

COMISSÃO DE MINAS E ENERGIA

PROJETO DE LEI Nº 671, DE 2024

Altera a Lei nº 14.300, de 6 de janeiro de 2022, com o objetivo de vedar que as atividades de produção de energia elétrica por meio de microgeração ou de minigeração distribuída e de exploração econômica dessas instalações sejam exercidas pelas concessionárias e permissionárias de distribuição de energia elétrica ou por suas controladas, coligadas ou controladoras.

Autor: Deputado DELEGADO MARCELO FREITAS

Relator: Deputado LAFAYETTE DE ANDRADA

VOTO EM SEPARADO

(Da Sra. SILVIA WAIÃPI)

O Projeto de Lei nº 671, de 2024, apresentado pelo nobre Deputado Delegado Marcelo Freitas, tem o objetivo de proteger o mercado de microgeração e minigeração distribuída, bem como de evitar abusos de poder econômico por parte das empresas distribuidoras de energia elétrica.

O relator do Projeto de Lei nesta Comissão, nobre Deputado Lafayete de Andrada, proferiu o Parecer PES nº 2 CME, pela aprovação do Projeto de Lei nº 671, de 2024, na forma do substitutivo lá anexado (SBT nº 3 CME), e pela rejeição das Emendas EMC nº 1/2024 e ESB nº 1/2024.



A fim de debater o tema, esta Comissão promoveu o debate através da audiência pública realizada em 29/10/2024, onde estiveram presentes todos os setores interessados, exceto o CADE.

Diante da ausência do CADE na audiência pública realizada por esta Comissão dia 29/10/24 para debater sobre os impactos do PL 671/24 para sociedade e o mercado econômico, destaco abaixo um breve resumo do papel relevante do CADE neste processo.

O CADE, como principal entidade brasileira nos temas de defesa da concorrência desempenha funções de prevenção, repressão e educação.

A função preventiva desempenhada pelo CADE está associada ao controle de estruturas. Essa função é exercida através da análise dos impactos de operações de concentração sobre os mercados de modo a evitar a criação de estruturas capazes de prejudicar a concorrência, os consumidores e os concorrentes. Essa função envolve a responsabilidade por autorizar atos de concentração econômica.

Já a função repressiva associa-se ao controle de condutas. A atuação do CADE consiste em investigar e julgar condutas anticompetitivas, como cartéis e demais atos previstos como “infrações à ordem econômica” no Art. 36 da LDC e cujas penas estão dispostas no Art. 37 e seguintes, que, por sua vez, consistem na aplicação de multas e outras sanções alternativas, como proibição para contratar e exercer comércio por prazo determinado, cisão da sociedade empresarial (transferência de parcelas da sociedade para outra) e publicação da condenação em jornal.

O Guia V+, do CADE analisa riscos à concorrência a partir de integrações não horizontais, através da ótica das “teorias do dano”, termo utilizado em referência a proposições teóricas de risco à concorrência a partir de condutas ou atos de concentração.

A prática do CADE envolve, após análise das participações de mercado, realizar a análise das teorias do dano que podem incidir sobre relações verticais estabelecidas ou propostas. O exercício do poder de mercado em relações verticais poderia prejudicar a concorrência por restringir o



acesso de concorrentes a clientes ou insumos, aumentar custos ou dificultar o funcionamento dos rivais. O CADE avalia, então, a representatividade e relevância do agente verticalizado dentro do mercado, sua capacidade de fechamento do mercado, as características do insumo ofertado, a presença de barreiras à entrada e os custos e dificuldades técnicas à migração entre fornecedores (switching).

Vencida essa etapa, o CADE analisa às barreiras de entrada em um mercado. Essas barreiras representam fatores que dificultam a entrada de novos concorrentes, podendo resultar em menos competição e manutenção de preços elevados por parte das empresas já estabelecidas. Mercados com altas barreiras tendem a ser menos competitivos, enquanto aqueles com barreiras baixas costumam ter maior rivalidade e variedade de agentes.

Além disso, o CADE faz uma análise adicional ao considerar a rivalidade efetiva entre os concorrentes, averiguando se a competição entre a nova empresa resultante da operação e as demais empresas do mercado pode mitigar o exercício do poder de mercado adquirido. Mercados com alta rivalidade são caracterizados por baixa concentração, diversidade de preços entre produtos semelhantes e uma competição acirrada entre os agentes.

Como evidenciam os dados abaixo, extraídos do banco de dados público fornecido pela ANEEL, NÃO EXISTE CONCENTRAÇÃO OU DOMINÂNCIA DO MERCADO POR EMPRESAS DE GERAÇÃO DISTRIBUÍDA QUE PERTENÇAM AOS GRUPOS ECONÔMICOS QUE INCLUAM DISTRIBUIDORAS DE ENERGIA.

