

Ministério de Minas e Energia – MME

Consulta Pública nº 33 de 05/07/2017

Aprimoramento do Marco Regulatório do Setor Elétrico

Nota Técnica Nº 5/2017/AEREG/SE

CONTRIBUIÇÃO

REPLACE PROJETOS E CONSULTORIA EM ENERGIA

COMENTÁRIOS GERAIS

A reorganização do Setor Elétrico Brasileiro, proposta pelo MME através da Consulta Pública nº 33/2017, procura redirecionar as ações para que os Agentes de Mercado tenham participação mais ativa no desempenho do setor, buscando alinhar o marco regulatório ao praticado nas economias mais avançadas.

No entanto, as modificações propostas são importantes, mas de elevada complexidade para implementação. Muitas das medidas apresentaram apenas contornos do que se pretende e apresentam conflito com diversos mecanismos ora existentes, exigindo uma revisão e detalhamento mais amplo de modo a minimizar riscos de travamento do mercado. Pressupõe-se que outros documentos, com maior detalhamento dessas propostas serão editadas e colocados para discussão antes de edição de qualquer instrumento legal que altere o marco regulatório.

Embora na direção correta, as medidas propostas não são suficientes para resolver os problemas estruturais do setor elétrico, dentre os quais destacamos:

- a) O elevado valor das tarifas e preços de energia, resultante de intervenções sucessivas e desencontradas no marco regulatório;
- b) Qualidade de fornecimento de energia deficiente e em movimento crescente, sem sinalização de sua reversão para atendimento às exigências das novas tecnologias utilizadas pelos consumidores, sejam eles residenciais, industriais ou comerciais;
- c) Elevado nível de subsídios cruzados e encargos setoriais, que distorcem as tarifas e distribuição de custos entre os diversos consumidores;
- d) Elevados passivos financeiros decorrentes de decisões inadequadas, falta de transparência e uso indevido de recursos pela Eletrobrás, resultando em novos encargos para os consumidores;

As contribuições apresentadas pela REPLACE CONSULTORIA têm como objetivo principal aprimorar a proposta do MME com indicação de ajustes necessários para maior eficácia das medidas propostas, com o mínimo de prejuízos para a necessária flexibilidade que deve ser dada aos consumidores para atendimento de suas necessidades de energia. Buscam assegurar que princípios como a devida repartição de riscos da cadeia produtiva, o estímulo a eficiência e a redução de encargos e subsídios estejam presentes na construção do novo marco regulatório.

Nesse documento será apresentada uma breve avaliação dos principais impactos para diversos agentes e também PROPOSTAS para ajustes na regulamentação, de modo a permitir uma adequada transição para as novas regras e preservar as condições operativas de diversos agentes. Os principais pontos a ressaltar são:

- A proposta direciona para centralizações de atividades em novos órgãos que teoricamente passarão a ter enorme poder decisório sobre volumes financeiros vultuosos como a: centralização de contratos de transmissão, centralização de compra de energia das distribuidoras. Além de serem contrárias às crescentes iniciativas de descentralização e autonomia das empresas representadas, é discutível se traria ganhos de alguma espécie;
- Enfatiza-se na proposta do MME a redução gradativa e racionalização de encargos e subsídios. Contudo acena-se com a criação de novos encargos: de lastro, de sobrecontratação, de prêmio para gerador incentivado etc. Por mais que se invista em explicações, será árduo convencer o consumidor de que não se trata de novo projeto para criar novos encargos;

- As modificações propostas resultarão na convivência de conceitos e encargos antigos e novos durante até duas décadas diferenciando-se a sua aplicação a agentes diversos em função de condições temporais – início e fim de outorga, por exemplo – e afetando contratos celebrados entre agentes. Essas propostas, caso não concebidas adequadamente, podem resultar em para novas discussões judiciais;
- Busca-se ao mesmo tempo a abertura do mercado permitindo o acesso gradual dos consumidores do Grupo A para o mercado livre. Mas, ao instituir-se um mercado varejista “por decreto” acaba-se por dificultar e inibir a migração dos novos consumidores e dificultando a gestão de parte das unidades de Agentes atuais. Ainda quanto a esse aspecto, essa exigência resultará em aumento de custo para os consumidores;
- A separação do lastro da energia, com todos os aspectos positivos apontados, é uma alteração radical de conceitos no setor. Apesar da necessidade de preparar o mercado para modelos de negociação em prática em outras partes do mundo, há, no entanto, percepção do mercado de que iniciativas menos radicais podem ser mais rápida e facilmente viabilizadas no sentido de garantir a sustentabilidade da expansão hoje suportada pelo mercado regulado como, por exemplo a participação de consumidores livres e comercializadores nos leilões de energia.

Apesar desses aspectos restritivos apontados há que se reconhecer que o projeto tem objetivos claros e bem definidos, e aborda diversos aspectos que hoje travam e judicializam o setor elétrico. A seguir apresentamos nossos comentários e propostas para diversas medidas propostas na Consulta Pública 33/2017.

GRUPO 1 – COMPROMISSOS DE REFORMA E ELEMENTOS DE COESÃO

AUTOPRODUÇÃO

PROPOSTA 1: Os limites para uso da energia Autoproduzida Remotamente devem ser mínimos, ampliando ao máximo as alternativas de suprimento a escolha dos consumidores.

Justificativa

A **Autoprodução Remota**, atualmente, é limitada aos consumidores com demanda mínima de 3.000 kW, indicando que somente consumidores de maior porte podem receber a energia autoproduzida.

Essa exigência limita as opções de Grupos Econômicos com interesse em implantar projetos de Autoprodução utilizando fontes renováveis, especialmente aqueles que contam com múltiplas unidades consumidoras com demanda menor que o limite mínimo de 3.000 kW.

