

CONSULTA PÚBLICA MME 021/2016

QUESTIONÁRIO SOBRE A EXPANSÃO DO
MERCADO LIVRE DE ENERGIA ELÉTRICA,
BENEFÍCIOS E RISCOS ENVOLVIDOS.





Consulta Pública MME 21/2016

Objetivo

Questionário sobre a Expansão do Mercado Livre de Energia Elétrica, Benefícios e Riscos Envolvidos.

Contribuição

Pelo presente documento o Grupo CPFL Energia apresenta suas contribuições à Nota Técnica N° 4/2016-AEREG/SE-MME, por meio de considerações às questões formuladas por este Ministério a respeito da expansão do mercado livre de energia elétrica.

Inicialmente, cabe observar que a ampliação do mercado livre é uma questão complexa e demanda uma série de alterações que impactam o marco regulatório do Setor Elétrico e, como consequência, a percepção dos consumidores. Portanto, é necessário o amplo debate desse tema na sociedade brasileira visando ao consenso de uma proposta adequada para toda a cadeia de negócios do setor.

Nesse sentido, a CPFL Energia considera como premissas básicas para esse processo as considerações a seguir, comuns a quaisquer cenários de expansão de mercado:

- a) abertura tarifária para todos os consumidores, separando-se a remuneração referente ao uso dos ativos do sistema elétrico ("fio") da variável referente ao consumo de energia;
- b) alteração do modelo de contratação de energia com a separação das componentes lastro e energia, criando um mercado distinto de capacidade como um instrumento garantidor da expansão da oferta;
- c) evolução das formas de gestão de portfólio das distribuidoras, abrindo-se a possibilidade para a comercialização de seus excedentes de energia com o ambiente de contratação livre;
- d) preservação e estímulo às fontes renováveis na expansão da matriz de energia elétrica;
- e) revisão do modelo de formação de preços para refletir condições de mercado.

A seguir apresentamos nossa visão para as questões da NT 4/2016-AEREG/SE-MME.

QUESTIONÁRIO

1) Informação

- ***Qual o nível de conhecimento da sociedade sobre as alternativas de fornecimento de energia elétrica e sobre a liberdade de escolha do fornecedor de energia elétrica com o qual firmará contrato de compra?***

A CPFL Energia considera que, com as alterações mais recentes ocorridas na legislação do Setor Elétrico Brasileiro que impactaram ora de forma favorável ora desfavorável as tarifas de energia, a sociedade atualmente desempenha um papel mais crítico nas questões relacionadas às alternativas de fornecimento de energia. Com essa preocupação, já evidenciada pela crescente procura por sistemas próprios de geração, a possibilidade de escolher o seu fornecedor de energia aos poucos vem ganhando espaço na mídia. No entanto, essas iniciativas ainda estão restritas a uma parcela reduzida da sociedade.

Assim, em um cenário de ampliação do mercado livre de energia elétrica, seria necessário desenvolver campanhas de divulgação que consigam explicar de forma didática ao grande público essa nova forma de aquisição de energia, as responsabilidades das empresas, os direitos do consumidor nesse mercado, as possíveis alterações no relacionamento comercial e os riscos envolvidos na adesão. Por meio de cartilhas e inserções na mídia, bem como pela disponibilização de canais de atendimento específicos para esclarecimento de dúvidas, seria assegurado ao consumidor o acesso à informação necessário para a tomada de decisão.

- ***Os consumidores têm clareza de que:***
 - ***Continuarão sendo atendidos no transporte de energia elétrica, em sua maioria, pelas empresas de distribuição?***
 - ***Há riscos econômicos e financeiros envolvidos no mercado livre?***
 - ***Escolher o fornecedor da energia elétrica não gera, por si só, reduções nos preços da energia elétrica e alterações na qualidade do serviço de distribuição de energia elétrica?***

Como mencionado no item anterior, o domínio das características do mercado livre está restrito a uma parcela pequena de consumidores e mesmo entre os agentes que já atuam nesse mercado não se verifica uniformidade desse conhecimento. É possível citar exemplo de clientes que, na migração, tinham a expectativa de obter melhor qualidade do fornecimento para sua unidade consumidora, ou então de que não perceberam uma redução de custo como pretendido.

Boa parte da sociedade desconhece que a cadeia produtiva de energia elétrica é segregada nas atividades de geração, transmissão, distribuição e comercialização de energia. Muitos acreditam que, ao escolher um novo fornecedor de energia, na imprecisa denominação de "portabilidade de energia",



poderiam melhorar os níveis de qualidade de fornecimento de energia, sem perceber que a distribuidora na qual estarão fisicamente conectados permanecerá a mesma.

Desta forma, nas campanhas de divulgação do mercado livre, seria preciso responder a essas e outras questões visando esclarecer ao consumidor que a adesão é uma opção com efeito exclusivamente econômico em seu custo de energia, que poderá ser positivo ou negativo dependendo das condições pactuadas na contratação e de variáveis inerentes à operação do sistema elétrico. Questões referentes à qualidade de fornecimento ou interrupções de energia, que consistem na maioria das reclamações do consumidor de energia, não seriam influenciadas em razão da migração e permaneceriam sob fiscalização do Poder Concedente.

Sobre os riscos envolvidos na migração, destaca-se a quantidade de consumidores livres e especiais que solicitam ou já solicitaram retorno ao ACR antes do prazo legal de 5 anos, sendo que em muitas vezes a discussão se estende à esfera judicial. Esses riscos devem ser muito bem explicitados aos consumidores tendo em vista o papel da energia elétrica como um item essencial ao bem estar da sociedade, diferentemente de outros serviços.

2) Tarifação

- ***A tarifa binômia é requisito para a expansão do mercado livre?***

Sim, um passo inicial para mitigar possíveis desequilíbrios econômico-financeiros e preparar o Grupo B para liberalização do mercado de energia é a introdução de tarifas em duas partes para estes consumidores. Desta maneira, a fatura passaria a considerar uma parcela fixa pela utilização do "fio" da distribuidora e outra variável de acordo com o consumo de energia, respectivamente tarifa de demanda e tarifa de energia.

A CPFL Energia considera que essa separação é necessária não apenas em um cenário futuro de expansão do mercado livre, mas também no contexto atual para refletir a correta remuneração da disponibilidade dos ativos das concessionárias de distribuição.

