

## CONTRIBUIÇÕES DA BROOKFIELD À CONSULTA PÚBLICA MME Nº 63/2018

### **1. Introdução**

A Consulta Pública nº 63/2018 visa obter subsídios para regulamentar as disposições do art. 15, § 3º, da Lei nº 9.074, de 7 de julho de 1995, no que se refere aos limites de carga anual dos consumidores que desejam contratar seu fornecimento de energia no ACL.

Por meio da Nota Técnica nº 18/2018/CGPT/DGSE/SEE, este Ministério apresenta sua proposta para redução destes limites para o patamar de 2.500 kW, a partir de 01 de julho de 2019, e posteriormente para o patamar de 2.000 kW, a partir de 01 de janeiro de 2020.

Ao ser consultada sobre os impactos regulatórios desta proposta, a ANEEL se manifestou por meio do Ofício nº 421/2018-DR/ANEEL. Esta Agência identificou impactos tarifários para os consumidores de energia que permanecerem no ACR. Estes impactos variam de acordo com os valores de PLD e GSF vigentes, podendo resultar em perdas ou ganhos econômicos para estes consumidores. Apesar da variabilidade dos resultados possíveis, esta Agência conclui que a ampliação do mercado livre traria benefícios para os consumidores de energia elétrica.

No entanto, esta Agência ressalta a necessidade de que esta ampliação do mercado livre ocorra de forma gradual, a fim de que sejam minimizados os impactos sobre os agentes envolvidos. Indicou ainda que alguns desafios devem ser vencidos para que se obtenha a abertura ampla do mercado livre, como o financiamento do parque gerador, atualmente suportado de forma majoritária pelo ambiente de contratação regulado.

A Brookfield manifesta sua preocupação sobre a forma como uma alteração no mercado de energia elétrica desta envergadura foi conduzida por este Ministério, na forma de prazos exíguos para implementação das mudanças e envio de contribuições, desconsiderando os princípios e as contribuições encaminhadas no âmbito da Consulta Pública nº 33/2017. A Brookfield compartilha do entendimento da ANEEL, de que a abertura do mercado livre deve ocorrer de forma gradual, observando o devido equacionamento dos diversos fatores necessários para que esta abertura ocorra de forma sustentável.

Ademais, a Brookfield questiona a viabilidade da redução dos limites de carga anual dos consumidores que desejam contratar seu fornecimento de energia no ACL por meio de Portaria Ministerial, sem que haja uma determinação expressa do poder concedente neste sentido.

É neste sentido, portanto, que a Brookfield apresenta suas contribuições para esta Consulta Pública.

## **2. Processo de Abertura do Mercado Livre**

A Brookfield entende que o processo de aprimoramento da legislação e da regulamentação do setor elétrico brasileiro deve ser precedido de ampla e ordenada participação dos agentes envolvidos, de forma a identificar os benefícios e impactos das alterações propostas.

No entanto, observa-se que estes princípios não foram atendidos na presente Consulta Pública. O prazo de 7 dias para envio de contribuições foi extremamente exíguo perante a complexidade do tema discutido. Tal prazo torna praticamente inviável a análise dos impactos decorrentes de tal medida sobre o setor elétrico brasileiro, que extrapola as análises realizadas pela ANEEL em seu Ofício nº 421/2018-DR/ANEEL. Não por outro motivo, esta Agência conclui que a abertura do mercado deve ocorrer de forma gradual.

Outro ponto que causa apreensão é o cronograma proposto para redução destes limites: seis meses para cada redução de 500 kW. Tal prazo é insuficiente, por exemplo, para adequar as estratégias de sazonalização adotadas pelos geradores no âmbito da CCEE ou renegociar contratos de venda de energia vigentes.

Ademais, tal proposta de alteração surge em momento de transição de governo. Seria mais prudente, portanto, que esta proposta fosse conduzida pelo novo governo empossado a partir do próximo ano.

Não obstante esses comentários, cabe registrar que as alterações propostas já se encontram em discussão no âmbito legislativo, conforme registrado no PL 1917/15 e no PLD 232/2016. Este ambiente é mais propício as discussões de tais princípios, onde há participação da sociedade por meio de seus representantes na Câmara e no Senado.