Levando em conta que:

- a) Há previsão de, gradativamente, alterar os limites de qualificação para os consumidores livres;
- b) A regulamentação em vigor permite que os consumidores com demanda igual ou superior a 500 kW possam optar pela contratação de energia no mercado livre (fontes incentivadas);
- c) Não há razões objetivas para se limitar o uso da energia Autoproduzida Remotamente, aos consumidores com demanda igual ou superior a 3.000 kW;

Propõe-se que a Autoprodução Remota seja permitida para todos os consumidores livres e especiais, sem qualquer limitação.

Na forma proposta, haveria a possibilidade de ampliar as oportunidades de Autoprodução Remota para grupos empresariais de grande porte com múltiplas unidades consumidoras, tais como redes de supermercados, redes de hotéis, bancos, redes de varejo, shopping centers, etc.

Ressaltamos que, recentemente, participamos de avaliação de projeto de Autoprodução Remota com usinas eólicas, destinada ao atendimento de unidades consumidoras de um Grupo de Varejo com demanda entre 500 kW e 2.000 kW. O projeto não prosseguiu pela imposição legal de uso de energia em unidades com demanda igual ou superior a 3.000 kW. Tendo em vista o consumo de energia do Grupo (superior a 50 MW médios), os projetos de Geração Distribuída não teriam atratividade econômica.

PROPOSTA 2: Permitir a exploração de um empreendimento como Autoprodução Remota e Geração Distribuída concomitantemente

Justificativa

É comum que Grupos Econômicos com múltiplas unidades consumidoras tenham unidades atendidas em Alta Tensão (nos mercados regulado e livre) e Baixa Tensão, como por exemplo Bancos, Operadoras de Telefonia, Redes de varejo, etc, com interesse em prover o suprimento de suas unidades consumidoras a partir de projetos de Autoprodução Remota e/ou Geração Distribuída.

Uma vez que os projetos de geração de energia de maior porte apresentam maior atratividade econômica para implantação, a possibilidade de uso da energia gerada como Autoprodução Remota (para atendimento a unidades consumidoras elegíveis para o mercado livre) e Geração Distribuída (para unidades consumidoras atendidas no mercado regulado), respeitados os limites legais, ampliaria o interesse de Grupos Econômicos em investir nesses projetos de geração de energia.

Nesse sentido, a proposta é que uma usina geradora de fonte renovável possa ser “partilhada” em forma de Autoprodução e Geração Distribuída. Por exemplo, uma usina eólica com 30 MW de capacidade instalada poderia ser partilhada em 25 MW para Autoprodução Remota e 5 MW para Geração Distribuída.

REDUÇÃO DOS LIMITES PARA ACESSO AO MERCADO LIVRE

PROPOSTA 3: Manter o cronograma de qualificação para consumidor livre proposto pelo MME

Justificativa

A possibilidade de uma unidade consumidora ser qualificada como “Consumidor Livre” permitirá ampliar as opções de suprimento e aumentar a competição de preços entre as fontes convencional e incentivada.

Além disso, permitirá a liberação de volumes importantes de energia incentivada para uso de consumidores que não tem outra opção.

PROPOSTA 4: Manter a comunhão de fato e de direito

Justificativa

A comunhão de fato é uma ferramenta importante para Empresas Varejistas, Grupos Educacionais, Empresas de Telefonia, Bancos e outros, que contam com centenas de unidades consumidoras sob o mesmo CNPJ, e buscam redução de custos e aumento de competitividade através da compra de energia no mercado livre. A comunhão de direito, por sua vez, é ferramenta importante para os condomínios industriais e comerciais.

Essas empresas, contam com inúmeras unidades consumidoras com demandas entre 75 kW e 500 kW que, em seu conjunto, apresentam consumo superior a dezenas de MW médios. A migração para o mercado livre é feita de maneira gradativa, a cada ano, na medida que os preços de energia tornem atrativa esta opção.

A regra proposta de não permitir a comunhão de fato e de direito bem como a exigência de demanda mínima para cada unidade consumidora interromperá o processo de migração para o mercado livre de boa parte das unidades consumidoras desses Agentes.

Propõe-se também o estabelecimento de regras específicas para qualificação de Agentes Consumidores para operar no mercado atacadista, conforme indicado na **PROPOSTA 7**.

PROPOSTA 5: Não tornar obrigatório a representação junto à CCEE por comercializador varejista.

Justificativa

A segmentação dos consumidores com atuação nos mercados atacadista e varejista, em princípio, é salutar para o mercado numa visão de longo prazo. Porém não deve ocorrer de forma impositiva.

Conforme informações da CCEE, depois de vários anos de regulamentação, somente 6 comercializadores varejistas estão autorizados a operar, atendendo 11 unidades consumidoras. Essa realidade mostra que esse Agente ainda não se tornou uma opção interessante para os consumidores, bem como não despertou grande interesse junto às próprias comercializadores de energia.

A regra proposta pelo MME de exigir que consumidores com carga inferior a 1.000 kW possa migrar para o mercado livre através de um comercializador varejista, trará as seguintes consequências:

- a) Criará compulsoriamente uma reserva de mercado para os comercializadores varejistas, sem nenhuma contrapartida para os consumidores;
- b) Importantes grupos empresariais com múltiplas unidades consumidoras, tais como redes de supermercados, lojas de varejo, bancos, empresas de telefonia, que, em seu conjunto, apresentam consumo superior a **dezenas de MW médios** serão equiparados a unidades consumidoras individuais de pequeno porte;

- c) Obrigará importantes grupos empresariais que já possuem unidades no mercado livre a administrarem de maneira isolada unidades que migrarem futuramente, gerando perda da sinergia que existe atualmente com a gestão integrada com suas outras unidades;
- d) Dada a mínima quantidade de Comercializadores Varejistas autorizados, limitará as opções de escolha dos consumidores, e não estimulará, a curto prazo, a competição entre esses Agentes, tendo em vista o tamanho do mercado que lhes está sendo reservado;
- e) Resultará, num primeiro momento, em uma sensível redução do processo de migração para o mercado livre de energia.

