

Textos para Discussão

Núcleo de Estudos e Pesquisas
da Consultoria Legislativa

201

Desafios da “Portabilidade
da Conta de Luz”

Rutelly Marques da Silva

SENADO
FEDERAL



Desafios da “Portabilidade da Conta de Luz”

Rutelly Marques da Silva¹

¹ Bacharel em Ciências Econômicas. Mestre em Economia. Consultor Legislativo do Senado Federal na área de Minas e Energia.

SENADO FEDERAL

DIRETORIA GERAL

Ilana Trombka – Diretora-Geral

SECRETARIA GERAL DA MESA

Luiz Fernando Bandeira de Mello Filho – Secretário Geral

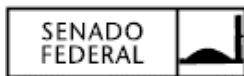
CONSULTORIA LEGISLATIVA

Danilo Augusto Barboza de Aguiar – Consultor-Geral

NÚCLEO DE ESTUDOS E PESQUISAS

Rafael Silveira e Silva – Coordenador

Núcleo de Estudos e Pesquisas
da Consultoria Legislativa



Conforme o Ato da Comissão Diretora nº 14, de 2013, compete ao Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa elaborar análises e estudos técnicos, promover a publicação de textos para discussão contendo o resultado dos trabalhos, sem prejuízo de outras formas de divulgação, bem como executar e coordenar debates, seminários e eventos técnico-acadêmicos, de forma que todas essas competências, no âmbito do assessoramento legislativo, contribuam para a formulação, implementação e avaliação da legislação e das políticas públicas discutidas no Congresso Nacional.

Contato:

conlegestudos@senado.leg.br

URL: www.senado.leg.br/estudos

ISSN 1983-0645

O conteúdo deste trabalho é de responsabilidade dos autores e não representa posicionamento oficial do Senado Federal.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

Como citar este texto:

SILVA, R. M. da. **Os Desafios da “Portabilidade da Conta de Luz”**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, Julho/2016 (Texto para Discussão nº 201). Disponível em: www.senado.leg.br/estudos. Acesso em 18 de julho de 2016.

OS DESAFIOS DA “PORTABILIDADE DA CONTA DE LUZ”

Rutelly Marques da Silva¹

RESUMO

O interesse da sociedade brasileira na possibilidade de o consumidor escolher o fornecedor com o qual firmará contrato de compra de energia elétrica (a “portabilidade da conta de luz”) tem aumentando. As elevações tarifárias ocorridas em 2015, as notícias de preços menores do Ambiente de Contratação Livre (ACL) e de contratos oferecidos pelo ACL mais adequados às necessidades do consumidor podem ser apontadas como justificativas para os consumidores do Ambiente de Contratação Regulada (ACR) cogitarem deixar de ter as empresas de distribuição como suas fornecedoras de energia elétrica.

Apesar de a liberdade de escolha para o consumidor de energia elétrica apresentar benefícios potenciais para a economia brasileira, como a redução dos gastos das famílias e das empresas com energia elétrica, ainda há obstáculos que precisam ser superados antes de a medida ser implantada, quais sejam: obrigações contratuais das distribuidoras, financiamento da expansão da oferta de energia elétrica e o modelo de custeio dos subsídios às fontes alternativas. As medidas para superar esses empecilhos deveriam ser implantadas e testadas previamente à desejável adoção da “portabilidade da conta de luz”.

PALAVRAS-CHAVE: portabilidade, conta de luz, mercado livre.

¹ Bacharel em Ciências Econômicas. Mestre em Economia. Consultor Legislativo do Senado Federal na área de Minas e Energia. O autor agradece os comentários do Consultor Legislativo do Senado Federal Luiz Alberto da Cunha Bustamante.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	1
2	OS MERCADOS DE ENERGIA ELÉTRICA.....	1
3	O QUE SIGNIFICA “PORTABILIDADE DA CONTA DE LUZ”?	4
4	A PORTABILIDADE É PERMITIDA ATUALMENTE?	5
5	É VANTAJOSA A EXPANSÃO DO ACL?.....	7
6	HÁ MOTIVOS PARA NÃO AMPLIAR A LIBERDADE DE ESCOLHA NO CURTO PRAZO?	9
	6.1. OBRIGAÇÕES CONTRAÍDAS PELAS DISTRIBUIDORAS.....	10
	6.2. FINANCIAMENTO DA EXPANSÃO	12
	6.3. DOS SUBSÍDIOS ÀS FONTES ALTERNATIVAS	15
	6.4. DEVE-SE AMPLIAR A LIBERDADE DE ESCOLHA DO CONSUMIDOR?	19
7	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	19
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	20

1 INTRODUÇÃO

Com as elevações nas tarifas praticadas pelas distribuidoras de energia elétrica verificada em 2015, a sociedade brasileira aumentou o seu interesse na “portabilidade da conta de luz”, na esperança de que essa possibilidade reduza os seus gastos com energia elétrica. As iniciativas legislativas² com o intuito de ampliar as possibilidades de o consumidor de energia elétrica escolher o fornecedor com o qual firmará contrato refletem essa realidade. O maior interesse da sociedade pelo tema da portabilidade também pode ser notado a partir da divulgação pela imprensa *(i)* do desejo do consumidor em escolher o seu fornecedor de energia elétrica, *(ii)* da crescente opção por essa liberdade por parte daqueles que já podem exercê-la e *(iii)* das vantagens econômicas de assim proceder.

Com o objetivo de contribuir para o debate acerca do tema, este Texto para Discussão busca abordar os benefícios da liberdade de escolha do fornecedor de energia elétrica e os obstáculos que devem ser superados para que a medida produza os efeitos esperados. Para tanto, a Seção 2 discorre sobre os mercados regulado e livre de energia elétrica; a Seção 3 aborda o que significa a “portabilidade da conta de luz”; a Seção 4 apresenta para quais consumidores a portabilidade já é possível; a Seção 5 discute os benefícios da ampliação da liberdade de escolha pelo consumidor de seu fornecedor de energia elétrica; a Seção 6 lista os principais obstáculos para ampliar essa liberdade a todos os consumidores; por fim, a Seção 7 traz as conclusões deste trabalho.

2 OS MERCADOS DE ENERGIA ELÉTRICA

No Brasil, a contratação de energia elétrica ocorre³: *(i)* no Ambiente de Contratação Livre (ACL), ou mercado livre; e *(ii)* no Ambiente de Contratação Regulada (ACR), também denominado mercado regulado ou mercado cativo.

O mercado livre é caracterizado pela liberdade nas condições contratuais de fornecimento e aquisição de energia elétrica, dentro dos limites estabelecidos pela regulação setorial. Compradores e fornecedores de energia elétrica (no caso, geradores,

² Por exemplo, para citar algumas: Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 237, de 2014; PLS nº 238, de 2014; PLS nº 239, de 2014; PLS nº 232, de 2016; e Projeto de Lei (PL) nº 1.917, de 2015, da Câmara dos Deputados.

³ Conforme o art. 1º da Lei nº 10.848, de 15 de março de 2004.

comercializadores⁴ ou importadores de energia elétrica)⁵ acordam a partir de suas necessidades, por exemplo, o preço e a duração dos contratos. Outros elementos também podem ser negociados, tais como aquisição de uma quantidade mínima de energia elétrica, condições de pagamento e divisão de eventuais riscos. No mercado livre, os consumidores escolhem os fornecedores com os quais desejam firmar contratos de fornecimento, e os geradores, comercializadores e importadores concorrem entre si por esses consumidores.

De forma sucinta, no mercado livre, o consumidor paga: (i) o fornecedor (gerador, comercializador ou importador) pela energia elétrica contratada; e (ii) à transmissora (por meio da Tarifa de Uso do Sistema de Transmissão – TUST), no caso daqueles conectados diretamente na Rede Básica⁶, ou à distribuidora (por meio da Tarifa de Uso do Sistema de Distribuição – TUSD⁷), caso esteja conectado à rede de distribuição, pelo serviço de transporte da energia. O valor pago pelo consumidor ao fornecedor é livremente definido pelas partes. Por sua vez, os valores relacionados à TUST e à TUSD são fixados pela Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), uma vez que os serviços de transmissão e de distribuição funcionam em regime de monopólio.

⁴ Comercializador é o agente autorizado pela Aneel a comprar e vender energia elétrica no Sistema Interligado Nacional (SIN), conforme o art. 2º da Resolução Normativa nº 678, de 1º de setembro de 2015.

