



CONTRIBUIÇÕES CONSULTA PÚBLICA 021/2016 – MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA

ELEKTRO ELETRICIDADE E SERVIÇOS S/A

Assunto: Questionário sobre a expansão do mercado livre de energia elétrica, benefícios e riscos envolvidos.

1. Informação

Esta é uma questão muito relevante para a extensão do mercado livre ao varejo. O consumidor comum, mesmo aquele com educação superior, tem pouco ou nenhum conhecimento sobre o funcionamento do setor como um todo, nem tampouco sobre o mercado livre.

A publicidade que se tentou dar ao assunto recentemente pode ter criado expectativas muito pouco realistas sobre os benefícios do acesso ao mercado livre. Mesmo os consumidores hoje no mercado livre podem se decepcionar quando a liberação do total do mercado eliminar as atuais vantagens advindas da assimetria das condições de compra entre o mercado cativo e livre (em especial o ônus de garantir a expansão da oferta).

Portanto é essencial que exista um plano de comunicação bem concebido e executado.

2. Tarifação

Não está claro na formulação da pergunta o que é aqui entendido como tarifa binômia. Tradicionalmente, o setor trata como tarifa binômia a aplicação cumulativa para a demanda contratada e para a energia consumida.

A nosso ver, a implantação, ou não, de tarifas binômias, ou ainda de sistemas de tarifação mais complexos, tem por objetivo promover a racionalização do consumo por melhor refletirem os custos envolvidos.

Por outro lado, tarifas mais complexas implicam na necessidade de instalação de medidores mais complexos nos pontos de consumo, com custos adicionais e prazo para instalação.

A nosso ver, isso não é um obstáculo à ampliação do mercado livre ao varejo, embora seja desejável. Há outras questões mais relevantes que precisam ser endereçadas. A futura implantação de sistemas de faturamento mais sofisticados, certamente precisará ser informada com alguma antecedência para que possam ser efetuados os ajustes nos contratos com os consumidores.

O mesmo se pode dizer quanto a uma eventual revisão da estrutura tarifária.

Imaginando um cenário em que a liberalização seja um catalizador de entrada de novas tecnologias, aumento no autoconsumo (micro e mini geração distribuída), faz muito sentido que tal liberalização ocorra conjuntamente com a implantação de tarifa binômia.

Quanto ao intervalo de formação de preços e tarifas percebidos pelos consumidores, também entendemos que seu racional e motivação são absolutamente os mesmos sendo o mercado livre ou cativo. Nesse particular, parece-nos que seria regulado apenas o intervalo de formação do preço no “mercado de curto prazo” (bem como no uso do sistema), mas o contrato entre comercializador de energia e consumidor final é uma questão entre as partes (não regulada).

3. Usinas cotistas

Entendemos que no caso das usinas cotistas, seja Itaipu, sejam as usinas com concessões renovadas, as questões relativas a total liberação do mercado, exceto pelos prazos, são exatamente as mesmas dos contratos legados, ou seja, como tratar os contratos de compra de energia das distribuidoras que podem perder todo (ou grande parte) do seu mercado consumidor. Além disso, como ampliar o mercado consumidor no ambiente livre se as distribuidoras retêm (sob contrato) cerca de 70% da oferta de energia?

4. Comercialização de energia elétrica

- **Responsabilidade**

Entendemos, sim, que a expansão do mercado livre aumenta as responsabilidades dos agentes. Os comercializadores irão substituir as distribuidoras no papel de principais arrecadadores das receitas setoriais. Enquanto as distribuidoras são capital intensivas e detêm ativos muito significativos, além de estarem submetidas a fiscalizações detalhadas, obrigações e responsabilidades de ordem financeira, os comercializadores são empresas sem ativos, com muito mais liberdade para assumir posições de risco que, eventualmente, podem ser temerárias.

Atualmente, como o mercado livre está limitado a consumidores de grande porte, em alta e média tensão, os seus participantes podem (e devem) avaliar os riscos envolvidos na contratação de seu suprimento de energia elétrica, e negociar as garantias que julgarem necessárias.