- ***É possível expandir o mercado livre com a manutenção da tarifa monômia? Ou isso aprofundará as distorções existentes na tarifa monômia?***

Não é possível expandir o mercado livre com a manutenção da tarifa monômia. Com a liberalização do mercado, torna-se mais acentuado o risco de a distribuidora não recuperar via faturamento o volume de receita suficiente para cobrir seus custos operacionais e com isso entrar em desequilíbrio econômico. Com a caracterização das distribuidoras como empresas de "fio", elas passariam a ter sua remuneração associada à utilização máxima de seus ativos e não em função da energia demandada por seus consumidores.

- ***Quais os requisitos técnicos de medição para implantar a tarifa binômia? Se necessária para viabilizar a expansão do mercado livre, quando poderá ser implantada?***

Os requisitos técnicos de medição deverão variar conforme o grau de evolução do mercado livre. No cenário atual em que somente os consumidores enquadrados nos Arts. 15 e 16 da Lei 9.074/95 e no Art. 26 da Lei 9.427/96 podem escolher um fornecedor de energia diferente de sua concessionária de distribuição, os requisitos de medição já estão em vigor de acordo com os Procedimentos de Distribuição ou os Procedimentos de Rede do ONS, dependendo do ponto de conexão. Desta forma, em um cenário inicial de ampliação do mercado ainda restrita a consumidores da alta tensão (Grupo A), não seriam necessárias alterações nos padrões de medição já praticados atualmente.

Em um cenário de abertura do mercado livre para o consumidor de baixa tensão, a princípio, a troca do parque de medidores não é condição necessária para a viabilização da tarifa binômia. Por exemplo, informações da campanha de medidas que as concessionárias de distribuição realizam em seus processos de revisões tarifárias para o cálculo da responsabilidade de demanda dos consumidores poderiam ser utilizadas para definir tarifas binômias, diferenciadas por classe de consumo. Assim, nas

unidades consumidoras onde não se disponha do medidor que permita a tarifação binômica (*smart metering*), a parcela referente à demanda máxima poderia ser calculada por estimativa.

Apesar de não ser condição necessária, para um cálculo mais preciso da responsabilidade de demanda dos consumidores a troca dos medidores atuais dos consumidores do Grupo B por medidores horários é um requisito importante. Desta forma, deveria ser considerado e planejado um programa de incentivo às distribuidoras modernizarem o parque de medição no médio e longo prazo - dado que os consumidores do Grupo A já possuem este tipo de medidor instalado - em prazos compatíveis com a capacidade de investimento da concessionária bem como sua capacidade técnica e operacional para efetuar as substituições.

O prazo poderia ser reduzido caso fosse adotada alguma política pública de incentivos para a implantação desta nova tecnologia na rede de distribuição, prática realizada em países da União Europeia para potencializar a instalação de medidores inteligentes nos consumidores daqueles países. Destaca-se que a proposta de criação do InovaRede, durante a tramitação da Medida Provisória 735/2016, tinha como objetivo estimular investimentos para modernização das redes de distribuição e que poderia incentivar a instalação dos novos medidores, mas o tema foi vetado na conversão da MPV na Lei 13.360/2016.

Assim, condicionar a migração do consumidor de baixa tensão para o mercado livre à troca do medidor pode representar em um primeiro momento um desincentivo à ampliação do mercado livre, em razão do volume de medidores envolvido. No longo prazo, em consonância com a evolução da formação de preços no mercado de curto prazo, será imprescindível adotar medidores horários para todos os consumidores em processo de migração. Um ponto de atenção nesse período de transição é como tratar os processos de contabilização e liquidação de energia sem a instalação de tais medidores.

- ***É necessária a revisão da atual estrutura tarifária?***

Sim, para a aplicação da tarifa binômica ou realização do *decoupling* das tarifas do Grupo B, condição necessária para a expansão do mercado livre, é imprescindível a revisão da atual estrutura tarifária, especificamente em relação às tarifas do Grupo B.

- ***Qual deve ser o intervalo de formação de preços e tarifas a serem percebidos pelos consumidores nos mercados atacadistas e varejista de energia elétrica? Diário? Horário? Outro intervalo?***

O intervalo de formação de preços deve evoluir para o intervalo horário, de forma gradual, para refletir as condições reais da operação do Sistema Interligado Nacional (SIN), associado a esse processo um planejamento para a instalação de medidores inteligentes.

3) Usinas Cotistas

- ***A expansão do mercado livre exige mudança na forma de contratação dessas usinas?***

Sim. À medida que ocorrer a expansão do mercado livre, o mercado regulado das distribuidoras terá diminuída sua necessidade de energia. Uma vez que a legislação vigente prevê que as cotas sejam alocadas às distribuidoras de forma compulsória, aumenta-se o risco de desequilíbrio estrutural entre oferta e demanda de energia nesse ambiente. Outrossim, deve-se considerar o risco de sobre oferta de energia no mercado cativo, onerando desproporcionalmente os consumidores que permanecerem no mercado das distribuidoras. Ademais, a expansão do parque gerador não acompanhará a demanda indicativa observada pelas concessionárias de distribuição. Assim, o modelo de cotas em vigor é inadequado para o cenário em comento.

- ***Há obstáculos para essa alteração? Quais?***

Sim, há questões de ordem jurídica e econômica, visto que os contratos das usinas cotistas foram celebrados à luz da legislação, são instrumentos jurídicos perfeitos e suas revogações implicariam em insegurança para todo o setor e possível judicialização da matéria.

- ***É possível expandir o mercado livre diante de uma oferta compulsória de energia elétrica para o mercado regulado?***

A CPFL Energia considera que a expansão do mercado livre não se viabiliza diante de uma oferta compulsória de energia para o mercado regulado. Essa condição é indesejada também para o agente vendedor, que vê impedimento de ofertar sua energia em condições de mercado. Caso fosse possível, haveria um cenário de sobrecontratação do ambiente regulado, com contínua elevação de custos para os consumidores que permaneceriam nesse ambiente, isto é, os consumidores remanescentes seriam onerados em detrimento daqueles elegíveis à migração.