A vista do exposto, nos parece mais adequado que seja evitada a criação compulsória de uma “reserva” de mercado para os Comercializadores Varejistas. A criação desse mercado deve ser progressiva e de maneira espontânea pelo mercado, criando as devidas condições de crescimento e amadurecimento desse mercado.

PROPOSTA 6: No caso da implantação de reserva de mercado para comercializadores varejistas, propõe-se que Agentes atualmente em operação na CCEE possam migrar novas unidades consumidoras de acordo com as regras atuais, sem vinculação com as comercializadoras varejistas.

Justificativa

Conforme citado acima, há muitos Agentes já em operação na CCEE que contam com dezenas de unidades consumidoras modeladas abaixo deles, sendo que boa parte delas apresentam demandas abaixo de 1.000 kW. Esses Agentes migram gradativamente novas unidades consumidoras a cada ano, de acordo com planejamento realizado.

Com a regulamentação proposta, novas unidades consumidoras desses Agentes terão que migrar para o mercado livre vinculados a uma comercializadora varejista. Os principais comentários acerca dessa proposta são os seguintes:

- a) Um mesmo Agente terá que gerenciar a contratação de energia para as unidades atualmente no mercado livre e escolher um Comercializador Varejista para as demais unidades. Certamente, haverá aumento de custos com essa administração adicional, sem benefícios aparentes;
- b) Perderá competitividade nas novas unidades que migrarem para o mercado livre, uma vez que os benefícios auferidos tendem a ser menores que os obtidos atualmente;
- c) Esses Grupos Empresariais, ao migrar novas unidades consumidoras, não “aumentam” a quantidade de Agentes operando na CCEE (um dos objetivos principais da medida proposta). Esse Agente terá mais uma unidade consumidora a ele vinculado, sem trazer qualquer prejuízo para o sistema.

PROPOSTA 7: No caso de implantação de reserva de mercado para comercializadores varejistas, propõe-se estabelecer regras específicas para qualificação do Agente Consumidor Atacadista, mantendo-se, para esses Agentes, a regra da comunhão de fato e de direito.

Justificativa

Conforme citado anteriormente, inúmeras empresas de varejo, bancos, supermercados, redes de ensino e outras, contam com múltiplas unidades com demandas individuais até 3.000 kW, atualmente atendidas na qualidade de consumidores especiais. Em seu conjunto esses Grupos Empresariais gerenciam volumes de energia expressivos, que somam **dezenas de MW médios**. Diversos deles apresentam carga **próxima dos 100 MW médios**, equivalendo em consumo a consumidores eletrointensivos.

Esses Grupos Empresariais, pelo porte de seu consumo, independentemente do porte individual de suas unidades consumidoras, devem ser tratados como parte do Mercado Atacadista. A regulamentação proposta fará com que as unidades consumidoras desses Agentes sejam tratadas com as regras impostas aos do Mercado Varejista, o que não seria adequado.

Propõe-se que sejam estabelecidos critérios adicionais para melhor classificação dos Agentes que farão parte dos Mercados Atacadista e Varejista, além do limite de demanda proposta por unidade consumidora.

Por exemplo, poder-se-ia considerar também o volume de energia gerenciado pelo Agente da CCEE (ou Grupo de Agentes do Grupo Empresarial). O critério de limite de demanda por unidade consumidora isoladamente, sem levar em conta o conjunto das unidades e consumo de energia, não reflete adequadamente as características do Agente.

PROPOSTA 8: Estabelecer regras simplificadas para AGENTES CONSUMIDORES criarem suas próprias Comercializadoras Varejistas.

Justificativa

As exigências atuais para uma empresa se qualificar como Comercializador Varejista dificultam que Agentes Consumidores venham a constituir empresas Comercializadoras para gerenciamento de suas unidades consumidoras, caso essa seja uma alternativa interessante.

A simplificação das regras se tornará importante caso seja mantida a obrigatoriedade de vincular-se unidades consumidoras a comercializadora varejista. Grupos Empresariais com múltiplas unidades consumidoras poderão decidir constituir sua própria Comercializadora Varejista, sem dificuldades operacionais e sem as exigências de operação prévia no mercado.

Em adição, com a progressiva ampliação do mercado livre e evolução das Regras e Procedimentos de Comercialização, é possível que haja interesse dos AGENTES CONSUMIDORES sejam atendidas através de um Comercializador Varejista de seu Grupo Econômico. A opção de abrir sua própria Comercializadora Varejista deverá ser simples e com exigências razoáveis.

GRUPO 2 – MEDIDAS DE DESTRAVAMENTO

POSSIBILIDADE DE REDUÇÃO DE CUSTOS DE TRANSAÇÃO NA TRANSMISSÃO

PROPOSTA 9: Manter a descentralização da contratação e pagamentos dos serviços de transmissão.

Justificativa

De acordo com as regras atuais, os transmissores, ao vencerem leilão, contemplam em seus custos o gerenciamento do faturamento e recebimento dos pagamentos junto aos Agentes conectados à Rede Básica. A Centralização da Cobrança por um terceiro Agente acarretará:

- a) Custos adicionais para os consumidores, distribuidores e geradores para o financiamento do Agente Centralizador;
- b) Possível rateio, entre os transmissores, de inadimplências que eventualmente venham a ocorrer. Essa possibilidade não esteve presente nos Editais de Leilões, gerando riscos de redução de receitas para os transmissores, com o consequente risco de solicitação de aumento de receita para compensar tais perdas;
- c) O rateio de inadimplências, como risco adicional, deverá ser considerado nos preços a serem apresentados nos novos leilões, resultando em aumento de custos para os Agentes;
- d) Vislumbra-se também riscos dessa inadimplência partilhada propiciar a criação de novos encargos para “compensação” de perdas para os transmissores, o que seria inaceitável;

Entendemos que a centralização da contratação e pagamentos dos serviços de transmissão tem potencial para aumentar os custos de todos os Agentes usuários, não devendo ser considerada para implantação.