O Mercado de MMGD no Brasil atingiu 33,3 GW de Potência Instalada. Desse montante, 12.2 GW, ou 36,6%, pertence a pessoas jurídicas, considerando todas as modalidades de micro e minigeração distribuída. Um amostra com 4 grandes grupos empresariais controladores de empresas de geração distribuída e distribuição (Energisa, Equatorial, Cemig e EDP), somados, apresentaram market share de apenas 3,8% da potência instalada do mercado de MMGD associado a pessoas jurídicas, sendo 99,6% dessa potência em instalações de minigeração distribuída. Ainda, tais grupos detém



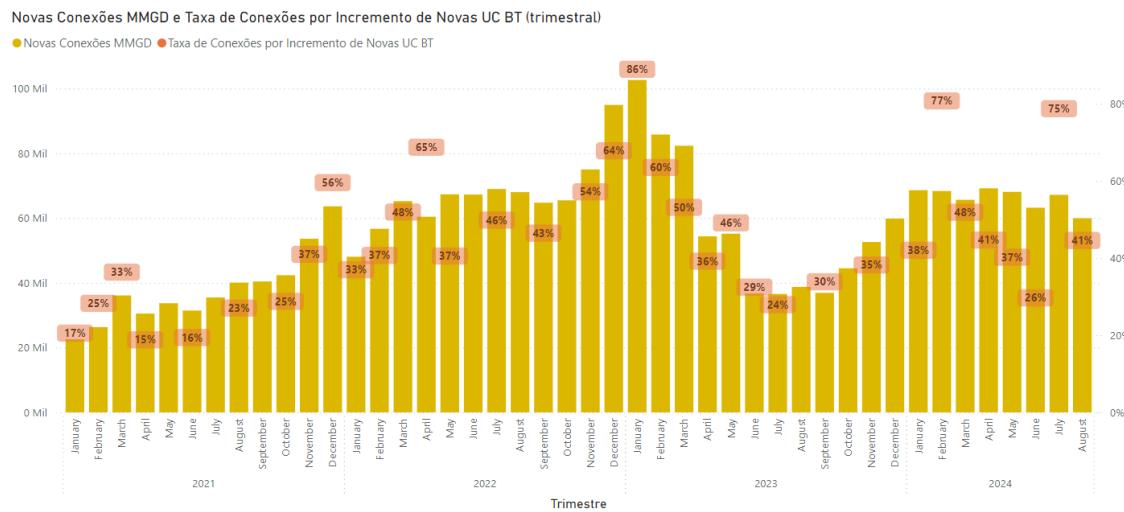
* C D 2 4 8 8 4 2 2 5 4 0 0 *

participação em apenas 374 empreendimentos, o que representa 0,01% das conexões relacionadas à PJ.

Recorda-se que o CADE, entidade responsável pela defesa da concorrência no Brasil, examinam com maior rigor atos de concentração que resultem em controle superior a 30% do mercado. As empresas analisadas, juntas, representam apenas 3,8%. Ou seja, não se justifica imputar a esses grupos econômicos representatividade ou poder de mercado que efetivamente não possuem. Tais empresas são irrelevantes para o cenário da MMGD, dada a pulverização de empresas participantes nesse mercado, capazes de reivindicar o mercado.

Como demonstrado acima, a disciplina de análise concorrencial, após realizar a verificação da concentração de mercado, considera a presença de barreiras à entrada de novos competidores e a rivalidade existente.

O gráfico a seguir apresenta o número de novas conexões de MMGD.