## **3. Abertura do Mercado Livre e a CP 33/2017**

O conteúdo proposto na Consulta Pública 033/2017 foi o mais complexo conjunto de medidas para aprimoramento do marco legal do setor elétrico desde a instituição do Comitê de Revitalização do Setor Elétrico, concluída em 2002. A Brookfield reconhece o trabalho deste Ministério na apresentação e condução das propostas apresentadas, bem como a manutenção do diálogo aberto com os agentes e as associações que os representam, em benefício de toda a sociedade.

Ressalta-se que um dos objetivos principais do conjunto de propostas apresentadas nesta CP 33/2017 foi, justamente, a criação das condições necessárias para a ampliação do mercado livre de energia de forma sustentável. Conforme mencionado na contribuição encaminhada pela Brookfield para da Consulta Pública nº 33/2017, “não se deve perder de vista que tal abertura só será bem sucedida se houver um ambiente favorável ao seu desenvolvimento”. Ainda em sua contribuição, a Brookfield sustenta que a “a ampliação do mercado livre requererá

mecanismos que promovam e incentivem a construção de nova oferta para atendimento do crescimento orgânico deste mercado”.

Historicamente, o mercado livre teve sua expansão baseada nas sobras contratuais oriundas das concessionárias de distribuição. Este movimento atingiu seu ápice após a crise de racionamento ocorrida em 2001, quando se verificou uma sobre oferta exacerbada. Os mecanismos implantados desde então para promover a expansão da oferta para o mercado livre não lograram êxito significativo: (i) a alocação de parte da energia das novas concessões hidrelétricas para o Ambiente de Comercialização Livre (ACL) acarretou em preços inviáveis para esse mercado, em contrapartida de uma sinalização de preço irrealista para o consumidor cativo; (ii) políticas intervencionistas e protecionistas no segmento de combustíveis inibiram investimentos em geração à biomassa de cana de açúcar; (iii) além da queda acentuada dos prêmios no mercado incentivado nos últimos anos, que conjugado com a insegurança no modelo de formação de preços que não refletia as condições operativas do sistema, contribuíram para a desaceleração de investimentos em PCHs e Eólicas para este mercado

Para o equacionamento deste problema, a CP 33/2017 propôs o conceito de separação de lastro e energia, onde a expansão da geração de energia elétrica seria induzida pela contratação compulsória de lastro por todos os consumidores do país.

Ocorre que este conceito ainda se encontra em fase de discussões, com incertezas sobre sua viabilidade econômica e capacidade de financiamento para novos projetos de geração. A Brookfield entende que, até que o conceito de separação de lastro e energia esteja devidamente regulamentado e os primeiros leilões de venda de lastro sejam viabilizados, deve-se evitar a abertura do mercado livre. Caso contrário seria incentivando o aumento do consumo de energia sem a devida contrapartida da contratação de nova oferta de geração, por ausência de mecanismos eficazes para induzir a expansão da geração em um ambiente de comercialização predominantemente livre. Cabe ressaltar ainda que, para a implementação dos leilões de lastro, faz-se necessário o aprimoramento na formação dos preços do mercado de curto prazo (PLDs), que atualmente se encontra em processo de aperfeiçoamento com a implantação de preços em intervalos horários.

É imprescindível proporcionar o tempo necessário para que os novos mecanismos supracitados sejam implementados de forma satisfatória e, desta forma, seja garantida a devida contratação de nova capacidade de geração necessária para o atendimento do crescimento orgânico do mercado de energia. Estas medidas visam evitar também que qualquer repique de demanda no País venha a depreciar os atuais níveis de armazenamento (e que se encontram já desde 2013 deteriorados), comprometendo o suprimento de energia do mercado.