É importante também destacar que centralização de atividades aumenta progressivamente, os riscos de decisões unilaterais afetem o mercado ou resultem na criação de novos custos e encargos. A descentralização minimiza riscos.

PROPOSTA 10: A CCEE não deve ser responsável pela Centralização da Contratação e Pagamentos dos Transmissores

Justificativa

Os objetivos da CCEE devem ser concentrados no registro, contabilização e liquidação das operações do mercado de energia. Sua estrutura e equipe de profissionais deve se especializar, cada vez mais, na elaboração e aplicação das regras que reflitam adequadamente todas as negociações promovidas pelos Agentes de mercado.

Atualmente, suas funções já foram ampliadas para atividades diferentes como: gerenciar fundos Setoriais e Contratação de empréstimos para as distribuidoras de energia. Essas funções adicionais exigem esforços da CCEE para o adequado gerenciamento dessas atividades.

A ampliação de atribuições proposta descaracterizaria ainda mais as funções da CCEE, com perda de sua eficiência nas atividades para a qual foi concebida. Além disso, aspectos tributários podem encarecer o custo de energia para os consumidores, a exemplo do que se verifica atualmente com o Encargo de Energia de Reserva.

REGRAS COMERCIAIS PARA MÁXIMO ACOPLAMENTO ENTRE FORMAÇÃO DE PREÇO E OPERAÇÃO

PROPOSTA 11: A granularização da formação dos preços deverá ser gradativa, passando da atual formação semanal de preços, com negociações mensais, para semanal, diária até chegar na horária, de acordo com prazos de antecedência suficiente para preparação dos agentes.

Justificativas

A implantação das modificações propostas deverá ser gradativa, de modo a prever o adequado prazo para preparação dos Agentes de Mercado, principalmente os consumidores. Os Geradores e Comercializadores, por sua especialização, tendem a se adaptar mais rapidamente para a realização das transações em intervalos menores.

Os consumidores, por outro lado, necessitam de prazos maiores para preparar suas estruturas de negociação, compliance e pagamentos. Por essa razão, sugerimos que a mudança de prazos de transação seja gradativa, saindo das transações mensais para semanais, diárias e horárias, com início de implementação pelo menos com 3 anos de antecedência de sua vigência.

Propõe-se também que, para cada etapa, haja um período razoável de vigência e transição para iniciar o patamar seguinte. O prazo previsto na proposta do MME para transações horárias é muito reduzido para a devida adequação dos procedimentos de “compliance” dos consumidores.

PROPOSTA 12: Implantação gradativa da mudança dos mecanismos de garantias financeiras para mitigação de riscos de inadimplência, com pleno envolvimento dos Agentes Financeiros.

Justificativas

Atualmente as “Garantias” apresentadas na liquidação financeira da CCEE correspondem ao depósito antecipado de uma estimativa do valor a ser liquidado pelo Agente. No caso de inadimplência, a “real” garantia é a redução de contratos até atingir o montante inadimplido, circunscrevendo o risco bilateralmente entre vendedor e comprador. No entanto, esse mecanismo somente funciona adequadamente se todos os Agentes cumprirem com suas obrigações, sem recorrer a mecanismos judiciais que suspendam ou limitem suas obrigações.

Há necessidade de exigir aporte de garantias financeiras reais pelos Agentes que operam na CCEE, adicionalmente aos mecanismos de proteção atualmente existentes, a exemplo do que ocorre em

outros mercados. Naturalmente, a regulamentação deve ser construída de forma a minimizar os riscos de que decisões judiciais também suspendam ou limitem tais obrigações, de forma a evitar que o novo mecanismo de Garantias se torne um custo adicional nas transações dos bons pagadores, sem agregar maior segurança ao mercado.

Propõe-se que a implantação de novos mecanismos de Garantias, com chamadas periódicas para aportes adicionais, quando necessário, seja implantado gradativamente com amplo envolvimento dos Agentes Financeiros na formulação da regulamentação, uma vez que serão parte ativa e essencial nesse processo.

Propõe-se ainda que a implantação comece pelos Agentes que transacionam maiores volumes de energia e oferecem maiores riscos para o mercado. Seria recomendável que essas garantias sejam obrigatórias, de início para os Geradores e Comercializadores e Geradores de Energia, bem como os consumidores de maior porte. Esses Agentes teriam melhores condições de iniciar o desenvolvimento do mercado de Garantias Financeiras. Gradativamente, esse mecanismo seria estendido para os demais Consumidores, com ênfase àqueles que operam com maior exposição ao mercado de curto-prazo.

POSSIBILIDADE DE REDUÇÃO DE CUSTOS DE TRANSAÇÃO NA GERAÇÃO

PROPOSTA 13: Manter a descentralização da contratação de energia regulada.

Justificativas

De maneira similar ao indicado para os transmissores, a contratação centralizada de energia acarretará custos adicionais para os consumidores, geradores e distribuidores para o financiamento do Agente Centralizador. Também, o possível rateio de inadimplências aumenta os riscos de redução de receitas para os geradores, com riscos de criar novos encargos para “compensação” de perdas dos geradores.

O mecanismo atual de leilões de energia nova e velha mostrou ser um mecanismo eficiente e transparente para atendimento das necessidades das distribuidoras. Essa mesma sistemática pode ser mantida para a contratação de lastro e energia, sendo os contratantes as próprias distribuidoras na medida de sua necessidade.

Os esforços individuais e a administração pulverizada de diversos portfólios tende a minimizar os riscos que decisões de um grupo restrito de profissionais afetem a vida de todos os consumidores do país.

PROPOSTA 14: Ampliar as oportunidades de rescisão bilateral dos contratos de energia regulada.

Justificativas

As distribuidoras de energia contam com diversos mecanismos para reduzir sua sobrecontratação. O uso mais intensivo desses mecanismos e sua adequada regulação podem mitigar as dificuldades de fluxo de caixa desses Agentes.