- ***O atual modelo de renovação das concessões e das autorizações de geração de energia elétrica é aderente à expansão do mercado livre?***

O modelo de renovação das concessões e das autorizações de geração de energia elétrica considerado para o Leilão nº 12/2015, adequando a proporção de oferta entre o ACR e o ACL, trouxe avanços nesta questão. Contudo, a energia alocada ao regime de cotas (70%) permanece restrita ao ambiente regulado quando poderia haver alocação desta energia ao ACL.

Na visão deste Grupo, o regime de cotas não propicia a competitividade pretendida pelo ACL, ao criar uma reserva de mercado ao ACR que não precisará de todo esse montante no longo prazo. Assim, entendemos que o modelo de renovação das concessões e das autorizações de geração de energia elétrica deve ser revisto no contexto de ampliação do mercado livre, tendo como ponto de partida a separação das componentes de lastro e energia, sendo a primeira um encargo obrigatório para todos os consumidores.

4) Comercialização de Energia Elétrica

- ***A expansão do mercado livre aumenta as responsabilidades dos agentes na gestão da comercialização?***

Sim. Considerando-se que atualmente a maioria dos consumidores do SIN é atendida de forma regulada e que, na perspectiva de expansão do mercado livre, amplia-se o potencial de migrações, a gestão da comercialização assumiria novas proporções. A liberalização do mercado altera o papel dos agentes no modelo institucional do SEB: dado que as distribuidoras não contratarão energia no volume anterior, a responsabilidade de garantir a expansão da capacidade instalada de geração será compartilhada entre todos os consumidores, com diferentes níveis de entendimento sobre comercialização de energia e riscos associados.

Na expansão do mercado livre, cabe observar que a gestão de crédito, as garantias financeiras e a inadimplência da energia passam a ser itens de grande relevância para o mercado. Assim, introduz-se no mercado de energia um risco atualmente ausente que é o risco sistêmico, aumenta-se em muito a responsabilidade das comercializadoras. A saída de uma comercializadora de grande porte poderia afetar os demais elos da cadeia, em especial o segmento de geração.

- ***É necessário reforçar os requisitos para autorizar agentes habilitados a vender energia elétrica diretamente aos consumidores?***

Sim. Apesar dos atuais mecanismos de controle disciplinado pelas Resoluções ANEEL 678/2015 e 701/2016 já apresentarem um relevante avanço quanto aos requisitos necessários à habilitação dos agentes, a liberalização do ACL demanda uma revisão para que se tenha maior confiabilidade e segurança no mercado, mitigando riscos sistêmicos que podem ser provocados pela inadimplência de grandes agentes.

- ***Como lidar com eventuais saídas repentinas e falências de vendedores do mercado?***

Será preciso reavaliar o sistema de garantias financeiras para a atividade de comercialização de energia, pois o fluxo de caixa das empresas ganhará extrema relevância para o equilíbrio de pagamentos, já que a responsabilidade pela expansão do SIN será compartilhada com o ACL. Assim, é necessário criar algum limitante ou controle para impedir que os agentes prejudicados pela saída do vendedor fiquem expostos ao mercado de curto prazo, como o aporte de garantias suficientes para que tenham acesso ao mercado na hipótese dessa saída.

- ***Há risco de “seleção adversa” na venda? Ou seja, os vendedores de energia elétrica atenderão a todos os consumidores, sem exclusão?***

Devido a fatores como avaliação de crédito e inadimplência, os agentes vendedores no mercado livre selecionam atualmente os clientes para a composição de suas carteiras, visando mitigação de riscos.

Assim, os agentes vendedores poderão escolher os consumidores para os quais comercializarão energia, da mesma forma que já ocorre atualmente na comercialização de energia no mercado livre.

- ***A migração para o mercado livre deve ser opcional ou compulsória? Ou seja, deve ser mantida a possibilidade de o consumidor optar pelo mercado regulado?***

O processo de migração para o mercado livre deve ser compulsório, porém gradual, de médio e longo prazo, restrito em um momento inicial ao mercado do Grupo A. Deverá ser estipulado um período de transição, a exemplo do processo realizado pelas concessionárias de distribuição quando da extinção da modalidade convencional do Grupo A (entre os 3º e 4º ciclos de Revisão Tarifária), em que os consumidores puderam optar pelas modalidades tarifárias azul ou verde, e, ao final do prazo, aqueles que não exerceram a opção foram migrados compulsoriamente, conforme regulamentação da ANEEL.

Assim, entende-se que:

- i. todos os consumidores do Grupo A deverão migrar para o ACL em um prazo definido;
 - ii. os novos consumidores do Grupo A durante esse período já seriam livres a partir da data de ligação;
 - iii. paralelamente, deve ser definida política pública que incentive o desenvolvimento de novas tecnologias (*smart grid* e *smart metering*), preparando as redes de distribuição para uma futura liberalização de todo o mercado (incluindo o Grupo B).
 - iv. a migração do Grupo B seria avaliada oportunamente quando finalizada a migração do Grupo A.
- ***É necessário definir um “fornecedor de última instância”, ou seja, um agente que tem obrigação de fornecer energia elétrica aos consumidores?***

Sim. O provedor de último recurso atenderia a consumidores sem cobertura contratual. Destaca-se que a migração compulsória mencionada na questão anterior não obrigaria o consumidor a contratar energia de uma comercializadora; nesse caso ele seria atendido por um novo agente, denominado "Distribuidora Comercializadora", mas estaria livre para escolher uma comercializadora a seu critério.

A CPFL entende que deve ser realizado o *unbundling*, separando-se a atividade do "fio" da atividade de comercialização de energia. Assim, seria criado este novo agente "Distribuidora Comercializadora", mantendo o negócio do "fio" (*core business*) da Distribuidora tradicional não impactado pela atividade de comercialização de energia, embora esta continue sendo regulada. A Distribuidora Comercializadora deverá ter uma remuneração adicional pela comercialização da energia referente aos consumidores que optarem por não exercer o direito de escolha de um fornecedor de energia no mercado livre.

- ***Deveria ser estabelecida uma franquia de fornecimento de energia elétrica que seja um direito de cada consumidor no mercado regulado, sendo estes livres no consumo que ultrapassar essa***

franquia? Como tratar o retorno de consumidores para o mercado regulado, no caso de esse ambiente de contratação não for extinto?