Numa eventual extensão do mercado livre a todos os consumidores, é essencial que se estabeleça um sistema adequado de garantias para que os consumidores não se vejam, subitamente, ao relento pelo default de seu comercializador. A exigência de garantias robustas poderá ser um importante instrumento de promoção da responsabilidade na gestão de risco dos comercializadores.

- **Requisitos para autorização de comercializadores**

Além do estabelecimento de um sistema de garantias para os comercializadores de energia, é importante que existam mecanismos de monitoramento dos riscos assumidos pelos comercializadores e o estabelecimento de obrigações de contratação mínima de compra de energia por prazos compatíveis com seus contratos de venda.

Consideramos também importante que a legislação impeça a autorização para comercializar energia a empresas que, por terem assumido posições temerárias, tenham sido incapazes de cumprir com seus compromissos com a CCEE, com seus clientes ou fornecedores de energia no mercado de energia elétrica. Tal vedação deve se aplicar também a empresas com os mesmos proprietários (diretos ou indiretos) ou com os mesmos dirigentes.

- **Saídas e falências de vendedores do mercado**

A implantação de mecanismos de garantias, monitoramento e de obrigações de contratação mínima, conforme descrito no item acima, podem se constituir em fatores que minimizam os efeitos e a quantidade desses eventos.

Entretanto, não se pode afastar totalmente a possibilidade dessas ocorrências, deixando consumidores “ao relento”, que podem ter consequências sérias durante conjunturas desfavoráveis no mercado, onde a obtenção de um supridor alternativo pode ser complicada.

Para eventos dessa natureza, parece-nos razoável estabelecer tratamentos diferenciados para pequenos e grandes consumidores. Os grandes consumidores, pela sua natureza, estão melhor aparelhados para cuidar de si mesmos. Contam (ou deveriam contar) com consultores e especialistas que os assessoram na gestão dos riscos associados ao seu suprimento de energia, de forma análoga a todos os seus outros insumos.

O mesmo não se pode dizer de pequenos consumidores, abaixo de um limite definido, com base na tensão de suprimento, da demanda, ou da quantidade de energia consumida. Para estes consumidores deve existir algum tipo de proteção e a possibilidade de recorrer a um “supridor de última instância”, que permita que seja mantido o acesso a energia elétrica para suas necessidades.

A proteção aos pequenos consumidores, acima referida, poderia ser constituída por um fundo garantidor (a exemplo do que é hoje aplicado no mercado financeiro), constituído a partir de contribuições de todos os comercializadores.

- **Seleção adversa, Supridor de Última Instância e Franquia**

Consideramos que não é desprezível a possibilidade de que existam parcelas do mercado menos atrativas para os comercializadores, o que reforça sobremaneira a necessidade de que seja previsto um supridor de última instância.

Durante um determinado período de transição, até que o mercado livre adquira a confiança dos consumidores, o supridor de última instância deve estar acessível a todos. Após esse período, poderia ser estabelecido um limite (de tensão, de demanda ou de consumo) abaixo do qual seria permitido esse recurso.

Adicionalmente, poderia ser analisada a alternativa de, após o período de transição, estabelecer uma tarifa dissuasória que, se bem calibrada, promova a limitação do mercado do supridor de última instância. Ou ainda a aplicação dessa tarifa dissuasória apenas aos consumidores além do limite da abrangência pretendida para o supridor de última instância.

Propomos que não exista a alternativa do cliente comprar apenas uma parte de sua energia do mercado livre, pois isso introduz uma complexidade adicional desnecessária. A opção deve ser integral.

- **Sistema de Medição e Faturamento**

Dependendo do grau de ampliação que se pretenda implantar para o mercado livre, os atuais requisitos da CCEE para medição e contabilização do mercado livre terão que ser revisados em profundidade.

