

Brasília, 17 de dezembro de 2018.

## **Contribuição da Abraceel para a CP 63/2018 do MME**

A Associação Brasileira dos Comercializadores de Energia (Abraceel), organização que representa as empresas que operam no mercado livre de energia elétrica – que hoje corresponde a mais de 30% do total da energia consumida no País, mais de 80% da energia consumida pela indústria, negocia 70 GW médios e fatura cerca de R\$ 127 bilhões por ano – vem oferecer sua contribuição à Consulta Pública nº 63/2018 desse Ministério de Minas e Energia (MME), destinada a reduzir os limites de carga para a livre contratação de energia elétrica por parte dos consumidores.

### **Sumário**

A Abraceel apoia a proposta de Portaria do MME que libera os consumidores especiais para adquirir energia convencional e sugere que seus efeitos sejam ampliados para assegurar o pleno direito de escolha a todos os consumidores com carga igual ou superior a 500 kW, acabando de vez com o privilégio da injusta reserva de mercado no mercado de energia elétrica brasileiro.

### **Introdução**

De pronto cabe louvar a atitude do MME, em especial do Ministro Wellington Moreira Franco, que se sensibilizou com o tema, e que após mais de 23 anos da edição da Lei 9.074/1995, finalmente utiliza-se da **faculdade prevista no § 3º do art. 15** dessa norma<sup>1</sup> para reduzir o limite de carga estabelecido para os consumidores do Sistema Interligado Nacional poderem contratar livremente seu fornecimento de energia.

Nesse período, observou-se 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 do fato de que **7 (sete) em cada 10 (dez) brasileiros desejam escolher seu próprio fornecedor** de energia elétrica, conforme pesquisa conduzida anualmente pelo Ibope Inteligência desde 2014.

---

<sup>1</sup> Lei 9.074/1995, art 15, § 3º: “§ 3º Após oito anos da publicação desta Lei, o poder concedente poderá diminuir os limites de carga e tensão estabelecidos neste e no art. 16.”

Trata-se, pois, de uma **ação de grande significado, uma das mais corajosas e inteligentes nas últimas duas décadas do setor elétrico**, pois sinaliza na direção de um mercado mais eficiente e aberto, no qual a competição passa a ser mais efetiva, o que concorre para menores preços e melhores produtos e serviços de energia elétrica aos brasileiros.

A questão do **direito de escolha dos consumidores** sobre a aquisição de produtos essenciais ao seu cotidiano claramente ultrapassa as fronteiras do setor elétrico, não obstante parecer 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. Nesse sentido, é louvável o movimento do Ministério de Minas e Energia, que dá o primeiro passo para contestar essa espúria intervenção e coloca o Brasil no eixo da transformação, pavimentando o caminho da competição para viabilizar a redução do preço da energia.

### **Experiência Internacional**

Como se sabe, no exterior, em todos os países da Comunidade Europeia, bem como na Austrália e na 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 e aumento da produtividade.

Evidentemente, países como Alemanha e Inglaterra não promovem mudanças dessa ordem sem uma forte motivação econômica. O resultado é que o respeito ao direito de escolha dos consumidores sobre o seu 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**.

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, **os preços livremente negociados são cerca de 12% inferiores aos que têm tarifas reguladas**<sup>2</sup>.

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. Em termos de liberdade de

---

<sup>2</sup> 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.

escolha total, no qual não há restrição comercial alguma para os consumidores, **ostentamos a desonrosa 55ª posição em um ranking de 56 países**<sup>3</sup>, sendo superados, inclusive, por grande parte de nossos vizinhos latino-americanos e ficando à frente apenas da China, que iniciou recentemente seu processo de abertura de mercado. 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.

Convém notar que nas declarações resultantes dos encontros recentes do *World Economic Forum* de 2015 e 2017 em Davos, no tópico referente ao futuro da eletricidade, ênfase clara foi dada à **abertura dos mercados e à participação ativa dos consumidores** nos mercados elétricos, ficando consignado que cabe 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, aos quais cabe emitir clara e efetiva sinalização para o preço da eletricidade, promover a remuneração adequada da eficiência, confiabilidade e flexibilidade das fontes e remoção de barreiras regulatórias desnecessárias, de forma a promover a competição.

