

## 10 propostas para a reestruturação do mercado elétrico <sup>(1)</sup>

Reginaldo Medeiros <sup>(2)</sup>

O novo Ministro de Minas e Energia, Adolfo Sachsida, convocou os representantes de associações setoriais da Pasta para uma reunião de três dias, esforço concentrado para estabelecer uma agenda conjunta a ser entregue ao novo governo. De lá sairão 10 projetos de lei nas áreas de petróleo, gás, mineração e eletricidade, propostas que se pretende apresentar ao nome que emergir das urnas em outubro ou novembro próximo.

A grande novidade foi chamar o encontro de iniciativa de mercado. A palavra mercado encerra um diagnóstico claro do problema central dos setores de infraestrutura no Brasil: falta uma arquitetura ou uma concepção a partir do qual todas as decisões são tomadas de forma racional, visando a solução dos problemas.

Tendo como referência o setor elétrico, o próprio Sachsida, sem proferir uma única palavra, deu norte a sua gestão ao publicar a Portaria MME 672, que discute, no prazo de trinta dias, a abertura de todo o mercado de alta tensão à competição. Adicionalmente, o Ministro falou pela primeira vez sobre o setor elétrico ao programa Direto ao Ponto, da TV Jovem Pan, no dia 1º de agosto. Disse que mandou o seu time de qualificados secretários estudar uma nova Consulta Pública para abrir todo o mercado de baixa tensão à competição.

Embora simples e objetiva, a medida em favor do consumidor não foi tomada nesta profundidade por nenhum dos 13 Ministros que o antecederam, cujas vistosas fotos estão expostas na galeria de ex-ministros de Minas e Energia, na antessala do 8º andar do prédio que abriga a Pasta em Brasília.

Para ficar no cabalístico número dez, mencionamos na sequência as medidas destinadas à reorganização do mercado elétrico. Vale lembrar que as ações podem ser tomadas por decisão infralegal do Governo ou incentivadas pelo Ministério de Minas e Energia, de forma que seus inúmeros órgãos vinculados acelerem a tomada de decisão e transformem em ação seus estudos.

### 1. Competição na comercialização

A tarefa de abrir o mercado e ampliar a competição no varejo foi delegada ao Poder Concedente pelo Congresso, ainda em 1995, por meio da Lei 9074 que regulamenta o Art. 175 da Constituição. Esta, porém, vem sendo protelada por inúmeros governos, como consequência do competente lobby que deseja manter o consumidor de eletricidade cativo, enquanto transfere todas as ineficiências da gestão de riscos às tarifas elétricas.

O dispositivo mais claro sobre a diretriz de abertura, não cumprida nas últimas duas décadas, está escrito também no Contrato de Concessão das distribuidoras, desta forma: ressalvados os contratos de fornecimento vigentes em xx/yy/zz, as concessões reguladas neste Contrato não conferem exclusividade relativamente aos consumidores de energia elétrica que, por força de lei, são livres para adquirir energia elétrica de outro fornecedor.

### 2. Separar o mercado entre atacado e varejo na CCEE

Em um mercado totalmente aberto, os pequenos consumidores devem ser representados por comercializadores varejistas, responsáveis pela proteção do consumidor quanto às variações de preço. Já a oferta de produtos elétricos deve ser padronizada e oferecida de forma transparente e isonômica aos consumidores. A obrigatoriedade de exigir a representação por varejista de clientes com demanda mensal abaixo de 500 kW, sugerida pela Consulta Pública nº 131 do MME, é o primeiro passo neste sentido. Desta forma, caminhemos para que, no futuro próximo, tenhamos um mercado atacadista em que apenas comercializadores, varejistas, geradores e brokers participem.