Nos países em que o mercado livre alcança o varejo (consumidores em BT), não há a separação (para o consumidor) da contratação da energia da contratação do uso do sistema. Os comercializadores contratam livremente com os consumidores, cobrando destes um preço que deve cobrir tanto os custos de energia quanto o pagamento das tarifas reguladas de uso do sistema (T e D). Cabe aos comercializadores o pagamento da tarifa de uso do sistema correspondente aos seus clientes, diretamente ou de maneira centralizada através de um ente governamental (ou a própria CCEE). É perfeitamente possível a liberação do mercado até a baixa tensão com a medição hoje existente. Basta atribuir ao consumidor o mesmo perfil de consumo do conjunto dos consumidores na rede da distribuidora.

Destacamos que essa ampliação demanda profundas alterações nos sistemas computacionais das distribuidoras e da CCEE, que demandarão um tempo não desprezível para seu desenvolvimento e implantação.

- **Participação da distribuidora no Mercado Livre**

Propomos que seja mantida a vedação da distribuidora participar do mercado livre. Para participação no mercado livre, seus controladores poderão constituir comercializadoras.

- **Inadimplência e corte**

No caso de inadimplência do consumidor, o comercializador poderá solicitar seu corte, ficando a distribuidora obrigada a efetuar o corte dentro de um prazo pré-estabelecido.

- **Garantias na CCEE**

Conforme já explicitado nas respostas anteriores, os mecanismos de garantias precisam ser reforçados.

5. Contratos Legados (e cotas), “Arcabouço Comercial” e Expansão da Oferta

O arcabouço comercial do setor de energia elétrico brasileiro, desde 2004, está baseado na prevalência de um mercado cativo fortemente majoritário, capaz de dar respaldo a contratos de compra de energia elétrica de longo prazo pelas concessionárias de distribuição.

Tais contratos de longo prazo, num sistema com as características do nosso, desempenham um papel importante tanto para a expansão da oferta (promovendo a

“financiabilidade” dos projetos), como para enfrentar a natural volatilidade dos preços no mercado de curto prazo, para geradores e consumidores.

Por estas razões, estamos convencidos de que qualquer ampliação significativa do mercado livre deverá ser precedida de uma revisão do atual arcabouço comercial. Assim, qualquer endereçamento da questão dos contratos legados precisará, necessariamente, estar alinhado com o desenho adotado para o arcabouço comercial e a expansão da oferta.

- **Expansão da Oferta**

Entretanto, uma proposta quanto ao arranjo comercial que promova a adequada expansão da oferta é uma tarefa muito ambiciosa para o escopo desta consulta pública.

Uma das principais propostas que vem sido veiculada consiste, em linhas gerais, em reconhecer que os atuais contratos de compra e venda de energia compreendem dois produtos distintos: o lastro (ou capacidade de produzir energia a um dado nível de risco) e energia propriamente dita.

Ainda segundo essa proposta, esses dois produtos poderiam ser comercializados separadamente. O lastro de energia seria adquirido por uma entidade centralizadora, em nome de todos os consumidores, mediante leilões, de forma a assegurar um fluxo financeiro atrativo que promova o equilíbrio da oferta. Os custos de aquisição de lastro seriam rateados por todo o consumo via encargo.

A energia, por sua vez, poderia ser comercializada pelos geradores livremente, em contratos de menor prazo ou liquidada a PLD.

Tal proposta está em linha com conclusões de um “paper” sobre o mercado europeu, do qual transcrevemos os trechos abaixo:

*“O processo de liberalização europeu tem sido desenvolvido ao longo dos últimos 20 anos, considerando-se o Mercado de somente energia (Energy-Only Market - EOM) como parâmetro de referência eficiente. No entanto, o EOM significa construir cenários de investimento e manter os volumes existentes nas altas de preços, que não são apenas raras e imprevisíveis, mas também **sujeitas a intervenções regulamentares, sem a possibilidade de cobertura de longa duração**. Isso torna o EOM incapaz de atrair o investimento necessário para preservar os níveis necessários de segurança de fornecimento (Security of Supply - SoS). Com isso, o paradigma do EOM é apenas um quadro teórico, útil para a compreensão das dinâmicas básicas do mercado, não um projeto de mercado funcional capaz de entregar os objetivos de políticas energéticas (ou seja, sustentabilidade ambiental, SoS e acessibilidade econômica).*

.....