Além disso, o *World Bank*, em seu relatório *Emprego e Crescimento: A Agenda da Produtividade*<sup>4</sup>, que avalia os fatores por trás do alarmante cenário de baixa produtividade do Brasil, sugere a **abertura de mercados como prioridade máxima** para o país incentivar a inovação e o crescimento da produtividade. Curiosamente, a proposta de abertura de mercado encontra-se à frente da reforma tributária, popularmente apontada como um dos principais entraves para o crescimento do país.

### **Proposta do MME**

No caso da proposta apresentada na Consulta Pública em tela, é preciso contextualizar que **não se trata de ampliar os limites de acesso ao mercado**, posto que desde 1998 há previsão legal para os consumidores cuja carga seja maior ou igual a 500 kW poderem comprar sua energia no mercado livre.

O que existe, de fato, é uma reserva de mercado, que embora permita aos consumidores com carga entre 500 kW e 3.000 kW o acesso ao mercado livre, os restringe a comprar energia das chamadas “fontes especiais”, que vêm a ser os empreendimentos com potência igual ou inferior a 5.000 kW, aproveitamentos de potencial hidráulico de potência superior a 5.000 kW e igual ou inferior a 50.000 kW; e

---

<sup>3</sup> Ranking Internacional de Liberdade da Energia Elétrica 2018, produzido pela Abraceel com informações de diversos países do mundo.

<sup>4</sup> Divulgado em 2018 e disponível no site do Banco Mundial: [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)

aqueles com base em fontes solar, eólica e biomassa cuja potência injetada nos sistemas de transmissão ou distribuição seja menor ou igual a 50.000 kW<sup>5</sup>.

Dessa forma, **o objeto da proposta é reduzir os limites da reserva de mercado**, e não ampliar os limites de acesso ao mercado, diminuindo os requisitos de carga para que os consumidores, atendidos em qualquer tensão, possam contratar livremente qualquer tipo de energia, especial ou convencional, o que o MME propõe que seja feito de maneira escalonada, conforme se segue:

- a. a partir de 1º de julho de 2019, liberdade total para os consumidores com carga igual ou superior a 2.500 kW; e
- b. a partir de 1º de janeiro de 2020, liberdade total para os consumidores com carga igual ou superior a 2.000 kW.

### **Segurança Jurídica da Proposta**

Antes de se destacar a relevância da medida proposta, cumpre reforçar a **plena adequação da portaria como instrumento para que o MME veicule a medida**.

Ao estabelecer os limites de carga e de tensão dos consumidores que podem “*optar por contratar seu fornecimento [...] com produtor independente de energia elétrica*”, o artigo 15 da Lei n. 9.074/1995 ressalvou, em seu § 3º, que, oito anos após a publicação daquela lei – ou seja, a partir de 2003 –, o “**poder concedente**” poderia diminuir tais limites:

*“Art. 15. Respeitados os contratos de fornecimento vigentes, a prorrogação das atuais e as novas concessões serão feitas sem exclusividade de fornecimento de energia elétrica a consumidores com carga igual ou maior que 10.000 kW, atendidos em tensão igual ou superior a 69 kV, que podem optar por contratar seu fornecimento, no todo ou em parte, com produtor independente de energia elétrica. [...]”*

*§ 3º **Após oito anos** da publicação desta Lei, o **poder concedente** poderá diminuir os limites de carga e tensão estabelecidos neste e no art. 16.”*

Veja-se que o citado dispositivo remete a diminuição dos limites de carga e tensão ao poder concedente, e não ao Presidente da República, bem como que não especifica o ato formal a ser utilizado pelo poder concedente ao fazê-lo.

---

<sup>5</sup> Lei 9.427/1996, art. 26, § 5º “§5º Os aproveitamentos referidos no inciso I poderão comercializar energia elétrica com consumidores cuja carga seja maior ou igual a 500 kW, independentemente dos prazos de carência constantes do art. 15 da Lei nº9.074, de 1995.”, incluído pela Lei 9.648/1998 e alterado pelas Leis 10.438/2002; 10.762/2003; 11.488/2007; 11.943/2009;12.783/2013; 13.097/2015 e 13.360/2016.

