

Autoprodutores de energia elétrica: Tendências e perspectivas (1)

Antônio Machado (2)

Nivalde de Castro (3)

André Alves (4)

No Brasil, as unidades produtivas e as empresas de comercialização de energia elétrica entregam aos consumidores este insumo essencial para atender a demanda de forma segura e confiável. Trata-se de uma atividade produtiva estratégica, que supre, de maneira eficiente, os setores da economia nacional de bens e serviços, bem como as famílias brasileiras.

Desenvolvido em seus primórdios pelo poder público, o Setor Elétrico Brasileiro (SEB), disciplinado e rígido em sua normatização, planejamento e execução, precisou se abrir para a iniciativa privada na última década do século passado, através do Programa Nacional de Desestatização (PND), que seguiu uma tendência global iniciada na Inglaterra, sob o comando da Primeira Ministra Margareth Thatcher.

O PND, porém, foi iniciado em um contexto histórico em que a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 21, fixa como competência da União a exploração, direta ou indiretamente, dos serviços de instalação de energia elétrica e o aproveitamento energético dos cursos de água, em articulação com os estados onde se situam os potenciais hidro energéticos. Ademais, em seu artigo 176, a Constituição Federal de 1988 define como propriedade da União, as jazidas, em lavra ou não, e demais produtos minerais e os potenciais de energia hidráulica para fins de exploração e aproveitamento, garantindo ao concessionário a propriedade do produto da lavra.

Por outro lado, o artigo 175 da Constituição Federal de 1988 permite que a prestação de serviços públicos ocorra sob o regime de concessão ou permissão. Neste sentido, a Lei nº 8.987/1995 dispõe sobre o regime de concessão e permissão de prestação de serviços públicos e a Lei nº 9.074/1995 estabelece as normas para a outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos. Assim, estas leis constituem o marco legal referencial da alteração de estratégia para o desenvolvimento do SEB, do âmbito público para a iniciativa privada, à qual o PND pertence.

Neste novo contexto, o produtor independente de energia e o autoprodutor de energia foram convocados a contribuir para a expansão da capacidade de oferta de energia elétrica através de empresas privadas, por sua conta e risco. A evolução deste novo modelo foi muito dinâmica e configurou uma resposta consistente à crise de abastecimento de energia elétrica de 2001.

Merece ser destacado o uso racional e eficiente do instrumento dos leilões de energia, que permitiram novos investimentos com predominância de agentes privados. Estes leilões viabilizaram quantias expressivas de MW, através de contratos que, em seu todo, excedem valores de bilhões de dólares. Desta forma, no segmento de geração de energia elétrica, investidores obtiveram concessões e financiamentos de projetos por meio de contratos de longo prazos, auferidos em leilões técnicos, transparentes e seguros.

De acordo com dados da Empresa de Pesquisa Energética (EPE), o mercado livre, com mais de 16.000 consumidores ao final de 2019, negocia mais de 30% da demanda nacional de energia. Ademais, a Câmara de Comercialização de Energia Elétrica (CCEE) indica que, até

janeiro de 2021, mais de 400 agentes ingressaram neste mercado como comercializadores de energia, apresentando muitos casos de sucesso vertiginoso com aumentos expressivos de capital e lucros ano após ano.

Um importante incremento neste modelo ocorreu através da Lei nº 11.488/2007, que cria o Regime Especial para Desenvolvimento da Infraestrutura (REIDI). Em seu artigo 26, a lei equipara o consumidor a autoprodutor para fins de pagamento dos encargos relativos à Conta de Desenvolvimento Energético (CDE) e à Conta de Consumo de Combustíveis Fósseis dos Sistemas Isolados (CCC-ISOL), denominando-o autoprodutor por equiparação. Porém, esta equiparação fica limitada à parcela de energia destinada ao consumo próprio ou à proporção das ações com direito a voto que o consumidor detiver na sociedade de propósito específico (SPE) outorgada para a autoprodução. Observa-se que este último requisito foi incluído pela Lei nº 13.203/2015.

Contudo, a figura do autoprodutor por equiparação e a sua expansão no SEB trazem à tona algumas questões importantes que devem ser objeto de maior reflexão por parte do marco institucional do setor, em função de desdobramentos e disfunções que podem gerar problemas futuros. Alguns desses pontos são elencados a seguir.