Propõe-se ampliar as alternativas de rescisão bilateral dos contratos de energia regulada entre geradores e distribuidores. Como citado no documento do MME, a rescisão dos contratos, muitas vezes,

poderá ser mais econômica que a sua manutenção no portfólio da distribuidora e sua liquidação no mercado de curto-prazo.

Também é de se prever que o interesse dos geradores se concentre na rescisão de contratos de menor preço de venda, o que contribuiria para aumento dos custos dos consumidores cativos, porém contribuiria para redução de sua exposição ao mercado de curto-prazo. Uma adequada avaliação dos benefícios da rescisão aliada a ajustes na multa rescisória, pode conduzir a resultados interessantes para o mercado.

Propõe-se que sejam ampliadas as possibilidades de rescisão bilateral dos contratos de energia, ajustando-se de maneira conveniente as condições de rescisão – valor da multa rescisória, volume a descontratar (total ou parcial), prazo de descontratação (total ou parcial). Esse conjunto de atributos, se devidamente considerados, pode proporcionar soluções interessantes para os consumidores e distribuidores.

PROPOSTA 15: Estabelecer contratos de energia nova e velha com diversos prazos de vigência - 5 anos, 10 anos, 15 anos, 20 anos etc. - para melhor gerenciamento do portfólio de contratos das distribuidoras.

Justificativas

A atual sistemática de leilões de energia nova foi construída prevendo constante crescimento do mercado consumidor e baseado em contratos com longo prazo de vigência de modo a criar melhores condições de financiamento dos empreendimentos. Essa estratégia dificulta o adequado gerenciamento do portfólio de contratos para fazer face às variações do crescimento do mercado consumidor, decorrente da migração de consumidores para o mercado livre, redução do crescimento econômico ou períodos de recessão da economia.

Maior variedade de produtos para contratação resultaria em mais flexibilidade para as distribuidoras no gerenciamento do atendimento ao seu mercado e criaria novas oportunidades para os geradores com projetos de portes variados. Paralelamente, os agentes financeiros desenvolveriam novas estratégias para financiamento dos projetos, com benefícios para a sociedade.

PROPOSTA 16: A CCEE não deve ser responsável pela centralização da contratação de energia e/ou lastro pelas distribuidoras.

Justificativas

Os objetivos da CCEE devem ser concentrados no registro, contabilização e liquidação das operações do mercado de energia. Sua estrutura e equipe de profissionais deve se especializar, cada vez mais, na elaboração e aplicação das regras que reflitam adequadamente todas as negociações promovidas pelos Agentes de mercado.

Atualmente, suas funções já foram ampliadas para atividades diferentes como: gerenciar fundos Setoriais e Contratação de empréstimos para as distribuidoras de energia. Essas funções adicionais exigem esforços da CCEE para o adequado gerenciamento dessas atividades.

A ampliação de atribuições proposta descaracterizaria ainda mais as funções da CCEE, com perda de sua eficiência nas atividades para a qual foi concebida. Além disso, aspectos tributários podem encarecer o custo de energia para os consumidores, a exemplo do que se verifica atualmente com o Encargo de Energia de Reserva.

PROPOSTA 17: Não devem ser centralizadas a contratação de energia e/ou lastro pelas distribuidoras.

Justificativas

A proposta do MME busca facilitar o gerenciamento da sobrecontratação ou subcontratação das distribuidoras a partir da realocação de contratos pelo Agente Centralizador.

A premissa central dessa proposta é que o Agente Centralizador teria maior efetividade na minimização da sobre ou subcontratação das distribuidoras. Isso somente se verificará se os contratos contarem com flexibilidades para efetuar tal realocação e que haja condições de mercado para tanto.

No entanto, em situações de prolongada recessão econômica, onde o consumo de energia se reduz em praticamente todas as concessionárias, o Agente Centralizador terá as mesmas dificuldades hoje enfrentadas pelas distribuidoras. Entendemos que o esforço individual das distribuidoras tende a melhor contribuir para a correção das distorções provocadas pela diferença entre os crescimentos previsto e realizado do mercado.

Outro ponto a destacar é o possível rateio de inadimplências entre os geradores, o que introduzirá novos riscos na precificação dos projetos de geração de energia.

POSSIBILIDADE DE SEPARAÇÃO DE LASTRO E ENERGIA

PROPOSTA 18: Avaliar outras alternativas para participação dos consumidores livres na expansão do sistema

Justificativas

Como destacado em toda documentação publicada pelo MME, a separação de Lastro e Energia tem por objetivo viabilizar a participação dos consumidores livres na expansão da geração de energia. Parte-se do pressuposto que os mecanismos atuais não são suficientes para estimular a participação dos consumidores livres nesse esforço.

No entanto, não foram criados até o momento mecanismos que permitissem os consumidores livres participarem ativamente na expansão da geração, apesar das diversas sugestões já feitas neste sentido. Antes de introduzir alterações complexas no marco regulatório, como o pretendido atualmente, sugere-se avaliar outras formas de viabilizar a participação dos consumidores livres na expansão da geração, como por exemplo:

- a) Permitir a participação de consumidores livres em leilões de energia (nova e velha);

- b) Em leilões com a participação dos consumidores livres, negociar produtos com vigências contratuais diferentes – 5 anos, 10 anos, 15 anos, criando oportunidades atrativas para essas empresas. Nesses certames a contratação mista de distribuidoras e consumidores pode gerar condições interessantes para financiamento dos projetos de energia nova;
- c) Em leilões com a participação dos consumidores livres, oferecer a possibilidade de contratação de produtos de energia renovável de fontes específicas, como por exemplo, usinas a biomassa, usinas eólicas, usinas fotovoltaicas, PCH's ou UHE's. Há interesse nessa modalidade de contratação por parte de um número importante de empresas que tem por objetivo a sustentabilidade e redução de emissões de carbono;
- d) Ampliar as possibilidades da Autoprodução, como indicado acima, de modo a permitir maior participação de consumidores no mercado de geração de energia;

Entendemos que somente após testar esses mecanismos é que deveriam ser buscadas novas alternativas para contratação de energia. A negociação em separado de lastro e energia introduzirá complexidades adicionais na regulamentação e na operação, aumentando custos para a sociedade.