Com efeito, as balizas legais são apenas duas: (i) a subjetiva – atribuição da diminuição ao poder concedente – e (ii) a temporal – diminuição apenas a partir de 2003.

Já ultrapassados quinze anos da data a partir da qual a diminuição dos limites de carga e tensão poderia ter ocorrido, **não há dúvidas sobre o atendimento da baliza temporal.**

A propósito da baliza subjetiva, retenha-se que, no âmbito do Setor Elétrico, a manifestação do **poder concedente e o exercício das funções que lhe são próprias competem ao MME.**

De fato, os usos e costumes do setor elétrico fartamente confirmam tal conclusão, o que se ilustra pelos diversos **contratos de concessão de serviços públicos** nos quais o poder concedente atua por intermédio do MME:



SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL  
**MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA**  
GABINETE DO MINISTRO

Processo nº 48500.002243/2015-62.

CONTRATO DE CONCESSÃO Nº 04/2016-MME-UHE MOURÃO I

PARA PRESTAÇÃO DO SERVIÇO DE GERAÇÃO DE ENERGIA ELÉTRICA EM REGIME DE ALOCAÇÃO DE COTAS DE GARANTIA FÍSICA DE ENERGIA E POTÊNCIA, NOS TERMOS DO ART. 8º DA LEI Nº 12.783, DE 11 DE JANEIRO DE 2013, QUE CELEBRAM A UNIÃO E A ENEL GREEN POWER MOURÃO S.A.

A UNIÃO, doravante designada apenas **Poder Concedente**, no uso da competência que lhe confere o art. 21, inciso XII, alínea “b”, da Constituição Federal, **por intermédio do Ministério de Minas e Energia - MME**, inscrito no CNPJ/MF sob o nº 37.115.383/0001-53, com Sede à Esplanada dos Ministérios, Bloco “U”, CEP: 70065-900, Brasília-DF, representado pelo Ministro de Estado, Interino, de Minas e Energia, LUIZ EDUARDO BARATA FERREIRA, brasileiro, nomeado por Decreto Presidencial de 20 de maio de 2015, portador da Carteira de Identidade nº 02896094-6, expedida pelo DETRAN/RJ, inscrito no CPF/MF sob o nº 246.431.577-04, residente e domiciliado em Brasília-DF e a **Enel Green Power Mourão S.A.**, com Sede na Praça Leoni Ramos, nº 01, 5º Andar, São Domingos, CEP: 24210-205,

Assim, verifica-se que **a expedição de ato pelo MME (portaria) é suficiente para a concretização da diminuição de limites dentro das estritas balizas legais definidas no artigo 15, § 3º, da Lei n. 9.074/1995.**

A exigência de Decreto, no caso, somente se daria se a Lei n. 9.074/1995 tivesse feito remissão expressa a tal espécie normativa ou se tivesse condicionado a redução de limites à regulamentação do artigo 15, § 3º, pelo Presidente da República – hipótese em que se aplicaria o artigo 84, IV, da Constituição Federal<sup>6</sup> – , o que não ocorreu.

<sup>6</sup> “Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República: [...]”

Em verdade, **o dispositivo em tela não carece de regulamentação e é autoaplicável**, uma vez que as balizas necessárias já foram definidas pela própria Lei.

Assim, (i) seja por força da expressa indicação legal do poder concedente como a figura competente para a concretização da faculdade de redução de limites, (ii) seja em razão de o poder concedente, no setor elétrico, atuar por intermédio do MME, (iii) seja porque o artigo 15, § 3º, da Lei n. 9.074/1995 não condiciona sua aplicação a futura regulamentação, menos ainda a regulamentação pelo Presidente da República (hipótese que ensejaria a emissão de Decreto), (iv) seja porque o ato submetido à presente consulta pública atende plenamente às balizas legais já definidas na Lei n. 9.074/1995, conclui-se que **não há qualquer vício formal na portaria a ser emitida pelo MME.**