A falta de liquidez no mercado a prazo além de 2 a 3 anos deve-se a fatores bem conhecidos (ou seja, a incerteza dos consumidores em relação à sua demanda futura de energia, risco / colateral de crédito que cresce exponencialmente com a duração do contrato, falta de apetite dos consumidores para coberturas de longa duração, por sentirem que já estão cobertos pelo próprio governo – “paternalismo regulamentar”; etc.). Estes fatores não devem desaparecer com a melhoria apenas do modelo-alvo e do preço de CO2, uma vez que ambos afetam apenas os mercados de curto prazo (ou seja, sem impacto no mercado a prazo, além de 2 a 3 anos). Portanto, a falta de opções

de cobertura de longa duração para os investidores deve permanecer, assim como suas consequências. É por isso que serão necessários mecanismos de estabilização das receitas mesmo quando as RES finalmente se tornarem competitivas (ou seja, um mecanismo para criação dos contratos / coberturas de longa duração necessários para permitir investimentos em RES).

.....

Por uma questão de eficiência, tanto os regimes de apoio como, mais tarde, os mecanismos de estabilização de receitas devem ser baseados no mercado (ou seja, suporte / contratos atribuídos por meio de um processo competitivo) e permitir sinais de preços a longo prazo.”

Dada a atual situação de sobras estruturais de energia, que deve prevalecer ainda por alguns anos, onde a contratação de lastro adicional para os próximos anos será nula ou muito pequena, não vemos como problemática a migração para esta a implantação da separação da contratação de lastro e de energia.

- **Tratamento dos Contratos Legados e das Cotas (Itaipu, Nuclear e renovação das concessões)**

A enorme frustração do mercado consumidor das distribuidoras, decorrente da crise econômica vivenciada no país, resultou em um volume de sobrecontratação muito significativo, implicando em uma ameaça seríssima a saúde financeira das concessionárias de distribuição. Com seus efeitos sendo observados a partir de 2015, os volumes de sobrecontratação se agravam, ano após ano, até atingir o máximo previsto em 2019 (considerando as premissas e regras atuais), devendo reduzir-se gradativamente até 2022.

Enquanto o mercado consumidor cresceu a taxas históricas, as distribuidoras, exceto em situações isoladas, obtiveram razoável sucesso em suas estratégias de contratação de energia de longo prazo, cumprindo o papel, delas esperado, de garantir a expansão desejada para atender aos ditames da segurança do suprimento.

Em virtude da obrigatoriedade de contratação com 5 anos de antecedência, quando a frustração do mercado ocorreu, evidenciou-se a insuficiência dos mecanismos de gerenciamento do volume contratado previstos na legislação.

Desde então, o problema tem se agravado pela migração de muitos consumidores para “fontes incentivadas”, que não permitem à distribuidora a redução correspondente dos volumes de seus CCEAR.

Nesse cenário, a ampliação do “mercado livre”, sem que se façam profundos ajustes no arcabouço comercial, implica em agravar uma situação que já é suficientemente grave.

Assim, a hipótese de concatenar a ampliação do mercado livre à descontratação das distribuidoras não parece atender ao clamor existente pela liberação do mercado. A título de exemplo, no caso da Elektro, os CCEAR de energia velha representam apenas 16% do volume contratado. Este volume é menor que a atual sobrecontratação, ou seja, concatenar a liberalização do mercado a descontratação das distribuidoras iria remeter a liberalização para um futuro remoto e a um ritmo muito lento. Além disso, a descontratação não se dará de forma equilibrada entre as distribuidoras.

Uma das possíveis alternativas para os contratos legados (CCEAR, cotas de renovação de concessões, de Itaipu e Angra), seria transferi-los à mesma entidade centralizadora contratante de lastro para viabilização da expansão da oferta. Essa entidade

centralizadora, por sua vez, seria a responsável por vender a energia correspondente aos contratos legados aos comercializadores (inclusive o(s) comercializador(es) de última instância), por prazos compatíveis com as necessidades do mercado, em leilões periódicos.