Não. A CPFL Energia considera que a solução mais adequada seria a separação dos mercados de lastro e energia, em que o primeiro seria arcado compulsoriamente por todos os consumidores do SIN e no segundo os agentes vendedores comercializariam energia como proteção à variação de preços.

Mantendo-se o ambiente de contratação regulada, o retorno de consumidores seria tratado unicamente por meio do “fornecedor de última instância”, em caso de saída do agente vendedor do mercado.

- ***É preciso aprimorar as formas atuais de registro e monitoramento dos contratos do mercado livre?***

Sim. É preciso aprimorar, para que distribuidoras e comercializadoras estejam sob o mesmo regime de regulamentação. A ampliação do mercado deve ser precedida de revisão das regras de mercado a fim de compatibilizar riscos e oportunidades, direitos e obrigações a cada tipo de agente do mercado, mitigando riscos sistêmicos advindos da nova realidade de liberalização, que podem ser provocados pela inadimplência de grandes agentes.

- ***É necessário aprimorar o atual sistema de medição e faturamento?***

Sim. Os sistemas de medição e faturamento deverão ser aprimorados à medida em que novas tecnologias de medição e transmissão de dados estejam em operação, a exemplo da entrada gradual de medidores inteligentes no segmento de baixa tensão. Esse aprimoramento deve ser compatível com a capacidade técnica e econômico-financeira das distribuidoras em realizar adequações nos sistemas em suas áreas de concessão.

Quanto ao sistema de medição, destacam-se os seguintes aspectos:

- a. Quanto a gestão dos ativos: as distribuidoras deverão continuar como responsáveis pela instalação dos ativos (sem exclusividade na atividade, mas responsável pela homologação do sistema), operação e manutenção dos sistemas conectados às redes de distribuição;
- b. O serviço de medição e leitura deverá continuar sendo de responsabilidade da distribuidora, com a respectiva remuneração pela prestação pelo serviço;
- c. Outro aspecto que deve ser observado é quanto a modernização dos medidores do Grupo B. Apesar de não ser condição necessária para a expansão do ACL, apresenta-se como oportuno o momento para a discussão dos incentivos para a aceleração da sua substituição. Um sistema de medidores inteligentes é essencial para a viabilização da venda de energia sob a forma de produtos mais variados e sofisticados aos consumidores. Ademais, em conjunto com a rede inteligente, é um passo importante no preparo do sistema elétrico brasileiro para a rede do futuro, onde integram: controles de consumo e demanda; controle total da residência (*smart home*); integração com a "internet das coisas"; controle e gerenciamento de fluxos bidirecionais (geração distribuída e *storage*); veículos elétricos; e etc.

Quanto ao sistema de faturamento, destacam-se os seguintes aspectos:

- a. No primeiro momento, quando a liberalização do mercado estiver restrita aos consumidores do Grupo A, não seria necessário aprimoramento no sistema de faturamento, pois de acordo com as regras vigentes, para os consumidores livres a distribuidora já é responsável pela leitura do consumo de energia e faturamento apenas pela parcela "fio", enquanto o consumo de energia é faturado pelo fornecedor do consumidor (geradora ou comercializadora).
- b. No segundo estágio, quando for iniciado o processo de liberalização do Grupo B, uma nova escala de faturamento e fluxos de informações serão impostos aos fornecedores de energia, sendo imprescindível que se discutam aprimoramentos dos sistemas de faturamento dos agentes;
- c. A partir da liberalização do Grupo B, as Distribuidoras podem oferecer o serviço de cobrança da parcela de energia na fatura de rede, cobrando pelo serviço adicional prestado.

Na mesma linha da emissão de faturas, os serviços de corte e religa deverão continuar sendo de responsabilidade da distribuidora que será remunerada pela atividade. Esta prática é motivada na estabilidade e segurança para com a operação e manutenção da rede de distribuição.

- ***As distribuidoras de energia elétrica poderão comercializar energia elétrica e outros serviços para os consumidores? Ou a comercialização no mercado livre deve continuar sendo vedada às distribuidoras?***

A CPFL Energia entende que as bases do modelo do Setor Elétrico Brasileiro concebidas a partir da Lei 9.074/95 devem ser preservadas, ou seja, mantendo-se a concorrência nas atividades de geração e comercialização de energia elétrica e a gestão das redes de transporte como atividades fim das concessionárias de transmissão e distribuição. Contudo, além da figura como provedor de última instância para atendimento aos consumidores sem cobertura contratual, as distribuidoras devem ter a permissão de comercializar volumes excedentes de energia com agentes do ambiente livre, por meio de leilões, especialmente no contexto atual de sobrecontratação em função da retração da atividade econômica.

A abertura do mercado livre deve ser precedida de mecanismos mais ágeis e eficazes para que as distribuidoras efetuem a gestão de seu portfólio. Adicionalmente, as distribuidoras poderão a seu critério desenvolver serviços com preços livremente negociados, haja vista esses custos não estarem cobertos pela tarifa fio cobrada dos consumidores.

Assim, devem ser revistos os regulamentos atuais quanto a contratação de energia e potência, sobrecontratação e negociação dos excedentes de energia das distribuidoras.

- ***Como lidar com a inadimplência do mercado e com suas implicações na possibilidade de corte no fornecimento?***

Como a inadimplência de consumidores provoca desequilíbrio econômico-financeiro entre os agentes do mercado, o sistema de garantias financeiras deve ser reavaliado para a atividade de comercialização de energia no cenário de expansão do mercado livre. Adicionalmente, será preciso aperfeiçoar a regulamentação quanto ao reconhecimento do custo da inadimplência dos consumidores das distribuidoras, que sob a ótica do provedor de última instância deveria prever a neutralidade total. Os demais agentes comercializadores de energia permaneceriam com o risco de crédito.

Com relação aos serviços de corte e religa, quaisquer inadimplências (de energia ou fio) poderão ensejar o direito a requisição de corte pelo agente de distribuição ou comercialização. Contudo, os serviços de corte e religa deverão continuar sob a responsabilidade da distribuidora detentora da área de concessão em que o consumidor está conectado, já que a intervenção se dará na rede e equipamentos de sua concessão. O agente de distribuição deverá ser remunerado pelo agente de comercialização quando este requisitar o serviço de corte e religa e a inadimplência do consumidor deverá ser comprovada antes da realização do serviço supracitado.