No caso de grandes consumidores assumirem o risco das variações de preço no mercado não haveria restrições, desde que criadas suas próprias comercializadoras, como na prática já ocorre no mercado brasileiro. Vale ressaltar que a comercialização por meio do varejista deve ser acompanhada por medidas simplificadoras no âmbito da CCEE, facilitando a migração do consumidor, que hoje leva até 180 dias. Ao mesmo tempo, oferecendo ao comercializador instrumentos claros de ação comercial, como o desligamento dos inadimplentes.

### 3. Ampliar a segurança das operações de mercado

A abertura de mercado não pode avançar sem a contínua melhoria na segurança das operações. O grande avanço nesse sentido se iniciou em 2012, com a implantação da sistemática de bilateralização de risco entre os agentes. A medida reduziu drasticamente a elevada inadimplência da época e orienta a operação do mercado brasileiro até os dias de hoje. Ele funciona por meio do registro contra pagamento, o que reduz drasticamente a necessidade de garantias.

Neste sentido, o atual consenso de mercado sugere a sua evolução em etapas, sendo a primeira delas a quantificação e monitoramento da alavancagem dos agentes. Em seguida, o aporte e melhoria no sistema de garantias financeiras, caso se comprove necessário, que deve ter um mínimo custo para não onerar os consumidores. Debatidas há 10 anos, as duas medidas devem ter sua análise acelerada na Aneel, além de implantadas o mais rapidamente possível pela CCEE.

#### 4. Realização de leilões públicos, quando necessários, e sem preferência por fontes

A dinâmica de expansão da oferta, que antes era ditada pelo mercado regulado, foi radicalmente alterada nos últimos anos e, hoje, os novos projetos de geração são voltados ao mercado livre. A adequação do suprimento se dá por meio do leilão de reserva de capacidade, cujo dispositivo legal imputa a todos os consumidores o ônus decorrente do novo lastro necessário ao sistema elétrico. O norte da expansão da oferta já está dado para um mercado totalmente aberto e competitivo sem que se necessite de grandes discussões sobre tema.

O ministro Sachsida foi extremamente feliz quando sinalizou, para a surpresa de muitos, que não pretende interferir na escolha das fontes de geração. Parece simples, mas não tem sido assim nos últimos 20 anos, com os consumidores pagando a conta pelos erros governamentais e suas preferências por fontes e projetos. Mais recentemente, o dirigismo do Congresso Nacional cedeu ao lobby das diversas facções de geradores, agravando o quadro de aumento dos custos de geração para o consumidor. Em um cenário de custo marginal decrescente, usurpam do setor a faculdade de orientar a expansão da oferta por meio do mercado.

#### 5. Gestão da demanda como consequência da melhoria na formação de preços

Os preços horários implantados a partir de 2021 no sistema elétrico brasileiro, ainda formado por despacho centralizado das usinas pelo mínimo custo, trouxe inúmeras oportunidades para a criação de novos produtos no mercado. Nos sistemas elétricos em que os preços são corretamente formados e os atributos de

diferentes fontes estão expressos no preço, a eficiência global do sistema é dada pela reação da demanda ou pelo aumento da oferta.

Mecanismos de resposta da demanda são atrelados culturalmente no Brasil à criação de programas governamentais, apesar de serem muito mais eficazes e instantâneas como consequência da correta sinalização econômica passada aos agentes via sistema de preços. Assim, em um sistema elétrico baseado na lógica de mercado, o preço deve ser o indutor natural das decisões de produção e consumo, e não programas governamentais que na maioria das vezes servem apenas para aumentar o custo da energia para o consumidor.

#### 6. Remuneração de serviços ancilares

A nova arquitetura do mercado elétrico deve eliminar todas as barreiras regulatórias ainda existentes, facilitando a criação de produtos comerciais que representem melhor o sistema elétrico de potência, em particular a remuneração dos chamados serviços ancilares.