A primeira questão está relacionada ao desvirtuamento da figura do autoprodutor pelo “disregard” da personalidade jurídica. De acordo com o Decreto no 2.003/1996, o autoprodutor é definido como “pessoa física ou jurídica ou empresas reunidas em consórcio que recebam concessão ou autorização para produzir energia elétrica destinada ao seu uso exclusivo”. Observa-se que os objetivos centrais para a criação deste agente foi possibilitar custos menores, maior previsibilidade quanto ao preço da energia e, principalmente, segurança do abastecimento para atender a demanda de energia do segmento industrial qualificado como atividades eletro intensivas com unidades geradoras próprias. Todavia, em diversos casos, o enquadramento na modalidade de autoprodução por equiparação caracteriza um desvio à sua definição original e à intenção do legislador.

A difusão da figura do autoprodutor por equiparação, com o conseqüente crescimento do mercado livre, também apresenta implicações no financiamento do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) de project finance das SPEs vencedoras dos leilões às quais fazem parte. Neste caso, os Contratos de Constituição de Garantia (CCG) devem “emagrecer”, enfraquecendo as garantias dos contratos legados no Ambiente de Contratação Regulada (ACR). Outro ponto observado é a concentração da formação do funding da CDE e da CCC-ISOL nos consumidores do ACR, por conta da diminuição deste ambiente frente ao avanço do mercado livre, o que determina um problema análogo ao dos CCG, com o rateio destes custos do setor somente entre os consumidores cativos, o que configura um subsídio cruzado.

Por fim, constata-se uma crescente criatividade das empresas de geração e comercialização de energia, através de acordos de acionistas com grandes consumidores que buscam o enquadramento como autoprodutor, com modelagens baseadas, por exemplo, em ações do tipo “Super PN”. Neste caso, o consumidor adquire ações do tipo ON por um valor simbólico, supre a sua necessidade de energia e minimiza os encargos a serem pagos. Por outro lado, a geradora ou comercializadora maximiza os seus direitos políticos através das ações do tipo “Super PN”. Este tipo de modelagem, porém, pode levar a um desbalanceamento entre o volume de capital aportado e os direitos políticos e econômicos das ações.

Frente a esses aspectos, o número de autoprodutores vem aumentando na medida em que novos agentes buscam os benefícios da isenção dos encargos, prevista no artigo 26 da Lei nº 11.488/2007. No entanto, deve ser considerado que a isenção do pagamento dos encargos a esses agentes faz com que a conta seja transferida para os consumidores do ACR, conforme mencionado, impondo um subsídio cruzado. Assim, a difusão deste modelo não se mostra financeiramente eficiente e sustentável para o SEB no médio e longo prazo.

Por outro lado, esta modelagem vem apresentando resultados significativos do ponto de vista do aumento da oferta de energia para o SEB, o que decorre, principalmente, da expansão das

fontes eólicas, fotovoltaicas e biomassa no mercado livre.

Trata-se, portanto, de um cenário de alta complexidade com reflexos importantes para a expansão do SEB, exigindo reflexões e ações por parte do marco institucional, em especial do Ministério de Minas e Energia. Um aperfeiçoamento na regulamentação da figura do autoprodutor por equiparação se mostra necessária para que sejam evitados desequilíbrios no setor e para que se preserve um ambiente adequado para a expansão da capacidade de geração nos próximos anos, sem a imposição de custos impróprios e demasiados aos consumidores cativos.

- (1) Artigo publicado no Canal Energia. Disponível em: <https://www.canalenergia.com.br/artigos/53194894/autoprodutores-de-energia-eletrica-tendencias-e-perspectivas>. Acesso em 02 de dezembro de 2021.
- (2) *Antônio Machado é Ex-Presidente do Conselho de Administração da Câmara de Comercialização de Energia Elétrica (CCEE) e pesquisador associado do Grupo de Estudos do Setor Elétrico (GESEL-UFRJ).*
- (3) *Nivalde de Castro é Professor do Instituto de Economia da UFRJ e coordenador do GESEL-UFRJ.*
- (4) *André Alves é Pesquisador pleno do GESEL-UFRJ.*