⁵ De acordo com o § 3º do art. 1º da Lei nº 10.848, de 15 de março de 2004, “a contratação livre dar-se-á nos termos do art. 10 da Lei nº 9.648, de 27 de maio de 1998, mediante operações de compra e venda de energia elétrica envolvendo os agentes concessionários e autorizados de geração, comercializadores e importadores de energia elétrica e os consumidores que atendam às condições previstas nos arts. 15 e 16 da Lei nº 9.074, de 7 de julho de 1995, com a redação dada por esta Lei”.

⁶ Conforme o art. 3º da Resolução Normativa Aneel nº 67, de 8 de junho de 2004, integram a Rede Básica do SIN as instalações de transmissão de energia elétrica que atendam os seguintes critérios: (i) linhas de transmissão, barramentos, transformadores de potência e equipamentos de subestação em tensão igual ou superior a 230 kV e (ii) transformadores de potência com tensão primária igual ou superior a 230 kV e tensões secundária e terciária inferiores a 230 kV, bem como as respectivas conexões e demais equipamentos ligados ao terciário, a partir de 1º de julho de 2004. Por sua vez, o Decreto nº 8.695, de 21 de março de 2016, criou uma exceção ao permitir a que o Comitê de Monitoramento do Setor Elétrico – CMSE inclua na Rede Básica as “linhas de transmissão e subestações associadas, em nível de tensão de distribuição igual a 138 kV, localizadas na Amazônia Legal, a serem conectadas ao Sistema Interligado Nacional – SIN e concedidas a partir de 15 de abril de 2016”.

⁷ Que inclui a TUST no caso dos consumidores livres que não estão conectados diretamente à Rede Básica.

Já no mercado regulado, o consumidor não escolhe o fornecedor com o qual firmará contrato de compra de energia elétrica⁸, nem tampouco o valor a ser pago. A energia elétrica é adquirida junto às distribuidoras, que a compram em leilões organizados pelo Poder Executivo. Ou seja, no ACR, o fornecedor de energia elétrica é necessariamente a distribuidora. O valor pago à distribuidora pelos consumidores, denominado tarifa de fornecimento, é determinado pela Aneel.

A tarifa de fornecimento tem, basicamente, dois componentes:

1. os custos não gerenciáveis⁹ (ou Parcela A), correspondentes aos gastos das distribuidoras de energia elétrica com a compra de energia elétrica, o serviço de transmissão de energia elétrica, os encargos setoriais e os tributos¹⁰;
2. os custos gerenciáveis (ou Parcela B), correspondentes aos custos com prestação eficiente do serviço de distribuição de energia elétrica, incluindo investimentos na rede de distribuição e gastos com manutenção e pessoal.

Para traduzir as Parcelas A e B em um valor a ser pago pelo consumidor de energia elétrica, a tarifa de fornecimento é dividida em Tarifa de Energia (TE) e TUSD. Resumidamente, a TE expressa os custos da energia elétrica para revenda, enquanto a TUSD, como já mencionado, os custos com o transporte de energia elétrica. A TUSD possui ainda o componente encargo, que tem como objetivo restituir a distribuidora pelos encargos e tributos que são repassados aos órgãos competentes. Deve ser enfatizado que um consumidor que compra energia elétrica no ACL e está conectado à rede da distribuidora paga a essa empresa apenas a TUSD.

É importante realçar que a tarifa de fornecimento e a TUSD não são sinônimas. A tarifa de fornecimento é a soma da TE e da TUSD e é aplicada aos consumidores do ACR, ou seja, a TUSD é um componente da tarifa de fornecimento. Portanto, a tarifa de fornecimento não se refere à relação do consumidor do ACL com o seu fornecedor¹¹, relação essa que é pautada na livre negociação do preço da energia elétrica, e sim à relação do consumidor do ACR com o seu fornecedor de energia elétrica:

⁸ Por vedação legal ou por opção. A Seção 4 tratará dos limites legais para a contratação de energia elétrica no ACL.

⁹ São custos que independem de decisões das concessionárias.

¹⁰ A distribuidora apenas arrecada e repassa esses recursos aos seus destinatários.

¹¹ No caso de um consumidor que pode adquirir energia elétrica no ACL e o faz no ACR, a distribuidora é sua fornecedora de energia elétrica.

a distribuidora¹². Em consequência, o fornecedor de energia pode ser a distribuidora (em se tratando do ACR) ou gerador, comercializador ou importador (em se tratando de ACL).

3 O QUE SIGNIFICA “PORTABILIDADE DA CONTA DE LUZ”?

O conceito de portabilidade no setor elétrico não é equivalente ao aplicado em outros setores, tais como o bancário e o de telecomunicações. Nesses setores, o consumidor pode romper o relacionamento e o vínculo com o banco ou empresa de telefonia. Contudo, no setor elétrico, apenas os consumidores capazes de se conectarem diretamente à Rede Básica podem optar por não ter qualquer vínculo e relacionamento com as distribuidoras de energia elétrica. Essa possibilidade, por motivos técnicos e econômicos, não é viável a todos os consumidores, principalmente aqueles do segmento de baixa tensão, do qual fazem parte as residências. Em geral, apenas grandes empresas se conectam diretamente à Rede Básica.

A “portabilidade da conta de luz” não permitirá, por exemplo, que os consumidores do Distrito Federal possam optar por deixarem de ser atendidos pela Companhia Energética de Brasília (CEB). Pelo contrário, a CEB continuaria entregando a energia elétrica utilizada pela maioria dos consumidores do Distrito Federal, ainda que um comercializador faça a intermediação entre o consumidor e a distribuidora, e que, portanto, a relação comercial direta entre eles deixe de existir.

Portanto, com a portabilidade, o consumidor de energia elétrica continuará arcando com o custo do serviço de distribuição e não terá melhoria na qualidade do serviço prestado. A diferença é que, ao optar pelo ACL, o consumidor pagará à distribuidora, diretamente ou por meio de um comercializador, apenas a TUSD; não pagará mais a TE. Todavia, pagará um preço, negociado livremente, ao fornecedor (um gerador ou um comercializador, por exemplo) com o qual firmará contrato de compra e venda de energia elétrica. Ou seja, a portabilidade permite que o consumidor gerencie melhor parte do valor pago pela energia elétrica que consome sem, necessariamente, romper a relação com a distribuidora de energia elétrica.

¹² Tais esclarecimentos precisam ser enfatizados para melhor compreensão do texto e dos jargões utilizados no setor elétrico.

O esclarecimento sobre a portabilidade é necessário porque têm sido divulgadas notícias de pesquisas indicando o desejo do consumidor em mudar de fornecedor (no caso, as distribuidoras) como forma de mostrar a importância da expansão da liberdade de escolha do fornecedor de energia elétrica com o qual será firmado contrato. Segundo Montenegro (2016), uma dessas pesquisas mostra que a escolha de fornecedor de energia elétrica desperta interesse de 73% dos consumidores e que 58% deles estariam dispostos a mudar de fornecedor. Entretanto, não está claro se os consumidores foram informados de que, mesmo escolhendo o fornecedor com o qual será firmado contrato de compra de energia elétrica¹³, continuarão a ser atendidos e a depender da mesma empresa de distribuição de energia elétrica que hoje lhes presta esse serviço.

Em resumo, a portabilidade no setor elétrico significa conferir ao consumidor o direito de escolher a empresa com a qual firmará contrato de fornecimento de energia elétrica, de acordar os preços e suas condições segundo suas necessidades e, portanto, de gerir melhor um dos itens que determinam seus gastos com energia elétrica. A dependência da distribuidora de energia elétrica continuará sendo uma realidade para a maioria dos consumidores; isso não será alterado com a portabilidade.

4 A PORTABILIDADE É PERMITIDA ATUALMENTE?

Pela legislação atual, os consumidores existentes em 7 de julho de 1995 com carga igual ou superior a 3.000 kW (três mil quilowatts¹⁴), atendidos em tensão igual ou superior a 69 kV (quilovolt¹⁵)¹⁶ e novos consumidores conectados após 7 de julho de 1995, cuja carga seja igual ou maior que 3.000 kW, atendidos em qualquer tensão¹⁷, podem escolher livremente o fornecedor com o qual será contratada a compra

¹³ A expressão escolha do fornecedor (que pode ser a distribuidora, um gerador ou um comercializador) com o qual será firmado contrato de compra de energia elétrica será repetida várias vezes e de forma proposital durante o texto como forma de chamar atenção para uma característica do setor elétrico brasileiro: a energia elétrica consumida por um consumidor livre ou regulado (nesse caso por meio de uma distribuidora) não é gerada necessariamente pela usina com a qual esse consumidor ou a distribuidora firmou contrato de compra. Entretanto, o fato de a usina contratada não gerar a quantidade vendida não prejudica o consumidor ou a distribuidora. Reflete apenas o funcionamento do chamado despacho centralizado de energia elétrica.