Dois temas que vem sendo debatidos de forma separada devem ser equacionados por meio de uma decisão mais ampla sobre a remuneração dos atributos das fontes. São eles (i) a CP MME 129/2022 sobre valoração dos custos e benefícios de micro e mini geração distribuída – MMGD e (ii) a remuneração da flexibilidade que as fontes hídricas e térmicas agregam ao sistema elétrico.

#### 7. Governança do PLD e o papel das instituições

Deve ser acelerada a melhoria na governança da formação dos preços, incluindo a eliminação de múltiplas instâncias decisórias. Um exemplo é a CPAMP, que tem servido para diluir a responsabilidade pelos erros das instituições envolvidas na formação de preços. Numa arquitetura de mercado racional, as atribuições do Governo e do Regulador precisam ser claramente separadas, competindo exclusivamente à Agência Reguladora normatizar, monitorar e fiscalizar a formação de preços.

É fundamental também que se façam melhorias efetivas na formação do PLD, com a criação de indicadores que minimizem a intervenção humana nos preços e ajudem a criar melhores modelos. Enquanto perdurar esse mecanismo é necessário aproximar o máximo a operação do sistema ao preço, além de se minimizar o despacho fora da ordem do mérito econômico, o que gera custos não gerenciáveis aos consumidores.

#### 8. Renovação dos contratos de concessão de distribuição

No período compreendido entre 2025 e 2027, dez Contratos de Concessão de distribuição, representando 62% do mercado elétrico regulado, vencerão. O mecanismo previsto de renovação das concessões são (i) licitação de um novo Contrato com modificação das cláusulas atuais ou (ii) a repactuação dos termos contratuais existentes, mantendo a concessão com os controladores das distribuidoras. Essa é uma ótima oportunidade que não deve ser desperdiçada pelo Poder Concedente e pode ser usada para incentivar a reorganização do mercado elétrico em favor da competição.

A separação do fio (transporte) e energia (produto) deve estar muito clara nos novos contratos de concessão de distribuição, assim como deve ser oferecida uma opção para que as comercializadoras varejistas ou reguladas passem a gerir a compra e venda de energia já contratada. Esta seria uma contrapartida dos controladores das atuais distribuidoras no processo de renovação das concessões, por herdarem a carteira de clientes dos consumidores na partida para o sistema de competição.

As distribuidoras que optarem por se dedicar exclusivamente à atividade de fio podem vender a parte referente à comercialização de energia ou, alternativamente, na falta de interesse dos controladores, a própria Aneel licitaria o segmento com seus bônus e ônus. Muito provavelmente não faltarão interessados.

Este mecanismo é muito mais consistente com a concepção de um mercado competitivo, onde a gestão de risco é feita pelos agentes. A outra opção é a pura e simples transferência da gestão dos contratos legados ao consumidor via criação de encargo sobre contratação, pauta defendida pelas distribuidoras há alguns anos.

## 9. Aproximando o setor de energia do mercado financeiro

O mercado livre brasileiro vem evoluindo de forma contínua ao longo dos anos. As melhores iniciativas para sua evolução são criadas pelo próprio mercado, como a BBCE, instituição que ainda funciona na forma de um balcão organizado de contratos e produtos padronizados. A BBCE já movimentou 200 bilhões de reais, por meio de 700 mil contratos negociados ao longo dos 10 anos de existência e tem evoluído ao longo do tempo.

No momento, há iniciativas de criação de produtos financeiros (derivativos de energia) que serão o futuro do mercado energético no Brasil, o que facilitará o financiamento do setor. Entretanto, é importante salientar que a evolução do mercado com a constituição de uma contraparte central e uma bolsa de energia que, como atividades de risco, devem ser iniciativas do próprio mercado. Além da sua atribuição típica de regulação, não cabe ao Governo e a Aneel, tampouco

à CCEE como foi proposto no passado, interferir ou atuar nas atividades comerciais que envolvam riscos, a exemplo do mercado financeiro.