Nessa questão é necessário também examinar as formas de relacionamento comercial entre os consumidores e as empresas - concessionária e comercializadora - por ele contratadas. Atualmente, a inadimplência do mercado livre é explicada basicamente por problemas localizados, tais como liminares que represaram o pagamento do risco hidrológico (GSF). Na hipótese de um consumidor livre ou especial não honrar seus compromissos junto à CCEE, ele estará sujeito ao corte por sua distribuidora local conforme a legislação.

Na abertura do mercado livre para os demais consumidores do Grupo A e, posteriormente, do Grupo B, considera-se inviável operacionalmente que todos possam ser agentes da CCEE nos moldes atuais dos processos de contabilização e liquidação, problema que seria solucionado pela figura do comercializador varejista. Contudo, diferentemente da adesão do consumidor livre ou especial diretamente à CCEE, pela regulamentação o comercializador varejista assume todo o risco da eventual inadimplência de um consumidor representado.

Assim, entende-se que as medidas para lidar com o problema da inadimplência no mercado livre seriam:

- a) desenvolvimento de formas de pré-pagamento;
 - b) opção de unificação das faturas de uso e energia em um único documento de cobrança; e
 - c) redução dos prazos para suspensão do fornecimento em caso de inadimplência, respeitando a capacidade técnica das distribuidoras em operacionalizar os cortes em sua área de concessão.
- ***O mecanismo de depósitos de garantias na Câmara de Comercialização de Energia Elétrica (CCEE) precisa ser ajustado em caso de ampliação do mercado livre?***



Sim. O modelo atual de aporte de garantias na CCEE está adequado ao porte atual do mercado livre mas deve ser redesenhado em caso de ampliação, destacando-se novamente os problemas de riscos sistêmicos mencionados no início deste bloco de questões, decorrentes de um mau dimensionamento das garantias financeiras.

5) Contratos Legados

- ***Como lidar com o aumento dos riscos de sobrecontratação das distribuidoras e de desconstratação dos geradores?***

De forma geral nesta seção de perguntas, a CPFL Energia considera que os volumes advindos da sobrecontratação das distribuidoras deve ser objeto de leilões para comercialização de sobras para o ambiente livre, permanecendo a distribuidora responsável pelo contrato original com o agente vendedor.

De forma a mitigar eventuais riscos de repasse que introduziriam novos custos de gestão para o segmento de distribuição, deve-se possibilitar a venda de sobras de energia pelas distribuidoras ao ACL, através de leilões, e garantir que a diferença de preços entre os contratos de compra das distribuidoras com as geradoras e de venda das distribuidoras com os compradores seja custeado por encargo a ser rateado entre todos os consumidores do mercado (ACR e ACL).

Além disso, o risco hidrológico atualmente alocado para os consumidores do ACR, com repasse para as distribuidoras através do mecanismo das bandeiras tarifárias, deve ser compartilhado entre todos os consumidores (ACR e ACL) através de encargo tarifário.

- ***É possível concatenar a expansão do mercado livre com o vencimento ou redução da energia contratada pelas distribuidoras?***

Sim. Partindo-se dos balanços de energia das distribuidoras projetados para os próximos anos, seria possível visualizar janelas para abertura de mercado de acordo com o vencimento dos contratos. No entanto, essa proposta postergaria o efeito desejado na liberalização, visto que tal concatenação poderia ser realizada somente a partir do ano de 2023, ano em que há expressiva desconstratação de energia do ACR.

- ***Como cobrir os custos da sobrecontratação das distribuidoras?***

Considerando o cenário de liberalização do mercado, os custos de sobrecontratação não deverão recair sobre as concessionárias de distribuição ou dos consumidores no mercado regulado exclusivamente. Estes custos deverão ser alocados de forma compartilhada entre todos os consumidores do mercado (ACR e ACL) por meio de encargo tarifário.

Alternativamente, de forma a mitigar efeitos financeiros, o volume de sobrecontratação direta ou indireta pela migração de consumidores para o mercado livre poderia ser ofertado no ACL levando-se em conta o preço médio do mix das distribuidoras participantes do certame.

- ***Deverá esse custo ser pago por todos os consumidores?***

A diferença de preços entre os contratos de compra das distribuidoras com as geradoras e de venda das distribuidoras com os compradores deverá ser custeado por encargo a ser rateado entre todos os

consumidores. Nesse sentido cita-se o exemplo de uma usina termelétrica, que ao ser acionada traz benefícios sistêmicos a todos os consumidores de energia do SIN, independentemente do ambiente de contratação escolhido pelo consumidor. Outro exemplo pertinente é a contratação de Energia de Reserva, que é remunerada por meio de Encargo de Energia de Reserva (EER), com a destinação de cobrir os custos decorrentes da contratação de energia de reserva, incluindo os custos administrativos, financeiros e tributários. Este encargo é rateado entre todos os usuários finais de energia elétrica do SIN.

Desta forma, entende-se que os custos deverão ser alocados de forma compartilhada entre todos os consumidores do mercado (ACR e ACL) por meio de encargo tarifário.

- ***Qual o impacto desse custo para a sociedade?***

Esse custo, apesar de elevado em cenários de recessão econômica, garante a segurança de suprimento para todo o SIN. Posteriormente, o problema da sobrecontratação poderia ser aos poucos neutralizado, considerando-se a aceitação da proposta de criação dos mercados de lastro e energia em que as distribuidoras não estariam mais sujeitas à obrigação de contratar a totalidade de seu mercado de energia, em conjunto com as regras do MCSD e dos acordos bilaterais para rescisão de CCEAR.

- ***É possível, por meio de licitação de produtos virtuais, disponibilizar ao mercado a energia elétrica já contratada que as distribuidoras possuem em seu portfólio? O fato de esses contratos possuírem características, prazos e riscos diferentes, oriundos de diversos tipos de leilões realizados no passado, é empecilho?***

Sim, é possível a realização de leilões com produtos virtuais disponibilizados ao mercado. A diversidade de contratos não seria um empecilho, contanto que a diferença de preços entre os contratos de compra das distribuidoras com as geradoras e o mix de venda das distribuidoras com os compradores seja custeado por encargo a ser rateado entre todos os consumidores.