¹⁴ É uma unidade de potência.

¹⁵ É uma unidade de medida de tensão.

¹⁶ § 2º do art. 15 da Lei nº 9.074, de 7 de julho de 1995.

¹⁷ Art. 16 da Lei nº 9.074, de 1995.

de energia elétrica. Esses consumidores, desde que optem pelo ACL, são denominados de livres.

Os consumidores de energia elétrica com carga entre 500 kW e 3.000 kW também podem escolher o fornecedor com o qual contratarão a compra de energia elétrica. Há, contudo, uma restrição, não existente para aqueles com carga igual ou superior a 3.000 kW: a energia elétrica deve ser gerada por hidrelétricas de potência até 50.000 kW ou de empreendimentos de fontes solar, eólica e biomassa cuja potência injetada nos sistemas de transmissão ou distribuição não seja superior a 50.000 kW¹⁸. Esses consumidores, desde que optem pelo ACL, são denominados de especiais.

Já os consumidores com carga inferior a 500 kW não podem escolher o fornecedor com o qual contratarão a compra de energia elétrica. Devem, assim, ser atendidos pelas distribuidoras de energia elétrica. Esses consumidores são denominados de regulados (cativos).

Os consumidores livres e especiais fazem parte do ACL. Por sua vez, os consumidores regulados (cativos) fazem parte do ACR.

Nota-se, dessa forma, que a portabilidade já existe total ou parcialmente para consumidores com carga acima de 500 kW. Além disso, é importante mencionar que o Poder Executivo já tem a prerrogativa legal de permitir que todos os consumidores de energia elétrica escolham o fornecedor com o qual contratarão a compra de energia elétrica. Isso porque o § 3º do art. 15 da Lei nº 9.074, de 7 de julho de 1995, estabeleceu que, após oito anos da publicação dessa lei, o Poder Concedente poderia diminuir os limites de carga e tensão que restringem a liberdade de escolha em questão, o que até o momento não ocorreu.

Diante do exposto nesta Seção, cabem duas avaliações: (i) se é vantajosa a possibilidade de que todos os consumidores escolham o fornecedor com o qual será contratada a compra de energia elétrica; e (ii) em caso positivo, se há motivos para que isso não tenha sido feito ou não seja feito no curto prazo. As Seções 5 e 6 abordarão esses temas.

¹⁸ O § 5º do art. 26 da Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996, permite que empreendimentos hidrelétricos com potência igual ou inferior a 50.000 kW e 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 comercializem energia elétrica com consumidor ou conjunto de consumidores reunidos por comunhão de interesses de fato ou de direito, cuja carga seja maior ou igual a 500 kW.

5 É VANTAJOSA A EXPANSÃO DO ACL?

Segundo Florezi (2009), para o consumidor de energia elétrica, as principais vantagens do ACL, ou mercado livre, são as possibilidades de: negociação do preço, negociação da compra com flexibilidade de ajustes, aquisição de um produto adequado às suas necessidades (prazos e sazonalidade, por exemplo), escolha entre vários tipos de contrato oferecidos pelos vendedores e contratação de outros serviços paralelos (como estudos de racionalização do consumo e assessoria nos contratos com empresas de transmissão e distribuição)¹⁹.

De fato, o ACL é importante para o setor elétrico e para a economia brasileira. A flexibilidade existente no ACL possibilita oportunidades para a elevação da produtividade e da lucratividade das empresas e para a redução das despesas dos consumidores residenciais com a energia elétrica. Como o preço é formado pelo mercado (compradores e vendedores), há melhor sinalização da escassez da energia elétrica e, com isso, aumento da eficiência econômica. Por exemplo, o ACL pode incentivar o deslocamento do consumo de energia elétrica para períodos em que a demanda é menor, o que contribui para a redução no acionamento de termelétricas caras e poluentes, favorecendo a todos os consumidores.

A opção em adquirir energia elétrica no ACL não é apenas uma questão de preço. Há outras vantagens, como já foi exposto acima. Por exemplo, Magalhães (2009) mostra que os contratos realizados no ACL são complexos, com termos que conciliam rigidez e flexibilidade; oferecem segurança e garantem alocação de riscos entre suas partes e permitem adaptações diante de situações imprevistas. A autora argumenta, ainda, que esses contratos “são promessas executáveis, que disciplinam prazos, preços e condições de uso da energia elétrica”²⁰. Ressalta-se que, apesar de o preço não ser o único atrativo, atualmente, muito destaque tem sido dado ao fato

¹⁹ Pode ser interessante para uma empresa que o preço da energia elétrica seja reajustado pela variação dos preços do bem que produz e um gerador pode entender que essa opção maximiza o seu lucro; ou as partes podem considerar que é melhor um contrato por determinado prazo sem qualquer reajuste; ou o gerador pode oferecer a seu cliente desconto para antecipar o consumo de energia elétrica (para evitar, por exemplo, exposição no mercado de curto prazo diante da perspectiva de elevação do Preço de Liquidação de Diferenças – PLD) e o cliente pode concluir que é interessante aproveitar essa oferta para produzir mais nesse momento e menos no futuro, obtendo um custo menor e que pode ser transformar em margem de lucro ou em aumento de sua parcela de mercado (por meio de menor preço).

²⁰ Magalhães (2009: 120).

de o preço no ACL ser inferior ao ACR²¹ e que isso estaria causando uma migração em massa do ACR para o ACL²², inclusive em virtude do desconto na TUST e na TUSD concedido à energia elétrica comercializada por fontes alternativas²³.

Atualmente, o ACL congrega principalmente consumidores industriais e comerciais de grande e médio porte por causa dos perfis desses agentes e porque há impedimento legal para a participação dos consumidores de pequeno porte, como os residenciais. Ressalta-se que a gestão do custo da energia elétrica é vital para algumas empresas por afetar, inclusive, a sua competitividade frente a seus concorrentes nacionais e internacionais. Como opções equivocadas podem determinar o fechamento de uma planta e até da empresa, é natural que esses agentes desejem gerir os custos da energia elétrica²⁴.

Obviamente, alguns consumidores de pequeno porte também podem considerar a adesão ao ACL vantajosa. Já para outros, a opção pelo ACR pode se mostrar mais adequada e eficiente. Por exemplo, para alguns consumidores, o preço regulado pode ser mais oportuno do que o preço livre e a consequente gestão de risco de um contrato firmado no ACL; de forma semelhante, falhas de mercado, como assimetria de informação, podem dificultar a opção pelo ACL por determinados consumidores; o custo de administrar ou entender o funcionamento e os riscos do ACL podem não ser compensados pela queda do custo da energia elétrica se o consumo de energia elétrica for pequeno. Portanto, é possível afirmar que, para alguns consumidores, o ACL não é um substituto perfeito ao ACR²⁵, de forma que os benefícios que o ACL pode proporcionar não significam que o ACR deve ser extinto.

²¹ Ver, por exemplo: Frias (2016).

²² Ver, por exemplo: Montenegro (2016) e Maia (2016).

²³ Esse subsídio às fontes alternativas será abordado na Seção 6.3.

²⁴ Para as empresas intensivas em energia elétrica, as condições de suprimento fixadas segundo as suas necessidades e oportunidades permitem melhor gestão do custo da energia elétrica. No ACR, a diversidade de consumidores é resumida na distribuidora de energia elétrica, que não concebe um contrato para cada cliente. Por mais que a regulação seja aperfeiçoada, o dinamismo do ACL dificilmente será atingido pelo ACR.

²⁵ Utilizando o instrumental analítico da literatura econômica relacionada à defesa da concorrência, pode-se afirmar que o ACL e o ACR são mercados relevantes distintos. Basta considerar que: quedas de preço no ACR não se traduzem necessariamente, em um prazo curto o suficiente, em reduções de preço no ACL; o consumidor livre não pode migrar automaticamente para o ACR se o preço desejado pelas ofertantes do ACL estiver elevado; o ACR não permite reajuste de preço segundo um índice superior àquele daquele definido pela Aneel e acordos entre as partes para adiar ou antecipar o consumo de energia elétrica.