Há, portanto, um ordenamento cronológico e sequencial para a implantação das medidas propostas que precisa ser respeitado: primeiro, melhorar o sinal de preço no mercado de curto prazo, para em seguida promover os leilões para contratação de lastro e de energia e só então realizar a abertura de migração para o mercado livre. Neste sentido, a Brookfield acredita que

se deva instaurar um cronograma de redução dos limites de migração para o mercado livre maior que o proposto por este Ministério, que acomode o prazo necessário para a regulamentação e implementação dos instrumentos propostos, a fim de que seja minimamente garantida a continuidade da expansão do setor elétrico brasileiro nesse novo ambiente. Tal garantia de continuidade será atingida quando se verificar o início da operação comercial dos primeiros empreendimentos licitados na nova modalidade de comercialização de lastro e energia.

É importante observar ainda que redução do limite de carga anual para migração de consumidores do ACR para o ACL restringe o mercado de energia especial atualmente explorado por usinas de fontes incentivadas. Estas usinas, mesmo contando com a permanência sobre o desconto sobre suas tarifas de transporte, não conseguem competir em igualdade de condições com usinas convencionais de maior porte. Para mitigar esse efeito negativo, a Brookfield apresentou contribuição para a CP 33/2017 onde defende que a redução dos limites para migração para o ACL seja concatenada com a redução dos limites de migração para o mercado especial, regulamentado pelo §5º do art. 26 da Lei 9.427/1996, de forma a garantir a relativa manutenção do mercado especial explorado pelas fontes incentivadas. Ressalta-se que esta contribuição, dada a sua relevância, foi posteriormente contemplada nas últimas versões do PL 1917/2015 e do PLS 232/2016, as quais permitem a migração de consumidores com tensão igual ou superior a 2,3 kV para o mercado especial, sem restrição de limite mínimo de carga.

Ademais, para mitigar os efeitos da redução do mercado de energia especial para as fontes incentivadas, o texto da CP 33/2017 propunha a criação de um mercado competitivo para valoração dos requisitos de geração, o que permitiria melhor identificação e precificação dos benefícios econômicos proporcionados por estas fontes incentivadas, reduzindo suas desvantagens competitivas perante usinas convencionais.

Em face do exposto, conclui-se que a redução dos limites de carga anual para migração de consumidores do ACR para o ACL não pode ser encarada como uma ação isolada. É necessário que a redução destes limites seja implementada de forma concomitante com o equacionamento das questões identificadas acima, sob pena de comprometer a sustentabilidade econômica dos agentes de geração em operação comercial, que ainda não concluíram seus respectivos ciclos de retorno dos investimentos já realizados, ou aqueles que possuam projetos em vias de implantação. Desta forma, a Brookfield solicita que o cronograma de redução dos limites de carga anual para migração de consumidores cativos para o mercado livre seja reavaliado, sendo preferencialmente postergado para o ano de 2024.

#### **4. Competência para Alteração do Limite de Migração para ACL**

O §3º do art. 15 da Lei nº 9.074/1995 dispõe que o poder concedente poderá diminuir os limites de carga e tensão estabelecidos para contratação de energia no ACL após 8 anos da data de publicação desta Lei.

*“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.” (grifo nosso)**

Ocorre que o mecanismo proposto nesta Consulta Pública para alteração dos referidos limites seria a publicação de uma Portaria pelo Ministério de Minas e Energia, conforme minuta disponibilizada na Nota Técnica nº 18/2018/CGPT/DGSE/SEE. Dentre as atribuições deste MME, dispostas na Lei nº 9.074/1995, não se identifica a atribuição de alteração dos limites de carga anual para migração de consumidores cativos para o mercado livre ou liberdade expressa para atuação em nome do Poder Concedente.

Observa-se que tal expediente somente seria possível se houvesse manifestação expressa do poder concedente, no sentido de conceder o exercício de suas funções a este Ministério, fato que não foi identificado nos documentos disponibilizados nesta Consulta Pública.

Diante desses fatos, a Brookfield entende a minuta de Portaria a ser eventualmente publicada somente terá viabilidade jurídica se houver manifestação expressa do poder concedente em conceder o exercício de suas funções a este Ministério, fato que não foi identificado nos documentos disponibilizados nesta Consulta Pública.