Ressaltamos que nosso posicionamento é pela manutenção do modelo de contratação atual, com aperfeiçoamentos que permitam maior participação do mercado livre na expansão da oferta. No entanto, de forma a contribuir pelo aprimoramento do modelo proposto de separação da contratação de lastro e energia, apresentamos as propostas 19 a 22.

PROPOSTA 19: No caso de implementação da separação de lastro e energia, permitir a participação dos consumidores livres nos leilões e oferecer produtos com prazos de vigência diferenciados

Justificativas

De maneira similar ao proposto anteriormente, sugere-se permitir a participação dos consumidores livres nos leilões de energia com a oferta de produtos com prazos diferenciados de vigência contratual. Naturalmente, esses prazos deverão ser dimensionados de forma a permitir o financiamento dos projetos de geração.

PROPOSTA 20: Prever mecanismos para a adequada formação de preços de “Energia com Lastro” e “Energia sem Lastro”, de forma a permitir competitividade entre as diferentes usinas.

Justificativas

Dentro da proposta da comercialização em separado de Lastro e Energia, um dos principais desafios será a precificação do produto “Energia sem Lastro” e sua competição com a “Energia com Lastro”, uma vez que, implantada essa estratégia, haverá um longo convívio entre os dois tipos de Energia.

Há de se estabelecer os devidos regramentos de modo a permitir condições adequadas de precificação de ambos os produtos, evitando que as novas usinas comercializem seu produto a preços similares aos

das usinas existentes que vendem “lastro e energia”. Se isto ocorrer, os novos geradores terão receitas e resultados muito superiores aos dos geradores existentes, o que não é desejável.

PROPOSTA 21: Prever mecanismos para o adequado uso de “Energia com Lastro” e “Energia sem Lastro”, de forma a permitir competitividade entre as diferentes usinas.

Outro desafio será o desenvolvimento de regras e critérios para os consumidores adquirirem “Energia Sem Lastro” e seu uso para atendimento às suas necessidades. Naturalmente, essas decisões devem ser desenhadas para não aumentar a complexidade das transações no mercado de energia.

Por exemplo, imagine-se que, em determinado momento, os consumidores regulado e livre “compraram” “Lastro” em montante equivalente a 10% do mercado. Nessa condição, algumas situações a serem consideradas são:

- a) Qual seria o volume de “Energia sem Lastro” que um consumidor livre poderia adquirir? 100% de suas necessidades?;
- b) Haverá penalidades se um consumidor livre comprar 100% de suas necessidades de “Energia sem Lastro”?
- c) Haverá diferença de lastro entre energia convencional ou energia incentivada? Ou lastro será único para qualquer fonte?

Haverá necessidade de estabelecer-se, na Regulamentação, todos os detalhes que afetarão essas transações, tratando a maior parte das situações para o adequado equilíbrio do mercado. Certamente, enfrentaremos, num primeiro momento, aumento na complexidade nas transações.

Pela complexidade do tema, será importante a ampla discussão dos termos da regulamentação, de forma a minimizar as dificuldades para sua implementação.

PROPOSTA 22: Fixar regras para aferição dos atributos de “Lastro” e sua revisão periódica.

Justificativas

A proposta do MME estabelece que o “Lastro” será precificado de acordo com os atributos da usina: despachabilidade; confiabilidade, etc., “pagando” maiores valores para as usinas que agregarem mais atributos ao sistema.

A regulamentação deverá propor critérios para quantificação e precificação de cada atributo, bem como prever critérios objetivos para aferição periódica da sua performance. Será importante também prever penalidades pelo descumprimento das condições pactuadas e revisão do valor pago pelo seu “Lastro”, na medida que a usina apresente performance diferente daquela que foi contratada. Propõe-se que essas penalidades sejam significativas.

Essa aferição e revisão de performance devem ocorrer em intervalos pré-definidos, preferencialmente anual ou bianualmente, de forma a estimular a eficiência e confiabilidade desses empreendimentos.

GRUPO 3 – ALOCAÇÃO DE CUSTOS E RACIONALIZAÇÃO

SOBRECONTRATAÇÃO INVOLUNTÁRIA DECORRENTE DE MIGRAÇÃO DE CONSUMIDORES PARA O ACL

PROPOSTA 23: Regularizar os mecanismos já existentes para aliviar a sobrecontratação das distribuidoras

Justificativas

Mecanismos para aliviar a sobrecontratação das distribuidoras ainda aguardam a devida regulamentação pela ANEEL. Propõe-se que sejam regulamentadas as regras recentes que foram estabelecidas para minimizar as atuais dificuldades das distribuidoras com a sobrecontratação de energia, permitindo a cessão de contratos, inclusive para consumidores livres.

Destaque-se que parte da sobrecontratação das distribuidoras é decorrente da migração de unidades consumidoras para o mercado livre. Boa parte também é decorrente do crescimento do mercado consumidor em taxas menores que os previstos à época da formalização de parte dos contratos hoje em vigor.

Os mecanismos existentes e os que ainda não foram regulamentados permitirão que boa parte da sobrecontratação das distribuidoras seja eliminada, tanto aquela originada pela migração dos consumidores para o ACL como os de menor crescimento do mercado, desde que esforços nesse sentido sejam empreendidos por todas as partes envolvidas – MME, ANEEL, distribuidoras de energia.

PROPOSTA 24: Ampliar as possibilidades de negociação bilateral para alívio da sobrecontratação das distribuidoras.

Justificativas

As distribuidoras já contam com mecanismos para alívio da sobrecontratação involuntária, que vem sendo utilizados com sucesso (MCSD normal e de energia nova, negociações bilaterais com Geradores, redução de contratos pela migração dos consumidores Livres e venda do excedente). Esses mecanismos devem ser ampliados de modo a evitar intervenções do poder concedente.

