Evolução da Contratação por tipo de Leilão



Fonte: *Infoleilão Dinâmico CCEE (agosto/2019)*



Tal cronograma permitiria a migração de quase 190 mil consumidores até 2024, com consumo de mais de 9 GW médios de energia. Isso elevaria o mercado livre do patamar de 30% do mercado para algo em torno de 50% – ainda distante de uma situação ideal, na qual todos consumidores teriam liberdade de escolha.

Reitera-se que é um cronograma alternativo, que não prevê alterações no marco regulatório. No caso de outras alterações legais, como fim do regime de cotas, seria possível uma abertura mais acelerada, dando ainda mais liberdade ao consumidor e promovendo ainda mais competitividade no setor.

Vale lembrar que outros aperfeiçoamentos no modelo regulatório, como a separação de lastro e energia, vêm sendo discutidos no âmbito do GT Modernização. Tais medidas possibilitarão a evolução sustentável do mercado livre, sem afetar a expansão da oferta de geração. Além disso, avanços tecnológicos, como a geração distribuída e o armazenamento, tendem a alterar a lógica de expansão do sistema, tornando-a mais descentralizada. Apesar de ter chegada ao primeiro GW instalado em 2019, projeções apontam para mais de 15 GW de geração distribuída até o final da próxima década.

Por fim, destaca-se as importantes medidas já anunciadas sobre o novo mercado do gás natural. Aliado a um aumento expressivo da oferta, as medidas regulatórias poderão reduzir o preço do gás ao consumidor final, impactando inclusive o custo de geração das usinas térmicas. Dado que o preço da geração térmica é uma das barreiras para sua entrada no mercado livre, não estaria esse obstáculo próximo de ser transposto, dando ainda mais sustentabilidade à expansão da oferta?

Conclusão

A abertura do mercado livre de energia é medida fundamental para modernização do setor elétrico e para aumento da concorrência no mercado. Essa é uma decisão estrutural, mas que não pode mais esperar! Mais de 20 anos após a criação do mercado livre e o consumidor de energia ainda não tem liberdade para escolher seu fornecedor, ou mesmo está preso a uma reserva de mercado – como no caso do consumidor especial. É preciso romper com tais paradigmas.

Essa medida deve ser acompanhada por outras importantes, como mecanismos para expansão da oferta, mas o mercado já tem demonstrado a robustez necessária para contratar novas fontes de geração, mesmo fora dos leilões centralizados. Além disso, dado que a proposta aqui apresentada é de médio prazo, entende-se que não há



risco de déficit na geração nos próximos anos, mesmo com a antecipação e ampliação do cronograma proposto.

Por fim, a FIESP salienta sua preocupação com o modelo de privatização da Eletrobras, por impactar diretamente o futuro do mercado livre e o jogo de forças entre os agentes. Um setor equilibrado é aquele que permite aos agentes concorrerem em igualdade de condições e de regras. O Governo tem uma enorme oportunidade em mãos para dinamizar e modernizar o setor elétrico brasileiro e tal chance não pode ser desperdiçada. Ainda que os interesses envolvidos sejam muitos, é papel do Executivo moderar tais conflitos e apresentar ao país o modelo de setor que ele deseja – com mais concorrência, mais qualidade e preços justos, maximizando o valor dos ativos da União.

Atenciosamente,

Carlos A. Cavalcanti
Vice-Presidente da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo
Diretor Titular do Departamento de Infraestrutura da FIESP