Do exposto, é possível concluir que:

1. o ACL é importante porque permite oferta de energia elétrica em condições mais flexíveis do que o ACR;
2. a existência do ACL promove a eficiência econômica; e
3. o ACR pode ser eficiente para consumidores com determinadas características.

Nesse cenário, a possibilidade de que mais consumidores escolham o fornecedor com o qual firmarão contrato de compra de energia elétrica é, portanto, vantajosa porque permitirá que os consumidores optem pela melhor solução para gerenciar seus gastos com energia elétrica.

6 HÁ MOTIVOS PARA NÃO AMPLIAR A LIBERDADE DE ESCOLHA NO CURTO PRAZO?

Apesar dos benefícios do ACL, há, atualmente, empecilhos para estender a todos os consumidores a liberdade de escolha do fornecedor com o qual será firmado contrato de compra de energia elétrica. A superação de alguns desses empecilhos pode apresentar menor grau de complexidade. Estão nessa situação *(i)* a separação, para os consumidores de baixa tensão, da tarifa que remunera o serviço de distribuição de energia elétrica daquela relacionada ao custo da geração²⁶ e *(ii)* a revisão da regra de que toda a energia elétrica gerada por usinas hidrelétricas (UHE) com concessão prorrogada nos termos da Lei nº 12.783, de 11 de janeiro de 2013²⁷, deve ser destinada ao ACR.

A separação das tarifas para os consumidores de baixa tensão pode ser implantada a partir de alteração, pelo Poder Executivo, do Decreto nº 62.724, de 17 de maio de 1968. Conforme abordado na Seção 2, os consumidores regulados pagam às distribuidoras a TUSD e da TE. Entretanto, o pagamento discriminado não existe para os consumidores de baixa tensão. Esses pagam uma única tarifa, que representa a TUSD e a TE²⁸. Por causa disso, é possível haver casos em que um determinado consumidor de baixa tensão pague menos ou mais do que deveria, a depender

²⁶ Esses consumidores pagam às distribuidoras de energia elétrica uma única tarifa que, na verdade, incorpora dois serviços diferentes.

²⁷ Resultado da conversão da Medida Provisória (MPV) nº 579, de 11 de setembro de 2012.

²⁸ Conforme determina o art. 13 do Decreto nº 62.724, de 17 de maio de 1968.

da sua demanda de energia elétrica²⁹. A separação não é apenas uma mera discriminação de valores; deve exigir mudanças na metodologia de cálculo da TUSD e da TE para os consumidores de baixa tensão.

Por sua vez, a revisão da regra que destina toda a energia elétrica gerada dos empreendimentos com concessão prorrogada para o ACR é importante para realocar a oferta de energia elétrica do ACR para o ACL à medida que houver migração de consumidores³⁰. Tal mudança exige aprovação de lei.

Há outros empecilhos cuja superação é mais desafiadora. A seguir, serão apresentados aqueles que podem ser entendidos como os três principais obstáculos para a expansão da liberdade de escolha ao consumidor de energia elétrica: obrigações contraídas pelas distribuidoras, financiamento da expansão da oferta de energia elétrica e os subsídios às fontes alternativas³¹.

6.1. OBRIGAÇÕES CONTRAÍDAS PELAS DISTRIBUIDORAS

Atendendo a uma determinação legal³², as distribuidoras de energia elétrica adquirem energia elétrica junto a empreendimentos de geração, existentes ou novos, por meio de contratos com duração de 1 a 15 anos, no primeiro caso, e de 15 a 35 anos, no segundo caso³³. Além disso, são forçadas, em virtude de obrigação inscrita em lei, a comprar energia elétrica de determinados empreendimentos como a UHE Itaipu³⁴, as UHE com concessões prorrogadas no âmbito da Lei nº 12.783, de 2013, e as Usinas

²⁹ Por um exemplo, um consumidor com muitos aparelhos elétricos demanda mais da rede do que aquele com poucos aparelhos elétricos, ainda que o consumo de energia elétrica de ambos seja igual.

³⁰ É necessário, ainda, definir os termos dessa migração. Por exemplo, se será fixada uma cota para cada um dos consumidores do ACL no valor da tarifa fixada pela Aneel para essas usinas ou se será cobrado algum ágio à tarifa.

³¹ Nascimento (2016) também aponta a necessidade de superar esses três obstáculos.

³² Lei nº 10.848, de 15 de março de 2004. Essa obrigação legal está na base do atual modelo do setor elétrico e, conforme será abordado na Seção 6.2, garante o financiamento dos novos empreendimentos de geração de energia elétrica.

³³ A Lei nº 10.848, de 2004, prevê a realização de leilões para compra de energia elétrica proveniente de: (i) empreendimentos de geração existentes, em que o início de entrega ocorre no mesmo ano ou até no segundo ano subsequente ao do certame; (ii) de novos empreendimentos de geração, em que o início de entrega ocorre no terceiro ou quinto ano após o certame.

³⁴ O art. 3º da Lei nº 5.899, de 5 de julho de 1973, determina que a energia elétrica gerada pela UHE Itaipu será adquirida por concessionárias. Já os arts. 7º e 8º especificam as concessionárias de distribuição que devem adquirir energia da UHE Itaipu.

Termelétricas (UTE) Angra I e Angra II35, denominados neste texto de usinas cotistas³⁶.

A migração de consumidores do ACR para o ACL gera risco de a demanda do mercado das distribuidoras ficar abaixo das quantidades de energia elétrica contratadas. Essas sobras contratuais são cedidas a outras distribuidoras com déficit contratual liquidadas no chamado mercado de curto prazo ou³⁷. Entretanto, não há qualquer garantia de que a cessão ou o preço em que ocorrerá a liquidação em questão, o Preço de Liquidação de Diferenças (PLD), sejam suficientes para impedir que distribuidoras sofram prejuízo com a operação. Em consequência, os consumidores remanescentes dessas empresas teriam que arcar com o eventual prejuízo. Todavia, a majoração das tarifas do ACR incentiva a migração para o ACL e aumenta o ônus para aqueles que permanecerem no ACR, um círculo vicioso, algo obviamente insustentável.

Vale ressaltar que o problema narrado já existe atualmente, mesmo com os requisitos restritivos vigentes para um consumidor migrar para o ACL. Em virtude da acentuada migração dos chamados consumidores especiais para o ACL e da queda do consumo provocada pela recessão econômica, as distribuidoras estão com excesso de contratação de energia elétrica. A Câmara de Comercialização de Energia Elétrica (CCEE) estima que a essa sobrecontratação seja de 10,9%, em 2016, e chegue a 12,6% em 2017³⁸.

A gravidade do problema de excesso de contratação levou à abertura de audiências públicas pela Aneel³⁹ e a mudanças na regulação para mitigar os prejuízos

³⁵ O art. 11 da Lei nº 12.111, de 9 de dezembro de 2009, estabelece que o pagamento à Eletronuclear, proprietária da UTN Angra I e a UTN Angra II será rateado entre as distribuidoras de energia elétrica.

³⁶ As usinas contratadas no âmbito Programa de Incentivo às Fontes Alternativas de Energia Elétrica (Proinfa) também podem ser classificadas como usinas cotistas. Todavia, os custos desse programa são repartidos, por meio de cotas, entre todos os consumidores de energia elétrica, do ACL e do ACR. Por isso, para o caso em análise, têm menor relevância porque o problema a ser analisado decorre de obrigações atribuídas exclusivamente ao ACR.

³⁷ Os mecanismos que permitem as distribuidoras reduzirem os montantes contratados podem se mostrar insuficientes. Ressalta-se que, por vedação legal, as distribuidoras não podem vender energia elétrica, ainda que relacionadas às sobras contratuais, para o ACL.

³⁸ Freire (2016).

³⁹ Como a Audiência Pública nº 12/2016, destinada a “obter subsídios para o aprimoramento da minuta de resolução normativa referente aos mecanismos de adequação dos níveis de contratação de energia por meio de acordos bilaterais” e que resultou na Resolução Normativa nº 711, de 19 de abril de 2016, e a Audiência Pública nº 24/2016, que tem como objetivo “obter subsídios para o aprimoramento da Resolução Normativa nº 693/2015, que trata do Mecanismo de Compensação de Sobras e Déficit – MCSD proveniente de novos empreendimentos”.

decorrentes dessa situação. É o caso da permissão para que as distribuidoras reduzam os montantes contratados junto aos geradores⁴⁰.

Assim, a ampliação do direito para escolher o fornecedor junto ao qual será firmado o contrato de fornecimento de energia elétrica deve estar acompanhada de medidas que permitam que o eventual excesso de contratação das distribuidoras seja redirecionado para o ACL.

