

A proposta do MME de reforma do setor elétrico brasileiro¹

Nivalde de Castro²

Katia Rocha³

Bianca Magalhães de Castro⁴

O Ministério de Minas e Energia (MME) apresentou uma proposta de reforma do setor elétrico assentada em três pilares: (i) Tarifa Social de Energia Elétrica, (ii) redistribuição e racionalização de encargos e subsídios e (iii) abertura do mercado de energia elétrica para o consumidor de baixa tensão (cativo).

Sobre a proposta para uma nova Tarifa Social de Energia Elétrica, as medidas estão focadas nos consumidores vulneráveis enquadrados na Subclasse Residencial Baixa Renda. Trata-se de ação a favor das famílias com renda per capita entre meio e um salário mínimo. As famílias com consumo de até 80 quilowatts-hora por mês (kWh/mês) terão direito de isenção total da cobrança da tarifa, enquanto o consumo na faixa 80 a 120 kWh/mês receberá descontos proporcionais. A medida tem o potencial de beneficiar cerca de 60 milhões de pessoas, a custos estimados de cerca de 1,4% a mais nas tarifas dos demais consumidores. Esse custo será, segundo a proposta, compensado pela redução gradual de subsídios diretos ou indiretos, especialmente na Conta de Desenvolvimento Energético (CDE).

Trata-se, sob a ótica de Política Pública (com P maiúsculo), de um esforço para contemplar os consumidores vulneráveis, medida empregada e reconhecida entre as melhores práticas regulatórias de políticas públicas internacionais. A Diretiva de Energia Elétrica da União Europeia (2019/944), por exemplo, estabelece diversas e qualificadas orientações para a proteção dos consumidores vulneráveis, com objetivo de garantir acesso à energia, evitar cortes em

¹ Artigo publicado no Broadcast Energia. Disponível em:

<https://energia.aebroadcast.com.br/tabs/news/747/52097268>. Acesso em: 06 de mai. 2025.

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

³ Pesquisadora do Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (IPEA).

⁴ Pesquisadora Plena do GESEL-UFRJ.

momentos críticos e combater a pobreza energética, um dos temas prioritários do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 7, estabelecido pela Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas.

Nestes termos, o projeto do MME se propõe a garantir o acesso à energia confiável, sustentável e a preço condizente com o poder aquisitivo familiar. Há, portanto, fortes recomendações na definição nacional de "cliente vulnerável", com a inclusão de critérios de renda disponível, percentual do orçamento familiar gasto em energia, condições da habitação (eficiência energética), idade ou condições de saúde, proibição de corte de fornecimento em situações críticas e instrumentos sociais diversos, como os subsídios.

Cabe pontuar que o Brasil apresenta uma grande dicotomia e dispersão entre custos e tarifas do mercado regulado (Ambiente de Contratação Regulada - ACR). O País é, em quantidade, o terceiro maior gerador de energia elétrica renovável do mundo, atrás apenas de China e Estados Unidos. Como o percentual dessas fontes na matriz elétrica brasileira é um dos maiores do mundo e elas possuem os menores custos por MW em relação às fontes não renováveis, as tarifas deveriam ser muito mais baixas. Contudo, no âmbito do ACR isto não ocorre, pois, as tarifas são altas e superiores a diversos países desenvolvidos, firmando assim um paradoxo.

Ademais, dados levantados pela Agência Internacional de Energia (2023), que calculou o comprometimento da renda familiar em relação aos gastos com energia elétrica, colocaram o Brasil com alta porcentagem de comprometimento (6,8%), superior inclusive às principais economias globais, como Espanha (6,5%), Alemanha (5,5%), Reino Unido (4,8%) e França (4,7%). As causas centrais dessa dicotomia entre custos e tarifas está nos altos encargos e políticas públicas de subsídios (cruzados, regressivos e discriminatórios) "construídos" ao longo dos anos, determinando distorções e ineficiências que recaem, sobretudo, nos consumidores do ACR.

Na visão das melhores práticas internacionais elaboradas pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômicos (OCDE), é reconhecido que subsídios devem estar sujeitos, basicamente, aos seguintes critérios:

1. Aplicação de testes que assegurem que a intervenção é necessária;
2. Estar de acordo com os objetivos da política pública; e
3. Representação da melhor forma de intervenção estatal.

Ao conceder um subsídio, o Estado, via Poder Executivo ou Legislativo, deveria apresentar à sociedade um estudo do tipo "Avaliação de Impacto Regulatório", demonstrando a importância da intervenção, seus custos, os efeitos distributivos (quem ganha e quem perde) e a inexistência de alternativa menos onerosa, além de definir prazos de vigência e avaliar, periodicamente, a efetividade da referida política.

Destaca-se que a proposta formulada pelo MME avança no tratamento da questão, sinalizando em direção a uma racionalização e redistribuição dos subsídios, com menção à eliminação gradual dos descontos nas tarifas de uso da rede elétrica concedidos às fontes incentivadas, como eólica e solar. Para se ter uma dimensão do problema a que se chegou, os subsídios para esta rubrica que foram pagos intrasetor elétrico, segundo o Portal Subsidiômetro, da Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), contabilizaram, em 2024, a cifra de R\$ 13 bilhões, arcados pelas tarifas de energia elétrica do ACR.

Ademais, deve-se notar que a proposta do MME recupera as recomendações formuladas em 2019 pelo Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP), órgão vinculado ao Ministério de Planejamento e Orçamento, de extinção dos subsídios concedidos a fontes incentivadas de energia e incluídos na CDE. Já em 2019 era evidente que estas fontes renováveis já tinham atingido grau de maturidade, sendo competitivas per se.