Propõe-se ampliar as alternativas e os eventos para negociação dos excedentes contratuais de energia regulada estendendo as transações para outros geradores que não o vendedor, comercializadores, autoprodutores e consumidores livres.

PROPOSTA 25: Os consumidores livres que migraram de acordo com as regras atuais, não devem pagar pela eventual sobrecontratação das distribuidoras de energia

Justificativas

Uma das propostas do MME é a cobrança de encargo aplicável sobre os consumidores livres para compensar os custos da sobrecontratação de energia das distribuidoras em decorrência da migração para o mercado livre de energia.

Argumenta-se, no documento do MME, que essa cobrança seria justa, uma vez que esses consumidores já se beneficiaram pelas diversas assimetrias que existiram no passado. Essa afirmação é muito genérica e tende a simplificar uma discussão que é mais abrangente e complexa, não podendo ser generalizada na forma apresentada.

Entendemos que essa cobrança é inadequada, pelas seguintes razões:

- a) Atualmente, os preços de energia no mercado livre são superiores aos praticados no mercado regulado, especialmente nos fornecimentos previstos para os anos de 2017 e 2018, gerando perdas para os consumidores livres. Essa mesma situação se repetiu diversas vezes nos últimos anos, sem que esses consumidores tenham qualquer previsão legal para atenuar seus prejuízos em relação aos consumidores do mercado regulado;
- b) As distribuidoras de energia têm como obrigação regulatória distinguir, em seu portfólio, os consumidores potencialmente livres e os especiais que podem migrar para o mercado livre. Assim sendo, tem condições de prever com razoável segurança o ritmo de migração para o mercado livre e ajustar o crescimento de seu mercado na contratação nos anos seguintes. Essa providência mitigaria os riscos de sobrecontratação, desde que aplicada sistematicamente por essas empresas, não penalizando os consumidores (livres e regulados) pelos riscos de previsão de seu mercado;
- c) A forma proposta pelo MME permitiria que um consumidor do Nordeste pague um encargo pela sobrecontratação de energia de uma distribuidora da região Sul, o que não seria aceitável;
- d) Também, o texto disponibilizado pelo MME, dá a entender que a migração dos consumidores para o mercado livre é a principal razão da sobrecontratação das distribuidoras. Certamente, são responsáveis por parte da situação, mas outros fatores também contribuem e não são citados nem mensurados pela Nota Técnica, como por exemplo:
 - i. A crise econômica que atinge o país afetou a taxa prevista no crescimento do consumo de energia. À época da formalização dos contratos de energia regulada hoje em vigor, previa-se crescimento do consumo em patamares superiores a 4% a.a., enquanto que as taxas atuais de crescimento são próximas de zero há alguns anos;
 - ii. A redução da taxa de crescimento de consumo de energia elétrica afetou de maneira similar os mercados regulado e livre. Certamente, o consumo que foi frustrado pelo menor crescimento da economia é responsável pela maior parte da sobrecontratação das distribuidoras. Aliás, ressalta-se ainda que muitos consumidores livres também enfrentam sobrecontratação em seu portfólio de contratos;
 - iii. É importante lembrar que a discussão de sobrecontratação das distribuidoras é anterior a 2016/2017. Entre 2013 e 2015, o volume de migrações para o mercado livre foi pequeno, em decorrência dos elevados preços de energia no mercado livre. Somente nos anos de 2016 e 2017 (em menor volume) se verificou migração significativa para o mercado livre, concentrada em consumidores especiais de reduzido consumo, e o volume total de energia é pequeno em relação ao tamanho do mercado;

- iv. Em amostragem que fizemos na migração de cerca de 100 unidades consumidoras, o volume de energia envolvido foi inferior a 10 MW médios. Essa informação é similar à oferecida pela CCEE em suas apresentações em defesa do comercializador varejista.
 - v. Certamente, esse movimento de migração contribuiu para a sobrecontratação das distribuidoras, porém respondem pela menor parte do problema ora em discussão;
- e) Para a migração ao mercado livre, os consumidores fizeram avaliações de atratividade levando em conta as regras atuais, que não preveem qualquer encargo para aqueles que fazem esta opção. O conhecimento prévio dessa exigência seria levado em conta nessa avaliação, podendo alterar a decisão do consumidor;
- f) Além disso, a aplicação desse encargo para os consumidores que migraram há vários anos não seria justa, uma vez que não tem qualquer responsabilidade pela atual sobrecontratação dos distribuidores;

Caso haja decisão de aplicação de encargos decorrentes da sobrecontratação das distribuidoras, deve-se também prever a possibilidade de consumidores retornarem ao mercado regulado em prazo menor que o previsto na regulamentação em vigor, de modo a evitar que sejam penalizados pela decisão tomada sem o conhecimento do custo de tal encargo.

DIRETRIZES E COMPROMISSOS PARA FIXAÇÃO DE TARIFAS
--

PROPOSTA 26 Prever prazos maiores para aplicação da tarifa binômica para os consumidores em Baixa Tensão.

Justificativas

A progressiva implantação de projetos de geração distribuída resulta em redução das receitas das distribuidoras necessárias para o ressarcimento de seus investimentos e custos de operação e manutenção das redes de distribuição. Os custos evitados pelos consumidores que implantam esses projetos são pagos pelos demais consumidores, com tendência a um forte crescimento nos próximos anos.

A implantação das tarifas binômicas para os consumidores alimentados em Baixa Tensão é importante para mitigar essa situação. No entanto, sua implantação deve ser feita com a devida divulgação e antecedência, de modo a não prejudicar os projetos de geração distribuída que foram implantados com as regras atualmente em vigor.

Sugere-se que alterações desse porte sejam feitas com aplicação em, pelo menos, 5 anos após a publicação da regulamentação para essa nova modalidade tarifária.