Exemplo marcante sobre o funcionamento dos mecanismos de mercado foi dado na pandemia, quando do pânico geral dos agentes setoriais com a decretação do Estado de Calamidade Pública. Os agentes do Ambiente de Contratação Regulada (ACR) correram para obter a anuência das autoridades setoriais para empréstimos salvadores em nome do consumidor.

Já no Ambiente de Contratação Livre (ACL) prevaleceu o princípio de respeito aos contratos e a tese do funcionamento dos mecanismos existentes de flexibilidade contratual, que deveriam ser horados ou, caso necessário, renegociados entre as partes. Os juros bancários da ação salvadora do Estado são pagos até hoje pelos consumidores cativos, enquanto os livres seguem obtendo vantagens pela flexibilidade que a livre negociação da energia oferece na redução dos custos de produção.

#### 10. Alocar a energia de Itaipu por meio de mecanismos de mercado

Em 2023 se comemoram os 50 anos do Tratado de Itaipu, cuja existência permitiu a construção da gigantesca usina binacional. É possível a revisão do Anexo C do referido Tratado, que versa sobre a destinação da energia da Usina após a amortização dos ativos, atualmente remunerados pelo passivo (dívida dolarizada).

No jogo de poder sobre Itaipu, o Paraguai sempre defendeu aumentar as “benfeitorias” para a região por meio da alocação dos custos decorrentes na Usina e, conseqüentemente, nas tarifas. As vantagens das referidas benfeitorias são partilhadas entre os dois países, mas os custos são pagos pelos consumidores brasileiros, que absorvem não só os 50% da energia referente à parte brasileira da Usina, como também a energia não consumida pelo país vizinho.

Por outro lado, a Governança de Itaipu prevê o mesmo peso entre Brasil e Paraguai nas decisões sobre o empreendimento. A falta de consenso na Diretoria Compartilhada leva o processo decisório (1º) ao Conselho de Itaipu e (2º) às Altas Partes, que são as chancelarias dos países.

A saída para o impasse seria o Brasil licitar aos agentes da CCEE os 50% da energia que lhe cabe na Usina de forma pulverizada e com produtos padronizados sob determinadas condicionantes, como a captura da renda hidráulica para efeitos da modicidade de preços (aporte na CDE). Em seguida, oferecer ao Paraguai a oportunidade de vender ao mercado brasileiro a parte da

energia que lhe cabe no empreendimento e que não foi absorvida pelo mercado paraguaio.

O principal problema a ser evitado é a comercialização da energia por meio de cotas, com tarifas calculadas pelo custo do serviço. Ao longo do tempo, devido a pressões políticas, as tarifas pelo custo do serviço são transformadas em tarifas a qualquer custo.

Finalmente, não se pode deixar de registrar a coragem do novo Ministro de Minas e Energia e equipe em procurar encontrar soluções estruturantes para o setor, com uma visão de organização de mercado. Isto não é pouca coisa. O último ministro que fez uma gestão com objetivos tão amplos foi Raimundo Brito e seu Secretário Peter Greiner, ainda em 1999. Eles criaram a Aneel, o ONS, a Asmae e o mercado atacadista de energia, deixando um amplo relatório que permitiu orientar a evolução de regulação que se seguiu por ação da Aneel.

A MP 579 mostrou que alguns Ministros de Minas e Energia são lembrados hoje pelos graves problemas estruturais que deixaram no setor elétrico como herança da sua gestão. Já a maioria dos que estão na bela galeria de fotos no Ministério de Minas e Energia deixaram apenas um retrato sem lembranças ao abdicar da faculdade de promover mudanças estruturais no mercado. Sachsida traçou um caminho certo para mudar essa trajetória de letargia no setor.

1. Artigo publicado em Canal Energia. Disponível em:  
<https://www.canalenergia.com.br/artigos/5322210/10-propostas-para-a-reestruturacao-do-mercado-eletrico>
2. Reginaldo Medeiros é Presidente da RAD – Energia no Mercado.