O certame poderia ser operacionalizado pela CCEE e considerar produtos padronizados, de acordo com as seguintes classificações:

- a) produtos por quantidade e disponibilidade;
- b) prazos de suprimento; e
- c) fontes convencionais, convencionais especiais e incentivadas.

Conforme a Lei 9.427/1996, na comercialização de energia especial excedente pela distribuidora, o incentivo econômico associado a essas fontes seria transferido ao agente comprador.

- ***Como assegurar o financiamento do gerador que tem o contrato com as distribuidoras como garantia junto a credores?***



O financiamento ficaria assegurado por meio da manutenção das obrigações da distribuidora nos contratos originais com as geradoras, ou seja, os contratos de venda da distribuidora para o ACL seriam apenas de produtos virtuais, mantendo as condições de risco e retorno originalmente esperados pelas geradoras. Toda a sobrecontratação direta ou indireta motivada pela migração de consumidores para o mercado livre deverá ser alocada a todos os consumidores do SIN via encargo ou, alternativamente, ser ofertada no ACL considerando o preço médio do *mix* Brasil. Adicionalmente, os contratos das distribuidoras para o ACL exigiriam maiores garantias financeiras por parte do comprador.

6) Expansão da Oferta

- ***Qual o impacto da redução do mercado regulado na expansão da oferta?***

No Brasil a expansão da geração é realizada por meio de leilões de compra de energia onde participam como compradores as distribuidoras de energia elétrica. O objetivo desses leilões é atender o mercado cativo, que tem se constituído o lastro comercial para a expansão da geração. Os geradores que negociam energia nos leilões com as distribuidoras firmam contratos de compra e venda de energia de longo prazo, de 15 a 30 anos, e utilizam esses contratos como garantia para a tomada de financiamento junto a bancos, normalmente o BNDES.

Assim, a expansão da oferta está associada ao crescimento do mercado regulado, que se caracteriza por transparência nos preços e segurança financeira para compradores e vendedores. Uma redução desse mercado afeta a lógica de expansão da oferta, à medida em que desloca no tempo a necessidade por novos empreendimentos de geração e provoca sobras de energia entre os agentes compradores.

A liberalização do mercado reflete na redução do tamanho do mercado cativo e consequentemente na redução da necessidade de compra de energia das distribuidoras. Por outro lado, os consumidores do mercado livre não se contratam em prazos tão longos.

Portanto, existe o risco de que, ao reduzir o tamanho do mercado cativo, a expansão necessária do parque gerador não acompanhe a demanda, provocando desequilíbrio estrutural entre oferta e demanda de energia.

- ***Como aumentar a relevância do mercado livre na expansão da oferta?***

Para os novos contratos deverá haver o compartilhamento da responsabilidade da expansão do sistema. Entendemos que, com a proposta de ampliação do mercado livre, a regra vigente para a expansão da oferta - por meio de leilões regulados - não seria mais aplicável, pois nova dinâmica se instala, momento em que a EPE passaria a atuar mais expressivamente no planejamento, de forma centralizada, com as distribuidoras e comercializadoras fornecendo suas bases de medição ou ainda sendo utilizada a base da CCEE. Ou seja, deverá haver regras claras para que os agentes de geração possam garantir a expansão da oferta e obter o retorno necessário dos investimentos realizados, a fim de que não ocorra o risco de desabastecimento.

Uma outra abordagem para aumentar a relevância do mercado livre na expansão da oferta, que também passa por mudanças na regulamentação, seria a adoção de técnicas e instrumentos de mercados financeiros na comercialização de energia, fornecendo aos investidores desse mercado determinados graus de segurança, organização, simetria nas informações e liquidez. Seria necessário redesenhar o modelo do ambiente de livre contratação de energia, incorporando elementos dos mercados de capitais e estabelecendo instituições para centralização, gestão e monitoramento dos negócios.

- ***Deve haver alguma obrigação de contratação de longo prazo nos consumidores?***

Partindo-se da proposta da separação dos mercados de lastro e de energia, no longo prazo deveria haver apenas a obrigação da contratação de potência, para assegurar a expansão da oferta. O consumidor teria liberdade para negociar seu prazo de suprimento da maneira mais conveniente. Entretanto, deveria haver penalidades para que esses consumidores não fiquem demasiadamente descontratados, além dos riscos serem muito bem explícitos a eles.

Alternativamente, propõe-se a criação de um encargo variável, vinculado ao prazo do contrato da energia comercializada. Desta maneira, contratos de curto prazo pagariam um encargo positivo pelo volume de energia contratado, enquanto contratações de longo prazo teriam um encargo negativo, reduzindo o custo unitário. Esta seria uma forma do mercado incentivar a contratação de longo prazo.

- ***Como deve ser a formação do preço do mercado de curto prazo para aumentar o papel do mercado livre na expansão da oferta?***

O preço no mercado de curto prazo deve refletir o custo real da geração de energia, sinalizando corretamente os riscos de falta de suprimento. Como abordado no item de comercialização deste formulário, avaliamos que o modelo deve evoluir para a precificação horária, de forma gradual.

- ***Qual a melhor forma de liquidação do mercado de curto prazo para as sobras de energia elétrica dos consumidores livres?***

As sobras poderiam ser liquidadas por agentes de comercialização, que venderiam este produto aos consumidores e assumiriam o risco.

- ***A separação das contratações de lastro e energia pode ser um caminho para a expansão do mercado livre? Como lidar com os custos dessa alternativa e transição para sua implantação?***

Sim. A CPFL Energia considera essa iniciativa fundamental para viabilizar a ampliação do mercado livre. A contratação de potência seria realizada por leilões centralizados, resultando em um encargo de capacidade a ser arcado por todos os consumidores do SIN.

A separação entre lastro e energia dividiria a receita do gerador em duas componentes, sendo a de capacidade originada do leilão centralizado, e a energia seria negociada entre os ambientes regulado ou livre. Neste cenário, a energia seria comercializada como um mecanismo de proteção para variações do mercado e, desta forma, abriria oportunidades para a criação de produtos nos moldes daqueles praticados nos mercados de capitais.

- ***Uma bolsa de energia elétrica deve ser criada para complementar os sinais do mercado bilateral de contratos para garantir a expansão?***

Entendemos que essa pode ser uma das alternativas para sinalizar de maneira adequada os preços futuros de mercado além de permitir a comercialização mais ágil de energia.