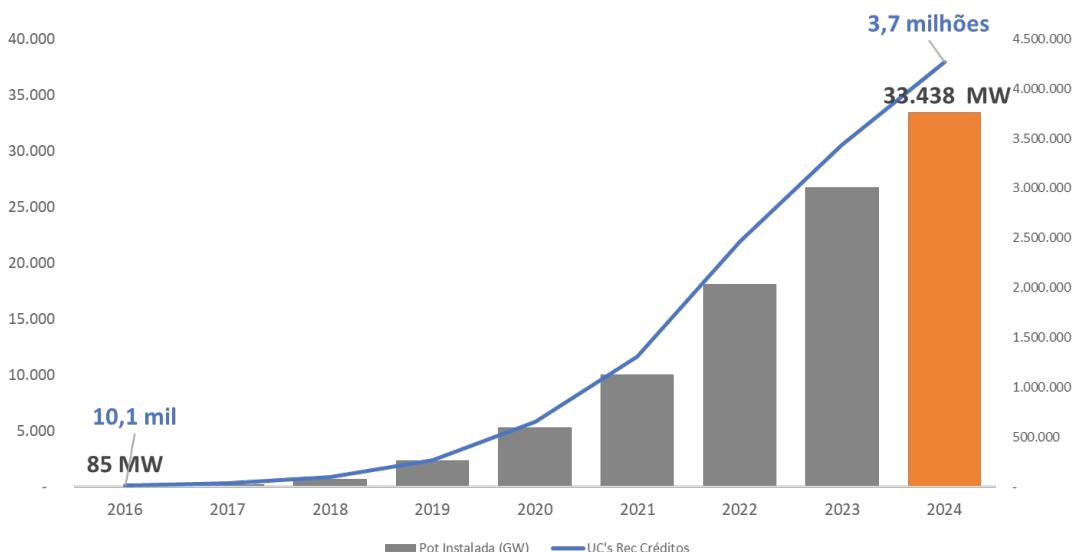


Como se observa, a partir de 2021, o número de conexões de MMGD variou de 20 a 100 mil novas instalações. Como já dito, apenas 374 empreendimentos, dentre os milhões de conexões verificadas no período, relacionam-se a empresas controladas pelos grupos econômicos que possuem companhias de distribuição.

Conjuntamente a essa informação, o crescimento da MMGD no Brasil, representado no gráfico abaixo, tanto em termos de Potência Instalada



como de quantidade de usinas e UCs que recebem seus créditos, tornam evidente, inegável e inequívoca a afirmativa de que NÃO EXISTEM BARREIRAS À ENTRADA NESSE MERCADO, ALTAMENTE COMPETITIVO E COM ELEVADA RIVALIDADE.



Entretanto, o PL 671/2024 coloca um ponto adicional: a adoção de práticas anticompetitivas pelos grupos empresariais. Uma vez esclarecido que não há concentração de mercado e que os grupos econômicos afetados pelo PL não possuem qualquer controle do mercado de MMGD, o argumento de que tais grupos adotam práticas anticompetitivas é frágil por si só. Afinal, tais grupos não tem influência sobre esse mercado competitivo e altamente pulverizado.

É importante deixar claro que a ilicitude por efeitos requer a existência de posição dominante no mercado relevante. A Lei nº 12.529/2011, art. 36, §2º, define posição dominante quando um agente econômico “for capaz de alterar unilateral ou coordenadamente as condições de mercado ou quando controlar 20% (vinte por cento) ou mais do mercado relevante”. Ou seja, a ilicitude somente será caracterizada se o agente tiver participação de mercado superior ao percentual estabelecido (que, inclusive, pode ser flexibilizado a partir da análise concreta do mercado relevante) ou for capaz de alterar as condições de mercado.



* C D 2 4 8 8 4 2 2 5 4 0 0 *

Ou seja, os grupos econômicos afetados pelo PL, pela sua irrelevante participação no mercado de MMGD, não possuem posição dominante e, logo, não é cabível caracterizar ilicitude ou danos à concorrência.

Importante esclarecer, também, que existe a questão da tensão e excedente de KW em cabos o que pode levar a alteração das fases 110 /220 causando colapso, quedas de energia e curtos pois a livre instalação sem monitoramento da carga levará a alteração no fluxo de energia dos cabos, podendo paralisar todo o sistema.

O número de conexões realizados pelas distribuidoras e o baixo volume de reclamações em comparação ao tamanho do mercado de MMGD evidenciam que, longe de serem agentes que praticam deslealmente ofensas aos princípios concorrenenciais, as distribuidoras e os agentes de MMGD são, sim, parceiros indissociáveis. Em menos de 10 anos, as distribuidoras conectaram quase 3 milhões de usinas de geração distribuída, que não possuem quaisquer vínculos com seus grupos econômicos.

Mesmo assim, caso existam falhas pontuais na atuação de alguma distribuidora, lembra-se que a ANEEL é o agente que detém poder de fiscalização no setor elétrico, de forma a coibir práticas em desconformidade com a regulamentação. Ademais, a ANEEL possui papel acessório na defesa da concorrência, podendo emitir pareceres técnicos demandados pelo CADE, em apoio à competência repressiva da autoridade antitruste brasileira.

Contudo, o texto do projeto contradiz princípios de livre iniciativa e concorrência, assegurados pelo artigo 170 da Constituição Federal, como evidenciamos a seguir.

A liberdade econômica para atuação na microgeração e minigeração distribuída deve ser para todos: grandes, médias e pequenas empresas. Não cabe, portanto, excluir arbitrariamente as empresas legalmente constituídas para tal fim, inclusive aquelas com participação de sócios ou acionistas ligados a distribuidoras de energia elétrica. Seguir nesse sentido implicaria em restrição à livre concorrência, criação de reservas de mercado e estabelecimento de tratamento anti-isonômico.