Uma crítica à proposta do MME refere-se à falta de uma posição mais firme e propositiva para eliminar as distorções e privilégios referentes aos subsídios cruzados (diretos e indiretos) e não isonômicos existente entre os consumidores com acesso à micro e minigeração distribuída (MMGD) e os demais consumidores do ACR. A dimensão desta distorção é dada por ser o segundo maior custo de subsídio, quando atingiu a cifra de R\$ 11,5 bilhões em 2024.

Sobre o rateio homogêneo entre as categorias de consumidores dos mercados regulado e livre dos custos relativos aos encargos de sobrecontratação das distribuidoras e à redistribuição de encargos setoriais (Angra 1 e 2), além de critérios mais rigorosos para a classificação de autoprodutores, de forma a evitar arbitragens diversas que culminam na isenção do pagamento de encargos, como aqueles da CDE, a proposta do MME dialoga bem e vai na direção das melhores práticas internacionais, nas quais, segundo o artigo 5 das Diretivas da União Europeia (2019/944), as intervenções públicas no setor de eletricidade:

1. Não devem resultar em subsídios cruzados entre os clientes do mercado livre e do mercado regulado ou entre diferentes categorias de cliente;
2. Não poderão explicitamente imputar a certas categorias de clientes o custo da intervenção nos preços que afetem outras categorias de clientes;
3. Não devem resultar em custos adicionais para os participantes do mercado de maneira discriminatória;
4. Devem ser claramente definidas, transparentes, não discriminatórias e verificáveis; e
5. Devem ser limitadas no tempo e de caráter proporcional aos seus benefícios.

Por fim, a proposta do MME também avança na questão da abertura do mercado cativo de baixa tensão, que atualmente abrange cerca de 90 milhões de

unidades consumidoras e 60% do consumo de energia elétrica, com uma indicação de cronograma de liberalização em duas etapas:

1. A partir de 1º de março de 2027, para consumidores industriais e comerciais; e
2. A partir de 1º de março de 2028, para os demais consumidores.

Observa-se que o prazo de cerca de três anos é semelhante aos 42 meses propostos pelo Projeto de Lei nº 414/2021, que trata sobre a modernização do Setor Elétrico Brasileiro, parado há tempos no Congresso.

A proposta do MME sobre a abertura do mercado cativo de baixa tensão retoma questões abordadas em diversas iniciativas anteriores, como as Consultas Públicas nºs 33/2017, 131/2022 e 137/2022, do MME, as Tomadas de Subsídios nºs 10/2021 e 14/2024, da Aneel, e a recente Consulta Pública nº 07/2025, também da Aneel, sobre o open energy e práticas concorrenciais, além de também estar abordada no Decreto nº 12.068/2024, que regulamenta a prorrogação/renovação das concessões de distribuição de energia elétrica. Portanto, a atual proposta do MME consolida todo um trabalho de evolução e maturidade em direção a aprimoramentos regulatórios para uma completa liberalização e maior concorrência.

No entanto, um ponto de preocupação a ser destacado é a posição de fixar de datas para a abertura do mercado, e não a determinação dos requisitos que devem ser atendidos antes da liberalização. Por se tratar de um mercado potencial com a magnitude de 90 milhões de unidades consumidoras e frente à heterogeneidade econômica, social e cultural do Brasil, definir uma data em vez de requisitos traz um componente de risco muito elevado, tendo em vista a complexidade muito elevada do processo. Além disso, deve-se destacar que problemas no setor elétrico assumem rapidamente uma dimensão política, em função da importância do consumo e do fornecimento de eletricidade.

Nota-se que concorrência é a palavra-chave das boas práticas regulatórias nas reformas de liberalização do setor elétrico nos países desenvolvidos, como forma e instrumento central e determinante para incentivar a migração para o mercado livre e coibir barreiras de entrada. Uma maior concorrência no setor varejista possibilita que os consumidores escolham o fornecedor de energia que lhes ofereça a combinação de preço, qualidade e serviço que melhor atenda às suas necessidades, além de potencializar menores tarifas com uma maior aderência entre as variáveis de preço e custo (sinalização de preço).

O pressuposto basilar das reformas liberalizantes verificadas em outros países é que os mercados competitivos têm condições de favorecer tanto menores custos e tarifas quanto, igualmente, melhores serviços, com maior grau de inovação e respectivos indicadores de qualidade aderentes. Além disso, abre-se espaço para uma ampla gama de novos serviços, o que atrai maiores fluxos de investimentos e estimula o adensamento de toda uma cadeia da economia,

estratégia que potencializa produtividade, desenvolvimento e crescimento econômico do País.

A título de conclusão, a proposta do MME avança em diversos pontos. No que diz respeito à implementação de uma abertura escalonada e gradual do mercado cativo de baixa tensão, a proposta tem o potencial de diminuir inúmeras distorções do Setor Elétrico Brasileiro, sendo, portanto, vista como uma solução estrutural para diversas questões ainda presentes no setor. Porém, destaca-se que a abertura do mercado não deve fixar datas e sim condicionantes prévios, como por exemplo, a superação das distorções dos subsídios, entre outros tantos. Uma falha da proposta é não tentar reduzir os subsídios dados aos consumidores de MMGD, que, por força dos verdadeiros privilégios dados, estão quebrando a harmonia do setor elétrico brasileiro.

Por fim, a proposta, se aprovada no Congresso nos termos propostos e sem contaminação de "jabutis" irá representar uma evolução positiva em direção ao acesso à energia seguro e a preços módicos e à racionalização dos encargos e subsídios tarifários vigentes, questões relevantes para garantir o sucesso no processo de transição energética justa e sustentável.