Para lidar com o possível excesso de contratação com a migração do ACR para o ACL, decorrente da implantação da “portabilidade da conta de luz”, Barroso (2016), como sugestão preliminar, propõe criar um encargo, a ser pago por todos os consumidores de energia elétrica, para cobrir eventual prejuízo com a revenda ou liquidação com as sobras de energia elétrica das distribuidoras⁴¹. Todavia, o debate sobre possíveis soluções para o problema em questão ainda está no início. Além disso, é desejável que primeiro seja implantada e testada a medida corretiva para, só depois, haver a ampliação da liberdade de escolha do consumidor de energia elétrica.

6.2. FINANCIAMENTO DA EXPANSÃO

Atualmente, o ACR financia a maior parte da expansão da oferta de energia elétrica por meio dos leilões organizados pelo Poder Executivo para aquisição de energia elétrica de novos empreendimentos. Nesses certames, as distribuidoras firmam contratos de fornecimento⁴² com os geradores, por até 35 anos, a um valor definido pela concorrência entre geradores, que é reajustado periodicamente por um índice de preço.

Quando o novo empreendimento é uma usina hidrelétrica, o Poder Executivo, em geral, estabelece um percentual mínimo da energia elétrica a ser destinada ao ACR e permite que o restante seja negociado no ACL. A venda para o ACL, contudo,

⁴⁰ Por exemplo, a Aneel, em 21 de junho de 2016, por meio da Resolução Normativa nº 726, permitiu que as distribuidoras de energia elétrica reduzam os contratos de compra de energia existente em consequência da migração de consumidores especiais para o ACL. Antes, a Aneel já havia editado a Resolução Normativa nº 711, de 19 de abril de 2016, que “estabelece critérios e condições para celebração de acordos bilaterais entre partes signatárias de Contratos de Comercialização de Energia no Ambiente Regulado – CCEAR. Aprova a nova versão do Submódulo 4.4 dos Procedimentos de Regulação Tarifária – PRORET, que trata dos Demais Componentes Financeiros. Revoga a Resolução Normativa nº 508, de 4 de setembro de 2012”.

⁴¹ Barroso (2016) também sugere mecanismos para minimizar eventual prejuízo na revenda ou liquidação das sobras de energia elétricas das distribuidoras.

⁴² Denominados de Contrato de Comercialização de Energia no Ambiente Regulado (CCEAR).

não se dá nos leilões em questão, que são organizados pelo Poder Executivo exclusivamente para a oferta de energia elétrica para o ACR, mas por meio de negociações bilaterais entre o gerador e os consumidores, em que são definidos livremente preço e duração do contrato⁴³.

Normalmente, o prazo dos contratos dos novos empreendimentos com o ACL não atinge 35 anos. Isso porque contratos de fornecimento com esse prazo, a um valor fixado, não se adequam à necessidade da maior parte dos consumidores livres (como as grandes indústrias) em um cenário no qual não podem revender livremente a energia elétrica contratada⁴⁴.

Dessa forma, como os contratos de venda de energia elétrica para as distribuidoras são de vital importância para que os agentes financiem a construção de novas usinas, o ACR é, na prática, o grande garantidor do financiamento da expansão da geração de energia elétrica⁴⁵.

Nesse contexto, reduzir as restrições para participação no ACL pode diminuir a demanda das distribuidoras de energia elétrica e, conseqüentemente, (i) a quantidade de energia elétrica que comprarão nos leilões organizados para o ACR; e (ii) a receita que serve de garantia para o financiamento dos novos empreendimentos de geração. Ou seja, há risco de a expansão da oferta de energia elétrica se tornar mais difícil ou mais cara em virtude de possíveis restrições no financiamento. É preciso, por isso, estabelecer mecanismos para que o ACL participe mais ativamente da expansão da oferta de energia elétrica.

Zucarato (2016) defende que a participação do ACL na expansão da oferta de energia elétrica seja viabilizada com a separação dos contratos de lastro dos contratos de energia elétrica.

Como mencionado, para viabilizar novos empreendimentos, o Poder Executivo organiza leilões em que as distribuidoras compram a energia elétrica para atender

⁴³ Há pleitos de consumidores livres e de comercializadores para participarem dos leilões organizados pelo Poder Executivo para o ACR. Entretanto, não está claro se esses agentes adquirirão energia elétrica nas mesmas condições das distribuidoras e os impactos desse arranjo. Dificilmente, pelas características dos consumidores do ACL, um grande volume de energia elétrica seria adquirido por comercializadores e consumidores livres por 35 anos a um valor fixado e corrigido por um índice de preço.

⁴⁴ Apenas é permitida a cessão do contrato ou a liquidação das sobras no mercado de curto prazo.

⁴⁵ Esse modelo de contrato foi uma das formas de contornar as dificuldades na expansão de energia elétrica que teriam provocado a restrição de oferta de energia elétrica de 2001.

ao crescimento da demanda de seus consumidores. Nesses certames, essas empresas se comprometem a pagar um determinado valor por um montante de energia elétrica que será entregue em 3 ou 5 anos. A quantidade máxima de energia elétrica que o empreendimento pode negociar é denominada de garantia física e, de forma simplificada, representa quanto o empreendimento pode gerar considerando certo critério de segurança ou confiabilidade. Assim, conforme explicita Zucarato (2016), nos leilões em questão, as distribuidoras compram, na prática, dois produtos: a garantia física e a energia elétrica. Ou seja, essas empresas compram (i) a segurança de que haverá capacidade de geração para atender o consumo e (ii) a energia elétrica a ser gerada para atender o consumo.

Resumidamente, Zucarato (2016) sugere distinguir dois produtos nos leilões de novos empreendimentos: a garantia física das usinas, ou seja, a capacidade firme de geração; e a energia elétrica a ser gerada⁴⁶. Esse arranjo asseguraria que todo o consumo fosse respaldado na capacidade firme de geração do sistema (lastro) e trataria o contrato de energia elétrica como um instrumento financeiro para mitigar riscos. O objetivo é garantir que todo o consumo possa ser atendido por uma oferta e que o preço desse atendimento seja definido separadamente. Zucarato (2016) propõe ainda que o lastro seja contratado de forma centralizada e os custos decorrentes rateados por meio de encargo a ser pago por todos os consumidores de energia elétrica.

Portanto, a proposta de Zucarato (2016) implica que a participação do ACL na expansão se dê por meio do pagamento de um encargo para custeá-la, encargo esse que também seria pago pelos consumidores do ACR. A necessidade de estabelecer o encargo, pago compulsoriamente por todos os consumidores, pode ser compreendida como uma forma de lidar com o que a literatura econômica denomina de bem público.

Um bem público tem duas características: é não disputável⁴⁷ e não exclusivo⁴⁸. O caso ilustrativo é a iluminação pública. O fato de um consumidor utilizar a iluminação pública não reduz a possibilidade que outro o faça (não disputável) e não é possível (ou muito caro) impedir um consumidor que não pagou por sua oferta de utilizá-la (não exclusivo). Nesse cenário, a forma de financiar a oferta do bem

⁴⁶ Conforme ilustra o autor, contratar o lastro (ou garantia física) equivale a contratar a construção de uma ferrovia; contratar a energia elétrica gerada equivale a contratar o transporte da carga.

⁴⁷ Ou não rival.

⁴⁸ Pindick & Rubinfeld (2002).

público é obrigar que todos paguem um valor por sua oferta ou utilizar recursos do orçamento público para custeá-lo. No caso da expansão da oferta de energia elétrica, a ausência da obrigação de pagar pela contratação do lastro faria com que um consumidor que não pagou pelo lastro usufrua da energia elétrica e da segurança energética gerada pela contratação dos demais⁴⁹.

O debate acerca das possíveis soluções para garantir a expansão da oferta de energia elétrica com o fim das restrições para que os consumidores optem pelo fornecedor com o qual firmarão contrato de compra ainda está no início. Também nesse caso é desejável que primeiro a medida para lidar com o problema discutido nesta Seção seja implantada e testada, para, só depois, haver a ampliação da liberdade de escolha do consumidor de energia elétrica.

