

Contradições no processo de abertura do mercado de energia brasileiro¹

Nivalde de Castro²

Katia Rocha³

Maria Bernadete Gutierrez⁴

A década de 1990 marcou o início do processo de liberalização no Setor Elétrico Brasileiro (SEB), seguindo uma tendência mundial iniciada no Reino Unido. Cerca de 30 anos depois, muito se avançou, em especial na redefinição do papel do Estado, que passou de investidor a regulador. Essa metamorfose pode ser constatada através da redução das responsabilidades do Estado em relação aos investimentos nos segmentos de geração, transmissão e distribuição de energia elétrica, partindo de uma decisão inicial de desverticalização dos três segmentos produtivos do SEB.

No que se refere à reestruturação do mercado de energia elétrica, foram definidos dois ambientes: o Ambiente de Comercialização Regulada (ACR), denominado também por mercado cativo, e o Ambiente de Contratação Livre (ACL), ou mercado livre. O ACR é vinculado estritamente às distribuidoras, que possuem a dupla atribuição de distribuição e comercialização aos consumidores cativos, através de contratos definidos pelo marco regulatório. No ACL, por sua vez, só participam consumidores com maiores volumes de consumo de energia, sendo que a compra e a venda ocorrem através de contratos bilaterais celebrados com a intermediação de comercializadoras.

Seguindo a experiência internacional, o objetivo do processo de liberalização é avançar na ampliação do mercado livre, de modo a incentivar a concorrência entre os agentes geradores de energia elétrica e, assim, possibilitar a diminuição das tarifas. Para tanto, a estratégia do Ministério de Minas e Energia (MME) e do Congresso Nacional visa reduzir, gradativamente, o volume de consumo necessário para um consumidor ingressar no ACL. Os resultados em termos de composição dos dois mercados indicam

¹ Artigo publicado no Broadcast Energia. Disponível em:

<https://energia.aebroadcast.com.br/tabs/news/747/48475438>. Acesso em: 16 de mai. 2024.

² Professor do Instituto de Economia da UFRJ e coordenador do Grupo de Estudos do Setor Elétrico (GESEL-UFRJ).

³ Pesquisadora do IPEA.

⁴ Pesquisadora do IPEA.

o avanço desse processo, tendo em vista que, atualmente, o ACL detém cerca de 40% do mercado total.

A experiência internacional respaldada especificamente pelos países desenvolvidos demonstra, em grande parte, que a abertura integral do mercado de energia elétrica é um componente importante para alcançar um grau de concorrência elevada e com diversas externalidades positivas para consumidores e economia como um todo.

Nesta direção estratégica, firmou-se um objetivo geral na política energética de acelerar o avanço do mercado livre de forma mais ampla e inclusiva, para que todos os consumidores, independentemente de consumo e região, possam auferir os comprovados benefícios tarifários associados a um mercado mais competitivo. No âmbito desta sucinta análise, merece ser destacado o desafio que é a inclusão dos pequenos consumidores conectados à baixa tensão, alocados no ACR, para o avanço deste processo no SEB.

Seguindo a tendência internacional, a incorporação dessa classe de consumidor ao mercado livre de energia permitirá, potencialmente, uma maior escolha e flexibilidade nos contratos negociados com as comercializadoras, em busca de tarifas menores frente às atuais verificadas no mercado cativo, que se encontram acima da média mundial. Todavia, esta posição expõe o seguinte paradoxo no SEB, que é um indutor para a liberalização: ter um dos menores custos de geração de energia elétrica do mundo e ter uma tarifa no mercado regulado acima da média mundial.

Uma grande barreira para o processo de integração dos consumidores de baixa renda é o aumento crescente dos subsídios cruzados que são alocados nas tarifas pagas por estes desprotegidos consumidores. Simplificando, a composição da estrutura tarifária do mercado cativo pode ser dividida em três grandes componentes: custos, impostos e encargos/subsídios. Neste último componente, encontra-se o problema.