Nessa alternativa, a diferença entre os custos dos contratos e a receita da venda de energia seria repassada a todos o mercado consumidor.

Uma outra alternativa é a negociação de uma substituição dos atuais contratos por uma compensação financeira que seja equivalente para os geradores, ficando estes livres para comercializar sua energia no mercado liberalizado. Uma possibilidade para essa compensação seria um contrato financeiro (“contrato por diferença”) que, quando o PLD for inferior ao preço do atual contrato, este receberia um pagamento correspondente a diferença entre o preço do contrato e o PLD, enquanto quando o PLD for superior ao preço do contrato, caberia ao gerador o pagamento equivalente a essa diferença. Tais custos/receitas seriam repassados a todo o consumo.

Qualquer uma dessas alternativas deixaria os geradores com um contrato equivalente ao hoje existente e, portanto, em condições de atender as exigências de garantias existentes com seus financiadores.

6. Subsídios

Atualmente existem diversos mecanismos de subsídio no setor elétrico brasileiro. Boa parte desses subsídios ocorre a partir de um desconto na TUST/TUSD ao consumidor e/ou ao gerador, com determinadas características. O custeio de tais subsídios ocorre através da CDE, que possui um rateio proporcional por região geográfica.

A rigor, tais subsídios não são impeditivos à liberalização do mercado de energia. Evidentemente muitos terão que ser revistos como parte natural desse processo. Por exemplo, num cenário de ampliação do mercado livre, talvez não faça sentido que todos os clientes com demanda inferior a 3 MW sejam obrigados a contratar energia incentivada, ensejando desconto na TUSD. Se isso ocorrer, pode haver uma distorção de mercado, além de gerar um sobrecusto para os demais clientes.

Por outro lado, pode continuar fazendo sentido para o país realizar alguns subsídios, com o objetivo, por exemplo, de fomentar energias renováveis ou mesmo de promover auxílio aos consumidores de baixa renda. Trata-se de políticas públicas, exógenas à questão da liberalização do mercado de energia. O que necessita se fazer é se avaliar a necessidade de ajuste dos critérios de determinados subsídios, à luz do modelo de mercado a ser proposto, de forma a evitar distorções e/ou sobrecustos a determinada parcela dos agentes.

7. Estratégia de Ampliação

A etapa de transição para um mercado de energia liberalizado é muito provavelmente um dos pontos mais complexos do processo como um todo. E existem diversas formas de fazê-lo.

Apesar disso, nos parece que a opção de fazer uma liberalização “aos poucos”, ampliando-se gradativamente o grupo de clientes elegíveis ao mercado livre, representa a opção com um grau de complexidade maior. Isso porque a coexistência entre ambientes cativo e livre gera uma série de distorções de preços entre os ambientes, o que comumente resulta num sobrecusto para o ambiente cativo. Como conciliar uma migração gradativa com a redução, também gradativa de contratos das distribuidoras, preservando um equilíbrio de custos para os dois ambientes? Talvez não seja impossível, mas sua operacionalização nos parece que seria um tanto complexa.

Entendemos que uma alternativa menos complexa seria estipular uma data a partir da qual todos os consumidores seriam trasladados ao mercado livre. Poderia ser criada a figura do comercializador regulado, ou do comercializador de último recurso, com mecanismos de incentivo a que todos os consumidores buscassem uma comercializadora do ambiente liberalizado de fato.

Evidentemente isso não elimina a necessidade de se planejar minuciosamente o novo modelo, com todo o seu arcabouço de regras, com o endereçamento adequado inclusive do período de transição. E isso não ocorre da noite para o dia. É importante também haver todo um trabalho de divulgação para os consumidores antes da mudança durante um determinado período anterior à mesma. Mas entendemos que a alternativa de se promover uma mudança paulatina, no momento mais oportuno, se configura como a alternativa com menor complexidade e que elimina a potencialização das ineficiências econômicas pela coexistência entre ambientes regulado e livre.