- ***O custo do financiamento da expansão da oferta em um mercado livre seria maior que o atualmente praticado? A sociedade está disposta a pagar este custo caso a resposta seja positiva?***

A princípio o custo seria mais elevado, por aumentar o risco financeiro assumido pelos vendedores e diminuir o prazo dos contratos de energia com os geradores. Contudo, a evolução para um ambiente de liberalização de mercado, acompanhado da inserção gradual de novas tecnologias e iniciativas poderá levar também a alterações nos modelos de expansão por parte dos agentes de financiamento.

Quanto a disponibilidade a pagar da sociedade, entende-se que dificilmente o consumidor estaria disposto a arcar com a elevação de custos da fatura de energia para a garantia de oferta futura de capacidade de geração.

- ***Como seriam os recebíveis para garantir o investimento na expansão da geração para o mercado livre?***

Uma alternativa que vem sendo discutida pelos agentes de comercialização com o BNDES seria a criação de um *pool* de comercializadores que garantiriam com seus contratos o financiamento dos empreendimentos. Esses contratos, firmados com os clientes, seriam substituídos por novos na medida em que aqueles vencessem, e assim sucessivamente, dando segurança ao financiador até o término do contrato.

- ***Há experiências internacionais de sucesso para países similares ao Brasil (participação hidroeétrica superior a 65% na produção de energia, taxa de crescimento do mercado superior a 3% ao ano em regime permanente, forte variabilidade de preços de curto prazo) com a expansão da oferta para o mercado livre? Quais?***

É possível citar exemplos de países que se enquadram nesses quesitos (predominância da hidroeletricidade na matriz e crescimento econômico médio de 3% a.a.) e que promoveram a liberalização parcial ou total do mercado de energia elétrica, como o caso da Colômbia na América Latina, mas as características únicas do sistema elétrico brasileiro não permitem uma comparação direta.

7) Subsídios

- ***A expansão do mercado livre exigirá mais recursos para custear os descontos na TUST e na TUSD? Em caso positivo, os consumidores brasileiros de energia elétrica serão onerados assimetricamente?***

Sim. De acordo com a metodologia vigente, o aumento do número de consumidores especiais, que comprem energia de fonte alternativa, exigirá aumento de recursos para financiamento dos subsídios tarifários, atualmente suportados pelos consumidores por meio da CDE, que possui cotas diferenciadas para as regiões do país. Contudo, a Lei 13.299/16 prevê a equalização gradual dessas cotas a partir de 2017 em função do mercado de cada distribuidora e, assim, no longo prazo os consumidores seriam impactados uniformemente.

A CPFL Energia avalia que deve haver o compartilhamento entre o mercado cativo e livre (ACR e ACL) de todos os subsídios tarifários.

Um exemplo de política pública que poderá ser implementada no país dentro dos próximos anos e cujos efeitos recairão diretamente sobre esse tema diz respeito ao compromisso firmado pelo Brasil na COP 21. Para o setor elétrico, a meta é alcançar uma participação de 45% de energias renováveis na composição da matriz até 2030, aumentando o fornecimento advindo de fontes de energia não fóssil (excluindo a hidroeletricidade) para, ao menos, 23% da matriz elétrica nacional.

Assim, a expansão do Mercado Livre deve, necessariamente, estar alinhada às políticas públicas e aos compromissos do país de descarbonização da matriz energética, seja por meio de subsídios ou não.

- ***É viável expandir o mercado livre com base na comercialização de energia elétrica subsidiada?***

O subsídio é necessário até o momento em que a fonte de energia se torna competitiva (ganho de escala ou maturação de nova tecnologia). Os subsídios nas tarifas concedidos às fontes renováveis, como eólicas, pequenas centrais hidrelétricas (PCH) e solares fotovoltaicas, por exemplo, visam à maior competitividade dessas fontes frente às outras fontes de geração convencional.

Uma alternativa aos subsídios na abertura do mercado é considerar nos preços os custos das externalidades pertinentes a cada fonte. Dentre as diversas externalidades que poderiam ser consideradas, podemos citar:

- sinal locacional, que considera os benefícios de uma geração próxima aos centros de carga, reduzindo perdas, melhorando os níveis de tensão e a confiabilidade no fornecimento de energia, além de postergar investimentos em transmissão;
- desenvolvimento de mercados que incentivem as fontes limpas capazes de capturar dióxido de carbono (CO₂). Além do mercado internacional de créditos de carbono (o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo - MDL), o Brasil possui algumas iniciativas nesse aspecto e que têm potencial para crescer, tais como o Certificado de Energia Renovável;

- Complementaridade na geração, por meio de incentivo a arranjos híbridos e que otimizem a utilização dos sistemas de escoamento de energia.

Dessa forma, os subsídios podem ser gradativamente substituídos por mudanças regulatórias que tragam as diversas fontes, renováveis ou não, para uma mesma base, a fim de que sejam competitivas e tenham acesso a esse novo mercado livre.

- ***O fim da assimetria no valor das cotas da Conta de Desenvolvimento Energético (CDE) é requisito para expansão do mercado livre?***

Não. Segundo bases de dados da ANEEL, os descontos na TUSD/TUST custeados pela Conta de Desenvolvimento Energético representam uma parcela reduzida do total de despesas (inferior a 10%) e, assim, não seriam representativos para condicionar a abertura do mercado ao fim da assimetria no valor das cotas. Observa-se também que a parcela da TUSD relacionada à CDE é a mesma para consumidores cativos e livres em um mesmo subgrupo tarifário, ou seja, variações na CDE não tem impacto na decisão de migração.

- ***Deve ser revisto o subsídio às fontes alternativas?***

Sim, desde que haja uma forma de manter a atratividade aos investimentos para expansão dessas fontes. Pelo modelo do leilão de lastro, os subsídios às fontes alternativas seriam substituídos por um encargo de capacidade, que mediante políticas públicas (redução de imposto de renda, comercialização de créditos de carbono, tarifas *feed-in*, etc.) seriam alternativas à garantia da atratividade das fontes renováveis, alinhadas a compromissos internacionais em questões ambientais e de sustentabilidade.