### **Benefícios da proposta**

Dito isso, faz-se fundamental destacar os benefícios da proposta do MME. Embora esta não caracterize efetivamente em ampliação dos limites de acesso ao mercado livre, dado que não se propõe reduzir o limite de 500 kW, a redução da reserva de mercado traz inegáveis avanços à livre escolha dos consumidores e uma série de vantagens, sendo as principais:

- **Redução do preço**

Com o aumento da concorrência entre energia convencional e especial, os **consumidores libertos da reserva de mercado terão maior oferta de energia à sua disposição**, o que sinaliza mais competição e, por consequência, menores preços de energia.

- **Maior eficiência**

A pressão competitiva advinda da redução da reserva de mercado estimulará **investimentos em inovação e modernização, bem como na criação de novos produtos e serviços**, elevando a eficiência do setor e da economia nacional.

- **Igualdade de acesso**

A medida também assegurará igualdade de acesso entre consumidores, permitindo, por exemplo, que **competidores de um mesmo segmento econômico deixem de ser**

---

IV - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução.”

**discriminados** em função do seu porte de consumo, o que amplia ainda mais a competição.

- **Aumento da competitividade**

A redução da reserva de mercado contribui para elevar a competitividade do país, dado que o acesso a uma energia mais barata e com melhores produtos e serviços viabiliza a **geração de emprego e renda por parte do setor produtivo**, aspecto essencial para a retomada do crescimento econômico do país.

- **Respeito aos contratos e direitos existentes**

Finalmente, deve ser ressaltado que a redução da reserva de mercado é uma questão meramente comercial que **não afeta os contratos existentes e preserva o direito dos geradores de fontes incentivadas**, que continuarão auferindo o subsídio tarifário (desconto de 50% ou mais) na geração e no consumo da sua energia. Assim, a medida, além de não reduzir quaisquer direitos dos geradores, amplia os dos consumidores atendidos pela medida, pois lhes assegura o direito à livre escolha.

### **Estudo Abraceel**

Tendo em vista os inegáveis benefícios trazidos pela redução da reserva de mercado, e no intuito de contribuir com a discussão, a Abraceel elaborou estudo que propõe o **fim imediato de toda a reserva de mercado** no mercado de energia elétrica brasileiro, com a redução do limite do mercado livre convencional para 500 kW.

O estudo, anexo à presente contribuição, demonstra que **não há custos não isonômicos na Tarifa de Energia (TE) que onerem os demais consumidores cativos quando ocorre migração para o mercado livre**, com exceção da CDEenergia e Conta-ACR, que se encerram no próximo ano e que são fruto de decisão política que reduziu artificialmente a tarifa dos próprios consumidores cativos. Ainda assim, mesmo no caso da CDEenergia e Conta-ACR, o impacto tarifário depende da elevação da atividade econômica do País nos próximos anos, que se concretizar, como se espera, implicará crescimento do mercado cativo, o que pode inclusive resultar em tarifas menores para os consumidores cativos.

Ressalta-se, ainda, que **o risco hidrológico não deve ser considerado como custo não isonômico**, dado que esse também foi objeto de uma política pública que alocou as cotas de energia e consequentemente seus benefícios - menores custos de energia - integralmente aos consumidores cativos. Assim, o consumidor que opte por migrar para o mercado livre o fará sem levar consigo essa energia, que sem o risco hidrológico, possui o menor preço entre todos os contratos da distribuidora. Além disso, o impacto tarifário do risco hidrológico também depende da evolução e das



condições do mercado, que, em cenários de elevadas afluências, pode se reverter em benefício dos consumidores cativos.

O estudo também quantifica a existência de aproximadamente 6.300 consumidores cativos que poderiam se beneficiar com a redução do requisito de migração de consumidores livres para 500 kW, o que representa 3.000 MW médios, ou aproximadamente 5,2% da carga do SIN. Essa redução, conforme apontado no estudo, **não afeta a contratação das distribuidoras**, considerando que esses consumidores já podem comprar energia livremente, de fontes especiais. Além disso, mesmo que o mercado realizado divirja do projetado, **as distribuidoras dispõem de ferramentas para mitigar eventuais efeitos de sobrecontratação**, tais como o Mecanismo de Venda de Excedentes (MVE) e o Mecanismo de Compensação de Sobras e Déficits (MCSD).