* C D 2 4 8 8 4 2 2 2 5 4 0 0 *

Isso contradiz, inclusive, com o próprio lema “Solar Livre” dos movimentos favoráveis à microgeração e minigeração distribuída, pois a energia solar deixaria de ser livre e passaria a ser reservada a alguns. É necessário entender que “Solar livre” não é sinônimo de “solar apenas para alguns”. Se é livre, todos devem ser envolvidos para sucesso da iniciativa. Quanto mais agentes a concorrer em um mercado, mais nos afastamos da condição de falta de competitividade. Assim, asseguramos condições de que todos possam competir, reduzimos preços de energia e elevamos a eficiência econômica do mercado, em favor do consumidor e da viabilização da transição energética.

Notem que frequentemente usamos referências internacionais como justificativa para indicar onde queremos chegar: uma condição econômica e social mais benéfica para nosso povo. Quando vemos a legislação da União Europeia, em suas diretrivas de eletricidade, por exemplo, observamos que as companhias de distribuição não são proibidas de atuar na microgeração e minigeração distribuída. Também não vemos razão para essa proibição no Brasil. Nesse sentido, as leis de nosso país devem favorecer, sim, a ampliação da competição. Afinal, uma das condições essenciais para um mercado de ampla concorrência é exatamente as livres entrada e saída de empresas no mercado, sem proibições ou barreiras.

Importante destacar que não observamos, hoje, a alegada concentração de mercado por parte das distribuidoras. O percentual de participação no mercado (*market share*) em micro e mini geração distribuída de nenhuma distribuidora ultrapassa 20% da potência instalada total – limite previsto como critério de presunção de existência de poder de mercado, previsto no §2º, do art. 36, da Lei 12.529, de 2011, que estrutura o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência.

Além disso, não observamos o alegado monopólio vertical por parte das distribuidoras. As empresas prestadoras dos serviços de microgeração e minigeração distribuída e as que prestam o serviço público de distribuição de energia elétrica são pessoas jurídicas distintas, com contabilidades e contrato social separados, em alinhamento com a previsão legal já estabelecida no § 5º, art. 4º, da Lei nº 9.074, de 1995.



* C D 2 4 8 8 4 2 2 2 5 4 0 0 *

Um exemplo bem-sucedido da separação de negócios é a do setor bancário brasileiro que se revela uma referência antagônica à proposição em comento. A saber, bancos comerciais e de investimento funcionam sob rígidas regras de separação entre as empresas com mesmo controlador, quanto a gestão, compartilhamento de estruturas, contabilidade empresarial, bases de dados, cadastros e informações dos clientes. Ao mesmo tempo, todos os bancos têm obrigações de compartilhamento de informações com quaisquer outras instituições financeiras (*open finance*), como os demais bancos de investimentos e corretoras.

O resultado é um ambiente de plena concorrência, inovação, entrada de novos *players*, tudo em benefício dos clientes. Por seu turno, o setor elétrico certamente detém competência técnica para seguir esse exemplo. Desse modo, desnecessário qualquer disposição legal que venha a estabelecer a proibição aos grupos empresariais das distribuidoras de energia elétrica como pretendido na proposição e no substitutivo.

Por fim, ressaltamos que a distribuição de energia elétrica não é inimiga da microgeração e minigeração distribuída, vide os dados setoriais atuais. Nos últimos anos, a instalação de micro e mini geração distribuída cresceu, e ainda cresce vertiginosamente. Entre 2017 e 2023, cresceu 10.700%. No último ano, 2023, foram mais de 9 GW adicionados, ritmo mais forte do que todas as demais fontes de geração centralizada somadas. O Tempo Retorno do Investimento (*payback*) é de apenas poucos anos, frente à uma vida útil dos equipamentos de 25 anos ou mais.

Em suma, a proibição às empresas com alguma relação societária ou acionária com as distribuidoras de energia elétrica, na forma proposta no PL e no substitutivo, é desproporcional e desarrazoada. Tem como implicação a redução da quantidade de empresas concorrendo no mercado e a criação de reserva de mercado de forma indevida. Não podemos concordar e aprovar uma lei nesse sentido se queremos um país mais livre e mais competitivo.

Ante ao exposto, voto pela rejeição do Projeto de Lei nº 671, de 2024.



* C D 2 4 8 8 4 2 2 5 4 0 0 *

Sala da Comissão, em de de 2024.

Deputada SILVIA WAIÃPI

Apresentação: 13/11/2024 10:08:48.510 - CME
VTS 1 CME => PL 671/2024

VTS n.1



* C D 2 4 8 8 4 2 2 2 5 4 0 0 *



Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD248842225400>
Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Silvia Waiäpi