6.3. DOS SUBSÍDIOS ÀS FONTES ALTERNATIVAS

Empreendimentos hidrelétricos com potência igual ou inferior a 30.000 kW e aqueles com base em fontes solar, eólica, biomassa e cogeração qualificada com potência injetada menor ou igual a 30.000 kW, no caso de empreendimentos autorizados antes de 1º de janeiro de 2016, e maior que 30.000 kW e menor ou igual a 300.000 kW, no caso de empreendimentos que resultem de leilão de compra de energia realizado a partir de 1º de janeiro de 2016 ou autorizados a partir de 1º de janeiro de 2016, fazem jus a um desconto mínimo de 50% na Tarifa de Uso do Sistema de Transmissão (TUST) e na Tarifa de Uso do Sistema de Distribuição (TUSD), na produção e no consumo de energia elétrica⁵⁰. Ou seja, o gerador e o consumidor contratante da energia elétrica comercializada por essas fontes têm direito a um subsídio nessa transação comercial.

O subsídio em questão é um dos motores de migração dos consumidores com carga entre 500 kW e 3.000 kW do ACR para o ACL. Com a implantação da liberdade de escolha do fornecedor junto ao qual será firmado o contrato de compra de energia elétrica, mais consumidores poderão fazer jus ao subsídio, no limite da capacidade de geração dessas fontes incentivadas. Entretanto, o que parece positivo é, na verdade,

⁴⁹ Não há como identificar exatamente qual empreendimento gerou a energia elétrica ofertada a um determinado consumidor.

⁵⁰ Tal benefício é garantido pelo art. 26 da Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996.

algo com consequências distributivas nocivas e prejudicial à competitividade da economia brasileira, conforme demonstrado a seguir.

A TUST é fonte de pagamento da Receita Anual Permitida (RAP), que remunera o serviço de transmissão de energia elétrica. A TUST é paga por todos os agentes usuários das redes de transmissão: geradores, distribuidoras, consumidores conectados à Rede Básica, importadores e exportadores; e tem entre seus princípios ser rateada igualmente entre os segmentos de geração e consumo⁵¹.

Assim, o desconto na TUST obtido por um empreendimento de fonte alternativa é rateado entre os demais geradores. Já o desconto na TUST obtido pelo consumidor que compra energia elétrica desse empreendimento é dividido entre os demais consumidores e as distribuidoras. Ressalta-se que a distribuidora, quando compra energia elétrica de uma usina de fonte alternativa, não tem direito ao desconto na TUST na parcela do consumo; apenas a usina goza do desconto. Isso porque a distribuidora não é consumidora de energia elétrica.

O custeio do desconto na TUSD é diferente. Conforme o inciso VII, do art. 13, da Lei nº 10.438, de 26 de abril de 2002, os descontos aplicados nas tarifas de uso dos sistemas elétricos de distribuição (como o desconto na TUSD para as fontes alternativas) e nas tarifas de energia elétrica são custeados pela Conta de Desenvolvimento Energético (CDE). Por sua vez, o § 1º do art. 13 da Lei nº 10.438, de 2002, prevê que os recursos da CDE são provenientes das cotas anuais pagas por todos os agentes que comercializem energia com consumidor final, dos pagamentos anuais realizados a título de uso de bem público, das multas aplicadas pela Aneel a concessionárias, permissionárias e autorizadas, e de outros aportes do Tesouro Nacional⁵². Para o caso em análise, somente as cotas têm importância.

Como as cotas de CDE são pagas por todos os consumidores, livres e regulados, o desconto na TUSD para os geradores e consumidores de fontes alternativas é custeado por todos os consumidores de energia elétrica. Contudo, atualmente, esse rateio não é isonômico.

⁵¹ Art. 1º, § 2º, da Resolução nº 282, de 1 de outubro de 1999, da Aneel. A parcela final de cada um dos dois segmentos depende, contudo, de uma série de fatores, que não são relevantes para o que se busca discutir neste texto.

⁵² Considera-se que o pagamento pelo uso do bem público e as multas aplicadas pela Aneel são recursos do Tesouro destinados à CDE. Inclusive, esses recursos transitam no Orçamento Geral da União antes de serem transferidos à CDE.

Em virtude do § 3º do art. 13 da Lei nº 10.438, de 2002, os consumidores dos submercados Sul e Sudeste/Centro-Oeste, incluindo aqueles dos Estados do Acre e de Rondônia, pagam um valor de cota de CDE 4,5 vezes maior em relação àqueles dos submercados Norte e Nordeste. Dessa forma, um consumidor, inclusive de baixa renda, dos submercados Sul e Sudeste/Centro-Oeste paga uma cota de CDE 4,5 vezes maior do que um consumidor, incluídos os de alta renda, dos submercados Norte e Nordeste.

A falta de isonomia no valor das cotas de CDE foi mitigada pela Lei nº 13.299, de 21 de junho de 2016⁵³, que estabeleceu que a assimetria entre submercados no pagamento das cotas da CDE não mais existirá a partir de 2035. Posteriormente, em 22 de junho de 2016, a Medida Provisória (MPV) nº 735, antecipou o fim da assimetria para 2025. Ambas os diplomas legais têm previsão de um período de transição. No primeiro caso, a assimetria começa a ser reduzida em 2018 e, no segundo, em 2017.

A ampliação da liberdade de escolha do fornecedor junto ao qual será firmado o contrato de energia elétrica pode aumentar a compra de energia elétrica junto a empreendimentos de fontes alternativas. Se isso ocorrer, serão necessários mais recursos para cobrir, principalmente, os descontos na TUSD, uma vez que os principais atingidos pela medida seriam os consumidores de baixa tensão, que não estão conectados diretamente à Rede Básica. As despesas da CDE serão, então, majoradas e, em consequência, o valor de suas cotas. Até que a assimetria regional no valor das cotas seja eliminada, os consumidores de algumas regiões serão mais onerados do que o de outras.

Ainda que não houvesse mais assimetria no valor das cotas da CDE, parte do problema objeto desta Seção permaneceria porque os consumidores regulados não usufruem do desconto na TUST ou na TUSD na parcela do consumo quando as distribuidoras adquirem energia elétrica de fontes incentivadas. Além disso, o eventual aumento das cotas de CDE para suportar despesas adicionais com os descontos na TUSD para fontes alternativas também recairá sobre indústria, prejudicando a competitividade da economia brasileira⁵⁴.

⁵³ Originada no Projeto de Lei de Conversão (PLV) nº 11, de 2016, referente à Medida Provisória (MPV) nº 706, de 28 de dezembro de 2015.

⁵⁴ Ver acerca desse tema, por exemplo, Godoi (2016).

Os possíveis impactos acima narrados são incompatíveis com a livre iniciativa e a livre concorrência que fundamenta a chamada “portabilidade da conta de luz”. A desejável expansão do ACL não deveria ser motivada pela possibilidade de obter um subsídio que não existe no ACR e sim porque o ACL garante, por si só, melhores preços e condições de fornecimento. Caso contrário, há risco de os benefícios proporcionados pela medida serem ofuscados por críticas à expansão das fontes alternativas e à expansão do ACL.

É oportuno enfatizar que o problema abordado nesta Seção não é a existência, isoladamente, de subsídio às fontes alternativas ou da expansão do ACL. A questão abordada nesta Seção se refere à expansão do ACL com base no modelo existente de subsidiar as fontes alternativas.

Como forma de mitigar o aumento dos subsídios às fontes alternativas com a expansão do ACL, Nascimento (2016) sugere “agrupar os consumidores livres e especiais em uma única classe, com mesmos requisitos de acesso, além de analisar mais detalhadamente os subsídios do setor, verificando quais atividades precisam de fato dos subsídios da forma como são estruturados hoje”.

A agrupação mitigaria o risco de aumento de subsídios porque acabaria com uma reserva de mercado. Conforme já mencionado nesta Seção, somente alguns empreendimentos de fontes alternativas podem comercializar energia elétrica com consumidores com carga entre 500 kW e 3.000 kW. Caso seja eliminada essa reserva de mercado, esses consumidores poderão comprar energia elétrica de outras fontes, como hidrelétricas, que não geram desconto na TUST ou TUSD. Obviamente, o sucesso dessa medida depende: (i) da tarifa do ACR; e (ii) do volume de migração do ACR para o ACL. A tarifa elevada estimula a migração, aumentando a demanda no ACL; como consequência, o preço do ACL subirá, tornando atrativa a compra de energia elétrica de fontes mais caras, como as alternativas, o que aumentaria os subsídios. Por essa razão, Nascimento (2016) também sugere a avaliação da necessidade dos subsídios⁵⁵.