Os custos de geração, transmissão e distribuição têm regras muito rígidas e transparentes, fixadas por contratos regulados e auditados criteriosamente pela Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel). Os impostos, por sua vez, são fixados por leis, suportados por definições e controles ainda mais rígidos frente aos critérios da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Contudo, a análise da evolução dos encargos e subsídios, definidos por leis, indica um descontrole e agravamento a partir da segunda metade da década passada, em decorrência da promulgação, incorporação e "aperfeiçoamentos" sem critérios técnicos e fundamentos de eficiência das políticas públicas, que ganharam uma nova dimensão pela perda do protagonismo do Executivo e poder crescente do Congresso influenciado por grupos e interesses econômicos diversos, que prometem milhões de investimentos e milhares de empregos, criando, de fato, mais e mais subsídios.

O resultado desse processo ineficiente pode ser medido pela ferramenta criada pela Aneel denominada subsidiômetro. Em 2018, a soma de todos eles alcançou a cifra de R\$ 18,8 bilhões, atingindo, em 2023, R\$ 40,3 bilhões, o que representa um aumento de

115%. Em relação ao peso percentual dos subsídios nas tarifas residenciais do ACR, em 2018 era de 5,5% e passou para 13,2 % em 2023.

Um contraste marcante para esse período que merece ser citado é a comparação entre os subsídios à Tarifa Social e à micro e minigeração distribuída (GD). De acordo com os dados oficiais da Aneel, os valores destinados para a Tarifa Social e para a GD partem de R\$ 2,4 bilhões e R\$ 0,06, respectivamente, e atingem R\$ 5,8 bilhões e R\$ 7,1 bilhões, com um crescimento de 143% e 11.635% entre 2018 e 2023. Ademais, as projeções para os próximos anos são de um crescimento bem acima da inflação, o que indica a falta total de critérios e princípios nas políticas públicas de subsídios do SEB, expressando, claramente, a força de interesses econômicos particulares.

A questão exemplificada demonstra que há uma ausência total de racionalização no que diz respeito aos encargos e subsídios, sem uma avaliação criteriosa das respectivas políticas públicas que observe as reais necessidades, fontes de recurso e duração. Destaca-se que essas deficiências foram sistematizadas, de forma clara e competente pelo Tribunal de Contas da União através do Acórdão TCU no 2.877/2019.

Como resultado, a falta de critérios dos subsídios compromete, em muito, o avanço da agenda de modernização do setor elétrico, objeto de amplo debate desde 2017 através da Consulta Pública no 33 do MME. Desta forma, o objetivo basilar da liberalização do mercado de energia elétrica, que permitirá o fornecimento de energia ao menor custo, a sustentabilidade da expansão e a eficiência na alocação de custos e riscos, fica inviabilizado.

Constata-se, portanto, um posicionamento por parte do Congresso Nacional e do MME que vai, claramente, em sentido contrário de uma agenda positiva para viabilizar a liberalização do mercado de energia, pois são inúmeras as iniciativas de prorrogação e de novos subsídios cruzados que resultam no aumento das tarifas dos consumidores do mercado cativo. Como exemplo, podem ser citados o Projeto de Lei que trata da regulamentação da energia eólica offshore, que recebeu tantas emendas do tipo "jabutis" estimadas em mais bilhões de reais para a Conta de Desenvolvimento Energético (CDE), e, mais recentemente, a Medida Provisória no 1.212/2024, que apresenta três propostas:

1. Concessão de subsídios para isenção das tarifas de uso dos sistemas de transmissão e distribuição para plantas de energia renovável;
2. Uso dos recursos da privatização da Eletrobras para reduzir a CDE pontualmente; e
3. Suspensão do aumento das tarifas do mercado cativo do Amapá.

Em síntese, a Medida Provisória propõe subsidiar uma indústria já madura, o que irá aumentar os gastos futuros com subsídios e, em contrapartida do que pode ser qualificado como "enxugar o gelo", usar recursos da privatização da Eletrobras para reduzir, pontualmente, os gastos da CDE, mas não estruturalmente. Além disso, propõe-se dar um benefício para uma unidade da federação específica, sem critérios que fundamente este benefício de quebra de isonomia.

Assim, verifica-se uma contradição evidente, pois cada vez mais as tarifas do mercado cativo aumentam, via subsídios cruzados estabelecidos com o único objetivo de favorecer agentes do SEB, e, ao mesmo tempo, sobram afirmações de que a política de crescimento do mercado livre deve avançar. Contudo, questiona-se: a quem recairá a responsabilidade de bancar os custos destes subsídios crescentes? A conta, evidentemente, não fecha.