PROPOSTA 27: Aplicação de sinal locacional nas tarifas de uso do sistema de distribuição

Justificativas

Também, a introdução do sinal locacional nas tarifas deve ser feita com prazo de antecedência adequada para que os consumidores tenham perfeito conhecimento das novas regras e possam desenvolver procedimentos para mitigar custos adicionais.

Propõe-se que esse prazo seja de, no mínimo, 3 anos contados a partir da publicação da regulamentação do cálculo dessas tarifas, com divulgação dos valores que serão praticados no futuro.

SUBSÍDIOS ÀS FONTES INCENTIVADAS

PROPOSTA 28: Estabelecer prazos diferenciados para vigência dos incentivos das fontes renováveis

Justificativas

Atualmente, as fontes renováveis contam com o incentivo do desconto nas tarifas de uso do sistema, incidentes da geração até a carga, durante toda a vigência de sua concessão. Esse benefício provoca progressivos aumentos nas despesas com a CDE para o ressarcimento dos descontos concedidos para os geradores e consumidores.

Antes de introduzir novos mecanismos para redução dos subsídios associados às fontes renováveis – o pagamento de prêmio – os mecanismos atuais podem ser aperfeiçoados e testadas novas alternativas, evitando-se aumentar a complexidade nas transações dessa fonte geradora.

Entendemos que o desconto na TUSD/TUST é importante para permitir competitividade na implantação das usinas que utilizam fontes renováveis. Porém esses benefícios devem ser concedidos pelo prazo necessário para sua viabilização e com previsão de sua extinção, minimizando o montante de subsídios suportados pelos consumidores e mantendo-o em patamar aceitável ao longo do tempo.

Propõe-se que sejam estabelecidos prazos diferenciados para vigência dos incentivos às usinas que utilizam fontes renováveis. Esse prazo seria definido em função das características da usina e do prazo típico para amortização dos investimentos. Apenas para ilustrar essa proposta, por exemplo, uma usina eólica poderia ter direito ao desconto na TUSD por um prazo de 10 anos. Uma PCH por 15 anos. Ao final desse prazo e na renovação das concessões, essas usinas não gozariam de incentivos.

Naturalmente, esses prazos seriam estabelecidos a partir de estudos desenvolvidos pela ANEEL e EPE, de modo a observar as exigências para viabilização de cada tipo de empreendimento.

PROPOSTA 29: Pagamento de prêmio para os geradores de fontes renováveis

Justificativas

Como citado acima, a introdução do pagamento do prêmio para os geradores que utilizam fontes renováveis trará maior complexidade para administração dos diversos tipos de incentivos vigentes. Esse

convívio será por longo período, exigindo reflexão e avaliações de alternativas simplificadoras, a exemplo do apresentado na **PROPOSTA 28**, acima.

Diversos esclarecimentos ainda são pendentes a respeito de como se dará a aplicação do prêmio para as novas usinas e se essas usinas continuariam a proporcionar desconto sobre as tarifas de uso do sistema de distribuição para os consumidores.

Em princípio, essa proposta trará maior complexidade nas transações comerciais no mercado livre. Haverá necessidade de estabelecer regras claras para que se possam estabelecer preços diferenciados para a energia comercializada pelas usinas que recebem Prêmio e aqueles que concedem descontos na TUSD/TUST. Essas regras são importantes uma vez que haverá o convívio das duas modalidades de incentivo por longo período.

Pela complexidade do tema, as regras a serem praticadas para a definição e concessão do prêmio devem ser amplamente divulgadas e discutidas antes de sua implementação.

PROPOSTA 30: Geradores de fontes renováveis que vendem energia em leilões para o mercado regulado não devem receber o prêmio.

Justificativas

Propõe-se que as usinas que geram energia renovável atualmente em operação comercial ou em implantação e que venderam energia em leilão, não seriam elegíveis para a opção pelo Prêmio na parcela de energia vendida no mercado regulado.

Essa medida se justifica pelo fato que esses Agentes têm como incentivo o desconto nas tarifas de uso dos sistemas de transmissão e distribuição para exportação e não proporcionam reduções nessas despesas para as distribuidoras. O Prêmio, por sua vez, será determinado em função dos descontos concedidos da geração até a carga, portanto em valor maior que o benefício hoje percebido pelos geradores que vendem para o mercado regulado.

Para os novos geradores com energia renovável, não haveria previsão de concessão de prêmio ou desconto na TUSD para a parcela vendida para o mercado regulado. Nesse certame, o atual benefício do desconto na TUSD/TUST ou Prêmio se transformaria em preço de venda, eliminando parte das despesas da CDE.

RACIONALIZAÇÃO DE DESCONTOS NA CDE

PROPOSTA 31: Não considerar o ano de 2016 como referência para limitação dos subsídios estabelecidos na CDE

Justificativas

A tabela a seguir mostra o orçamento da CDE referente ao período 2013 a 2016. As informações indicadas são as seguintes:

- a) CDE: Orçamento da CDE no ano;
- b) CDE jan/16: Orçamento da CDE corrigido para 2016, de acordo com a evolução do IGPM;
- c) Dif. 2016: Diferença percentual do orçamento da CDE em relação a 2016;

Evolução do orçamento da CDE – 2013 a 2016 – R\$ bilhões

	CDE	CDE jan/16	Dif. 2016
2013	R\$ 4,50	R\$ 5,49	14,9%
2014	R\$ 4,10	R\$ 4,73	33,2%
2015	R\$ 5,40	R\$ 5,99	5,2%
2016	R\$ 6,30	R\$ 6,30	

Verifica-se que o montante da CDE, escolhido como base para limite superior dos subsídios, é o maior dos últimos 4 anos. Ao considerar esse limite, estar-se-á estabelecendo um patamar elevado para essas despesas, o que não é desejável.

Para que seja reforçado a mensagem da progressiva redução dos encargos da CDE propõe-se que seja considerado como limite superior, o valor referente à média dos últimos 4 anos, o que levaria esse limite para um valor próximo a R\$ 5,6 bilhões (em moeda 2016).