⁵⁵ Sobre esse tema, Montalvão & Silva (2015) mostram que o desconto na TUST e na TUSD para as fontes alternativas: não segue as melhores práticas econômicas; causa distorções no funcionamento do setor elétrico; e não é mais necessário para introduzir as fontes alternativas na matriz de energia elétrica brasileira porque essas fontes já são competitivas e têm mercado reservado para expandirem.

Nesse contexto, a ampliação do direito de o consumidor escolher o fornecedor de energia elétrica com o qual firmará contrato de compra somente deveria ocorrer após (i) a revisão do modelo de subsídios às fontes alternativas, baseado em desconto na TUST e na TUSD e (ii) a eliminação da assimetria regional no valor cotas de CDE. Como passo inicial, é pertinente acabar com a reserva de mercado das fontes alternativas na comercialização de energia elétrica para consumidores com carga entre 500 kW e 3.000 kW⁵⁶.

6.4. DEVE-SE AMPLIAR A LIBERDADE DE ESCOLHA DO CONSUMIDOR?

Embora seja desejável ampliar a liberdade do consumidor para escolher o fornecedor com o qual será contratada a energia elétrica, há motivos para não implantar essa medida no curto prazo. São desejáveis, primeiramente:

1. a criação e o teste de um mecanismo para lidar com o provável aumento no excesso de contratação de energia elétrica das distribuidoras;
2. a criação e o teste de um modelo para garantir e aumentar a participação do ACL no financiamento da expansão da oferta de energia elétrica;
3. a revisão do modelo de subsídios às fontes alternativas, baseado em desconto na TUST e na TUSD; e
4. a eliminação completa da assimetria regional no valor cotas de CDE.

Como forma de iniciar a transição para a implantação da plena liberdade de escolha consumidor, é pertinente que seja eliminada a reserva de mercado para as fontes alternativas negociarem energia elétrica com consumidores entre 500 kW e 3.000 kW, conforme sugere Nascimento (2016). Em paralelo, pode-se introduzir os mecanismos para lidar com o excesso de contratação das distribuidoras e da inclusão do ACL no financiamento da expansão da oferta de energia elétrica.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A portabilidade no setor elétrico difere da portabilidade de outros setores, como a telefonia e o bancário. Isso porque a maioria dos consumidores de energia elétrica continuará sendo atendida pelas mesmas distribuidoras de energia elétrica, ainda que seja possível escolher o fornecedor com o qual será firmado o contrato de compra.

⁵⁶ O PLS nº 237, de 2014, segue nessa direção ao reduzir para 1.000 kW a exigência de carga para um consumidor ser livre, ou seja, adquirir energia elétrica com qualquer fornecedor.

A redução das restrições para que os consumidores de energia elétrica escolham o fornecedor com o qual firmarão contratos de compra tem o potencial de aumentar a eficiência econômica e de reduzir os gastos das famílias e empresas com esse importante bem. As proposições em trâmite no Congresso Nacional sinalizam que a sociedade brasileira está compreendendo os benefícios potenciais da maior liberdade de escolha para o consumidor de energia elétrica.

Conforme abordado neste texto, há, no mínimo, três obstáculos, complexos, a serem superados para a implantação da liberdade de escolha em questão: obrigações contratuais das distribuidoras, financiamento da expansão da oferta de energia elétrica e modelo de subsídios às fontes alternativas.

A implantação da ampla liberdade de escolha é pertinente somente após as medidas para superarem os obstáculos apontados serem implantadas e testadas. Até que isso ocorra, é desejável apenas a redução da exigência de carga de 3.000 kW até o limite de carga de 500 kW para ser consumidor livre e manter a exigência de carga superior a 500 kW para delimitar os consumidores que podem fazer parte do ACL.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL). **Resolução nº 282, de 1 de outubro de 1999**. Estabelece as tarifas de uso das instalações de transmissão de energia elétrica, componentes da Rede Básica do Sistema Elétrico Interligado. Disponível em: <http://www2.aneel.gov.br/cedoc/RES1999282.PDF>. Acesso em 6 de julho de 2016.

Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL). **Resolução Normativa nº 67, de 8 de junho de 2004**. Estabelece critérios para a composição da Rede Básica do Sistema Interligado Nacional, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.aneel.gov.br/cedoc/bren2004067.pdf>. Acesso em 22 de junho de 2016.

Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL). **Resolução Normativa nº 678, de 1º de setembro de 2015**. Estabelece os requisitos e os procedimentos atinentes à obtenção e à manutenção de autorização para comercializar energia elétrica no Sistema Interligado Nacional – SIN. Disponível em: <http://www2.aneel.gov.br/aplicacoes/audiencia/arquivo/2015/036/resultado/ren2015678.pdf>; acesso em 5 de julho de 2016.

Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL). **Resolução Normativa nº 711, de 19 de abril de 2016**. Estabelece critérios e condições para celebração de acordos bilaterais entre partes signatárias de Contratos de Comercialização de Energia no Ambiente Regulado – CCEAR. Aprova a nova versão do Submódulo 4.4 dos Procedimentos de

Regulação Tarifária – PRORET, que trata dos Demais Componentes Financeiros. Revoga a Resolução Normativa nº 508, de 4 de setembro de 2012. Disponível em: <http://www2.aneel.gov.br/cedoc/ren2016711.pdf>. Acesso em 22 de junho de 2016.

Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL). **Resolução nº 726, de 21 de junho de 2016.** Altera as Regras de Comercialização aplicáveis ao Mecanismo de Compensação de Sobras e Déficits – MCS D e dá outras providências. Disponível em: <http://www2.aneel.gov.br/cedoc/ren2016726.pdf>. Acesso em 7 de julho de 2016.

BARROSO, L. **Tratamento para os contratos legados das distribuidoras na abertura do mercado livre.** In: Seminário “Portabilidade da Conta de Luz”, Brasília-DF, 29 de janeiro de 2016. Disponível em: http://www.abraceel.com.br/userfiles/BARROSO_Contratos_Legados.pdf. Acesso em 21 de junho de 2016.

BUENO, C.; CERVO, A. L. *História da política exterior do Brasil*. Brasília: UnB, 2008.

BRASIL. **Decreto nº 62.724, de 17 de maio de 1968.** Estabelece normas gerais de tarifação para as empresas concessionárias de serviços públicos de energia elétrica. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D62724.htm. Acesso em 7 de julho de 2016.

BRASIL. **Decreto nº 8.695, de 21 de março de 2016.** Altera o Decreto nº 2.655, de 2 de julho de 1998, que regulamenta o Mercado Atacadista de Energia Elétrica e define as regras de organização do Operador Nacional do Sistema Elétrico, de que trata a Lei nº 9.648, de 27 de maio de 1998. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2015-2018/2016/Decreto/D8695.htm. Acesso em 12 de julho de 2016.

BRASIL. **Lei nº 5.899, de 5 de julho de 1973.** Dispõe sobre a aquisição dos serviços de eletricidade da ITAIPU e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5899.htm. Acesso em 22 de junho de 2016.

BRASIL. **Lei nº 9.074, de 7 de julho de 1995.** Estabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9074cons.htm. Acesso em 22 de junho de 2016.

BRASIL. **Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996.** Institui a Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL, disciplina o regime das concessões de serviços públicos de energia elétrica e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9427cons.htm. Acesso em 22 de junho de 2016.

BRASIL. **Lei nº 10.438, de 26 de abril de 2002.** Dispõe sobre a expansão da oferta de energia elétrica emergencial, recomposição tarifária extraordinária, cria o Programa de

Incentivo às Fontes Alternativas de Energia Elétrica (Proinfa), a Conta de Desenvolvimento Energético (CDE), dispõe sobre a universalização do serviço público de energia elétrica, dá nova redação às Leis nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996, nº 9.648, de 27 de maio de 1998, nº 3.890-A, de 25 de abril de 1961, nº 5.655, de 20 de maio de 1971, nº 5.899, de 5 de julho de 1973, nº 9.991, de 24 de julho de 2000, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10438.htm. Acesso em 22 de junho de 2016.

BRASIL. **Lei nº 12.111, de 9 de dezembro de 2009.** Dispõe sobre os serviços de energia elétrica nos Sistemas Isolados; altera as Leis nºs 9.991, de 24 de julho de 2000, 9.074, de 7 de julho de 1995, 9.427, de 26 de dezembro de 1996, e 10.848, de 15 de março de 2004; revoga dispositivos das Leis nºs 8.631, de 4 de março de 1993, 9.648, de 27 de maio de 1998, e 10.833, de 29 de dezembro de 2003; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L12111.htm. Acesso em 22 de junho de 2016.