Por fim, o estudo demonstra que a eliminação da reserva de mercado **não afeta a competitividade da energia incentivada** em condições normais de mercado, sendo essa a opção que continua a mais vantajosa para os consumidores na Média Tensão, onde há maior potencial de migração. Destaca ainda que, em situações de escassez de lastro de energia especial, tal como observado atualmente, a medida contribui para **proteção dos consumidores**, que poderão adquirir energia convencional, ampliando a liquidez do mercado e evitando crises de papel.

Assim, com base em critérios técnicos, o estudo conclui propondo o **fim da reserva de mercado a partir de 1º de janeiro de 2019**, com redução de 3.000 kW para 500 kW do requisito de demanda para os consumidores poderem comprar livremente qualquer tipo de energia.

## **Conclusão**

Pelo exposto, a Abraceel **enaltece e apoia a corajosa e inteligente proposta do MME** de reduzir gradualmente os limites para a livre contratação de energia elétrica por parte dos consumidores, liberando parte dos consumidores especiais para comprar energia convencional.

Para além do integral apoio à proposta do MME, a Abraceel entende essa medida como a primeira das muitas necessárias para que o setor inicie mais um período de crescimento sustentável, com a expansão da capacidade de geração em novas bases, e de redução dos preços e tarifas de energia, o que virá a beneficiar a todos.

Nessa direção, de início de um ciclo virtuoso de crescimento, a indicação do rumo, a previsibilidade, é um elemento essencial que pode dar mais segurança aos investimentos que darão sustentação a esse processo.



Assim, com foco na previsibilidade, que oferece maior segurança aos investimentos, a Abraceel **propõe que a Portaria seja estendida para assegurar a liberdade total para os consumidores com carga igual ou superior a 500 kW**, que hoje, embora com opção de escolha do fornecedor de energia, têm essa possibilidade de escolha restrita, com baixa competição.

Na nossa visão, **essa liberdade poderia ser realizada de maneira imediata** para sinalizar o fim por completo da ineficiente e discriminatória reserva no mercado de energia elétrica no Brasil. No entanto, entendemos que o MME possa optar por estabelecer um cronograma de liberação mais gradual, conforme sugestão da Aneel. Qualquer que seja a opção escolhida, enfatiza-se a necessidade dessa previsibilidade estar assegurada na portaria.

Pelo exposto, apresentamos duas propostas de Portaria:

#### **ALTERNATIVA 1**

*Art. 1º. (...)*

*Parágrafo único. A partir de 1º de julho de 2019, os consumidores com carga igual ou superior a 500 kW, atendidos em qualquer tensão, poderão optar pela compra de energia elétrica a qualquer concessionário, permissionário ou autorizado de energia elétrica do mesmo Sistema Interligado.*

#### **ALTERNATIVA 2**

*Art. 1º (...)*

*§ 1º (...)*

*§ 2º (...)*

*§ 3º. A partir de 1º de julho de 2020, os consumidores com carga igual ou superior a 1.000 kW, atendidos em qualquer tensão, poderão optar pela compra de energia elétrica a qualquer concessionário, permissionário ou autorizado de energia elétrica do mesmo Sistema Interligado.*

*§ 4º. A partir de 1º de janeiro de 2021, os consumidores com carga igual ou superior a 500 kW, atendidos em qualquer tensão, poderão optar pela compra de energia elétrica a qualquer concessionário, permissionário ou autorizado de energia elétrica do mesmo Sistema Interligado.*

**A competição é o caminho para reduzir o preço da energia no Brasil.**

Atenciosamente,

Yasmin de Oliveira  
**Assessora Técnica**

Bernardo Sicsú  
**Consultor Técnico**

Frederico Rodrigues  
**Diretor de Relações Institucionais**

Alexandre Lopes  
**Diretor Técnico**

Reginaldo Medeiros  
**Presidente**