- ***Deve ser modificada a forma de financiamento do subsídio às fontes alternativas?***

Sim. Uma maneira de incentivar o financiamento de fontes alternativas é a aplicação de Tarifas *Feed-In (FIT)*. Essa tarifa é capaz de suportar grandes mercados de energia renovável a um custo que acaba pulverizado entre todos os consumidores de energia.

- ***Caso haja subsídio, o montante de subsídio deve ser fixado previamente e disputado nos leilões? Ou seja, o montante deve ser definido a partir de um processo concorrencial em que é beneficiado aquele que aceitar o menor valor de subsídio?***

Entendemos que poderia ser implementada uma solução que não gerasse um "encargo" ou que reduzisse o valor deste, uma vez que o vendedor assumiria parte do valor. Fazendo um paralelo com os princípios da Engenharia Econômica, para priorização de projetos por meio do ICB - Índice de Custo Benefício, a aceitação de um subsídio menor poderia ser um dos componentes determinantes na competitividade de um empreendimento.

- ***Qual o papel do desconto na TUST e na TUSD na expansão atual no mercado livre?***



Permitir o desenvolvimento e ampliação das fontes alternativas de energia, viabilizando a competição dessas fontes no mercado de comercialização, e viabilizar a migração dos consumidores especiais.

8) Estratégia de Ampliação do Mercado Livre

- *Quais os principais elementos a serem observados na expansão do mercado livre? Ou seja, como expansão do mercado livre deve ocorrer?*

Apesar do número crescente de unidades consumidoras atualmente em processo de migração, notadamente os consumidores especiais enquadrados no Art. 26 da Lei 9.427/96, a representatividade do mercado livre na carga nacional tem se mantido na faixa de 25% nos últimos anos. Para que esse mercado possa se expandir, seria necessário adotar mudanças regulatórias que impactariam também o mercado regulado das distribuidoras. Assim, a expansão do mercado livre, de maneira sustentável, passa necessariamente por mudanças estruturais no modelo do Setor Elétrico Brasileiro (SEB).

A discussão sobre a liberalização do mercado é complexa. Entende-se que para que haja a liberalização do mercado, sem que haja prejuízo ao SEB, é necessário que as condições sistêmicas listadas a seguir sejam previamente atendidas:

- a. deve ser mantida a relação contratual existente entre Geradoras e Distribuidoras;
- b. a sobrecontratação, direta ou indireta, ocasionada pela migração de consumidores para o mercado livre deverá ser ofertada no ACL considerando o preço médio do *mix* Brasil;
- c. a diferença de preços entre os contratos de compra das distribuidoras com as geradoras e de venda das distribuidoras com as Comercializadoras deverá ser custeado por encargo a ser rateado entre todos os consumidores;
- d. apesar da existência de medidores inteligentes não ser condição necessária para a liberalização do Grupo B, paralelamente ao processo de liberalização do Grupo A, deve-se definir uma política de incentivos e um prazo para a modernização do parque de medição;
- e. compartilhamento entre ACR e ACL de todos os Encargos Tarifários e do Risco Hidrológico;
- f. consumidores inadimplentes serão desligados pelas distribuidoras, sendo os custos da atividade arcados pelo agente impactado pela inadimplência;
- g. o serviço de medição e leitura deverá continuar sendo de responsabilidade da distribuidora, com a respectiva remuneração pela prestação pelo serviço;
- h. deverá ser preservada a atratividade das fontes alternativas, por exemplo, através da introdução de tarifas *feed-in*;
- i. independentemente da opção adotada, deve ser garantido o recebimento de valores por parte dos agentes geradores, sem que haja comprometimento de seu fluxo de caixa.

O processo de liberalização do mercado deve ser gradual, de médio e longo prazo, restrito, inicialmente, ao Grupo A, haja vista a viabilidade técnica, bem como o fato deste seguimento de consumo já estar tecnicamente preparado. Assim, satisfeitas as condições iniciais, a migração dos consumidores do Grupo A deveria considerar:

- a. migração compulsória, com prazo determinado;
- b. novos consumidores do Grupo A já nascem livres;

- c. neste período inicial, quando coexistiriam o mercado regulado do Grupo B e o mercado livre do Grupo A, a expansão do sistema se dará em conjunto entre o ACR e o ACL.

A ampliação do Mercado de Baixa Tensão, devido aos impactos para os agentes e a sociedade serem de grande repercussão, deve ocorrer em um segundo momento. Finalizada a liberalização do mercado para o Grupo A, deve-se iniciar o processo para o Grupo B, atendendo as seguintes premissas:

- a. é necessário que o Grupo B já seja tarifado por meio da Tarifa Binômia, ou qualquer metodologia similar que desagregue a receita pelo uso da rede de distribuição do consumo de energia;
 - b. deve ser definido prazo para a completa migração dos consumidores do Grupo B para o ACL, ao fim deste prazo todos os consumidores serão livres;
 - c. novos consumidores do Grupo B já devem nascer livres;
 - d. deve ser criada a figura de um novo agente "fornecedor de última instância";
 - e. os consumidores que não optarem por um fornecedor de energia no ACL seriam compulsoriamente atendidos pelo "fornecedor de última instância";
 - f. o "fornecedor de última instância" deve ter remuneração pela prestação do serviço de contratação de energia para os consumidores atendidos;
 - g. o "fornecedor de última instância" terá tarifas reguladas diferenciadas de acordo com o perfil do consumidor;
 - h. os consumidores não optantes pelo ACL poderão manter o nível tarifário observado pré liberalização (mantidas as revisões e reajustes tarifários conforme regulamentação da ANEEL), enquanto consumidores que optassem por migrar para o ACL com volta posterior à tarifa regulada (por motivo qualquer) deverão pagar pelo custo da energia de curto prazo;
 - i. deverá haver neutralidade para toda a inadimplência verificada pelo "fornecedor de última instância".
- ***A expansão do mercado livre deve ser feita pela diminuição gradual do limite de carga ou todos os consumidores deveriam ser livres a partir de uma determinada data?***

Todos os consumidores seriam livres a partir de uma determinada data. Ao final desse prazo, o consumidor poderia contratar o suprimento de energia com uma comercializadora ou permanecer atendido pela distribuidora local, na figura do provedor de última instância ("distribuidora comercializadora"). Ademais, propõe-se que todos os novos consumidores do Grupo A já sejam inicialmente livres, sem a opção de retorno ao ACR.