BRASIL. **Lei nº 12.783, de 11 de janeiro de 2013.** Dispõe sobre as concessões de geração, transmissão e distribuição de energia elétrica, sobre a redução dos encargos setoriais e sobre a modicidade tarifária; altera as Leis nºs 10.438, de 26 de abril de 2002, 12.111, de 9 de dezembro de 2009, 9.648, de 27 de maio de 1998, 9.427, de 26 de dezembro de 1996, e 10.848, de 15 de março de 2004; revoga dispositivo da Lei nº 8.631, de 4 de março de 1993; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/L12783.htm. Acesso em 22 de junho de 2016.

BRASIL. **Lei nº 13.299, de 21 de junho de 2016.** Altera a Lei nº 9.074, de 7 de julho de 1995, a Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996, a Lei nº 10.438, de 26 de abril de 2002, a Lei nº 12.111, de 9 de dezembro de 2009, a Lei nº 12.783, de 11 de janeiro de 2013, que dispõe sobre as concessões de geração, transmissão e distribuição de energia elétrica, e a Lei nº 13.182, de 3 de novembro de 2015; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Lei/L13299.htm. Acesso em 22 de junho de 2016.

BRASIL. **Medida Provisória nº 579, de 11 de setembro de 2011.** Dispõe sobre as concessões de geração, transmissão e distribuição de energia elétrica, sobre a redução dos encargos setoriais, sobre a modicidade tarifária, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/mpv/579.htm. Acesso em 22 de junho de 2016.

BRASIL. **Medida Provisória nº 735, de 22 de junho de 2016.** Altera as Leis nº 5.655, de 20 de maio de 1971, nº 10.438, de 26 de abril de 2002, nº 12.783, de 11 de janeiro de 2013, nº 9.074, de 7 de julho de 1995, e nº 9.491, de 9 de setembro de 1997, e dá outras

providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2015-2018/2016/Mpv/mpv735.htm. Acesso em 11 de julho de 2016.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 1.917, de 2015.** Dispõe sobre a portabilidade da conta de luz, as concessões de geração de energia elétrica e a comercialização de energia elétrica, altera as Leis nºs 12.783, de 11 de janeiro de 2013, 10.848, de 15 de março de 2004, 10.847, de 15 de março de 2004, 9.648, de 27 de maio de 1998, 9.478, de 6 de agosto de 1997, 9.427, de 26 de dezembro de 1996, a Medida Provisória nº 2.227, de 4 de setembro de 2001, e dá outras providências. Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=1492E67A70E5272B337EBDA8194D09B1.proposicoesWeb2?codteor=1348569&filename=PL+1917/2015. Acesso em 11 de julho de 2016.

BRASIL. **Projeto de Lei de Conversão nº 11, de 2016.** Altera a Lei nº 9.074, de 7 de julho de 1995, a Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996, a Lei nº 10.438, de 26 de abril de 2002, a Lei nº 12.111, de 9 de dezembro de 2009, a Lei nº 12.783, de 11 de janeiro de 2013, que dispõe sobre as concessões de geração, transmissão e distribuição de energia elétrica, e a Lei nº 13.182, de 3 de novembro de 2015; e dá outras providências. Disponível em <http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/124591>. Acesso em 11 de julho de 2016.

BRASIL. **Projeto de Lei do Senado nº 237, de 2014.** Altera a Lei nº 9.074, de 07 de julho de 1995, para prever a ampliação do Mercado Livre de Energia. Disponível em: <http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/118298>. Acesso em 11 de julho de 2016.

BRASIL. **Projeto de Lei do Senado nº 238, de 2014.** Altera a Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996, para prever a ampliação da elegibilidade dos consumidores livres especiais de energia elétrica. Disponível em: <http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/118300>. Acesso em 11 de julho de 2016.

BRASIL. **Projeto de Lei do Senado nº 239, de 2014.** Altera a Lei nº 9.074, de 7 de julho de 1995, para prever a livre comercialização de energia elétrica por consumidores elegíveis atendidos em qualquer tensão. Disponível em: <http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/118302>. Acesso em 11 de julho de 2016.

BRASIL. **Projeto de Lei do Senado nº 232, de 2016.** Dispõe sobre o modelo comercial do setor elétrico, a portabilidade da conta de luz e as concessões de geração de energia elétrica, altera as Leis nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996, nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, nº 9.648, de 27 de maio de 1998, nº 10.847, de 15 de março de 2004, nº 10.848, de 15 de março de 2004, e nº 12.783, de 11 de janeiro de 2013, e a Medida Provisória nº 2.227, de 4 de setembro de 2001, e dá outras providências. Disponível em:

<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/126049>. Acesso em 11 de julho de 2016.

CASTRO, J. de. *Geografia da Fome: A Fome no Brasil*. Rio de Janeiro: O Cruzeiro, 1946.

FLOREZI, G. **Consumidores Livres de Energia Elétrica: Uma Visão Prática**. São Paulo: USP, 2009 (Dissertação de Mestrado apresentada à Escola Politécnica da Universidade de São Paulo). Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/3/3143/tde-12082010-160912/pt-br.php>. Acesso em 22 de junho de 2016.

FREIRE, W. **Sobrecontratação pode chegar 112,6% em 2017, diz CCEE**. Agência CanalEnergia. Disponível em: <http://www.canalenergia.com.br/zpublisher/materias/Noticiario.asp?id=111955>. Acesso em 21 de junho de 2016.

FRIAS, M. C. **Luz no fim do túnel**. Folha de São Paulo. São Paulo, 12 de junho de 2016. Mercado Aberto, p. A2. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/colunas/mercadoaberto/2016/06/1780626-titulo-de-domingo.shtml>. Acesso em 6 de julho de 2016.

GODOI, M. **Paulo Pedrosa, da Abrace: nova agenda para trazer o setor para a economia real**. Agência CanalEnergia, 4 de maio de 2016. Disponível em <http://www.canalenergia.com.br/zpublisher/materias/Newsletter.asp?id=111447>. Acesso em 21 de junho de 2016.

MAGALHÃES, G. S. C. **Comercialização de Energia Elétrica no Ambiente de Contratação Livre: Uma Análise Regulatório-Institucional a partir dos Contratos de Compra e Venda de Energia Elétrica**. São Paulo: USP, 2009 (Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Energia da Universidade de São Paulo). Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/86/86131/tde-09062011-152105/pt-br.php>. Acesso em 22 de junho de 2016.

MAIA, C. **Migração em massa para mercado livre deve continuar**. Valor Econômico. São Paulo, 14 de junho de 2016. Empresa, p. B2.

MONTALVÃO, E.; SILVA, R. M. da. **Descontos na TUST e na TUSD para Fontes Incentivadas: uma avaliação**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, Fevereiro/2015 (Texto para Discussão nº 165). Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td165>. Acesso em 23 de junho de 2016.

MONTENEGRO, S. **Escolha de fornecedor de energia desperta interesse de 73% dos consumidores, revela pesquisa**. Agência CanalEnergia, 10 de junho de 2016.

Disponível em: http://www.canalenergia.com.br/zpublisher/materias/Mercado_Livre.asp?id=112332. Acesso em 21 de junho de 2016.

NASCIMENTO, R. L. **Os desafios da portabilidade no setor elétrico**. Agência CanalEnergia, Artigos e Entrevistas, 25 de maio de 2016. Disponível em: http://www.canalenergia.com.br/zpublisher/materias/Artigos_e_Entrevistas.asp?id=112071. Acesso em 7 de julho de 2016.

PINDICK, R. S.; RUBINFELD, D. L. **Microeconomia**. 5ª Edição. São Paulo: Prentice Hall, 2002.

SILVA, R. M. da. **Bandeiras Tarifárias: benefício ou prejuízo ao consumidor?** Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, março/ 2016 (Texto para Discussão nº 191). Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/TD191> . Acesso em 5 de julho de 2016.

ZUCARATO, A. **Energia, Lastro e Mercado de Capacidade**. In: Seminário “Portabilidade da Conta de Luz”, Brasília-DF, 29 janeiro de 2016. Disponível em http://www.abraceel.com.br/userfiles/ZUCARATO_Demanda.pdf. Acesso em 21 de junho de 2016.

Missão da Consultoria Legislativa

Prestar consultoria e assessoramento especializados ao Senado Federal e ao Congresso Nacional, com o objetivo de contribuir com o aprimoramento da atividade legislativa e parlamentar, em benefício da sociedade brasileira.



Núcleo de Estudos
e Pesquisas

Consultoria
Legislativa

