



Niterói, 02 de dezembro de 2016

Contribuições à Consulta Pública MME n.º 21/2016

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

O presente documento possui o objetivo de apresentar as contribuições da ENEL à Consulta Pública 021/2016, que trata da expansão do mercado livre de energia elétrica, sob a forma de respostas às questões formuladas pelo MME na Nota Técnica nº 3/2016-AEREG/SE-MME.

É de se destacar que as considerações apresentadas poderão ser oportunamente objeto de ajustes e complementações, dada a complexidade e relevância dos temas tratados, que ensejarão etapas de discussões mais aprofundadas e em nível maior de detalhamento.

Informação

1. 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?

O consumidor de baixa tensão atualmente não possui qualquer noção sobre o que seria um mercado livre de energia. Existe sim uma ideia de que a escolha do fornecedor pudesse acontecer de forma similar ao modelo de Telecomunicações. Então, temas como: pagamento do fio, ou identificação da empresa responsável pelo fornecimento de energia, estão totalmente fora do radar do consumidor.

Adicionalmente, mesmo os consumidores especiais que já têm conhecimento da possibilidade de migração não conhecem bem as regras para tal opção. Geralmente, acionam um apoio externo que nem sempre proverá o mesmo de conhecimento integral dos aspectos envolvidos. Normalmente, o único conhecimento é o discernimento entre fornecimento e compra de energia.

2. 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?

Não há esta clareza, especialmente, por parte do consumidor de baixa tensão.

Tarifação



1. A tarifa binômia é requisito para a expansão do mercado livre?

Não necessariamente, embora facilite, pois traz mais eficiência e transparência para o consumidor. O importante é criar mecanismos para garantir a remuneração da distribuidora pelo serviço (fio). Esta parcela deve ser blindada em relação à variação de mercado (Migração para o ACL, incorporação de GD, incentivos na tarifa). Adicionalmente, as distribuidoras não recebem qualquer remuneração pela venda de energia, apesar dos riscos associados à compra de energia no ACR. Assim, é importante neutralizar estes riscos ou permitir alguma remuneração para as distribuidoras pelo risco assumido.

Usinas Cotistas

1. A expansão do mercado livre exige mudança na forma de contratação dessas usinas?

Sim. Na medida em que o mercado cativo das distribuidoras for diminuindo, é preciso criar um mecanismo que permita a transferência dos contratos do ACR para o ACL. Uma sugestão é criar a possibilidade de transferência dos contratos de energia sempre que ocorrer a migração, a partir da seguinte priorização: (1º) contratos das usinas de Itaipu e Angra, e (2º) contratos de energia existente. No entanto, devem ser criados mecanismos para proteger os empreendedores de riscos provenientes de tal transferência.

A redução dos contratos deveria ser por ordem de preço, sempre do maior para o menor. Dessa forma, mantém-se uma base módica de contratos nas distribuidoras, o que eventualmente permitiria diminuir os subsídios/descontos na tarifa aos consumidores cativos. Este cenário só é viável na medida em que a migração para o ACL seja compulsória, ainda que de forma suave e gradual, começando pelos de maior carga.

2. Há obstáculos para essa alteração? Quais?

Há apenas o obstáculo legal, que pode ser superado por intermédio de alteração da Lei 12.783/2013 e de instrumentos regulatórios dela decorrentes.

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

Muitos consumidores pequenos (grupo B, principalmente), incluindo os consumidores baixa renda, provavelmente não devem optar pela migração para o ACL e, portanto, permaneceriam na base do mercado cativo das distribuidoras. Assim, a expansão do mercado livre poderia coexistir com uma oferta compulsória de energia para o ACR, suficiente para atender estes consumidores. Esta oferta pode ser feita pelas usinas cotistas.

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



Não em sua integralidade, pois hoje cerca de 30% do mercado das distribuidoras é atendido pelas usinas cotistas e, com a expansão do ACL, mantidas as condições atuais, haverá uma sobra de energia no setor de distribuição e déficit de energia no ACL.

Comercialização de Energia Elétrica

1. A expansão do mercado livre aumenta as responsabilidades dos agentes na gestão da comercialização?

Aumenta a responsabilidade de todos os agentes em variados aspectos:

- Distribuidores: mesmo se ficarem fora da venda de energia, aspectos como corte de energia em caso de inadimplência no pagamento da compra de energia e combate das perdas de energia passam a ser mais importantes ainda para o equilíbrio do setor. Sustentabilidade da contratação de energia já realizada deve ser observada à medida que ocorra a abertura do mercado livre, que deverá respeitar as regras já aplicadas à época dessa contratação.

- Geradores/Comercializadores: assumem funções de atendimento a varejo: desenvolvimento de multi produtos, call-center, ampliação do risco de crédito e consequentemente risco na gestão de energia, tecnologia para atendimentos massivos (faturamento, reajuste de preços, etc)

- CCEE: precisa estar preparada em processos para alterações de modelagem de cargas, desligamento de cargas e eventualmente até para dialogar com o pequeno consumidor (no caso de desligamento, por exemplo) e com o judiciário. A CCEE, pelos motivos anteriores, está muito interessada em que a figura do comercializador varejista se consolide. Todavia, não apresentou até o momento alternativas para contornar o tema de desligamento do cliente em caso de inadimplência.

- ANEEL: precisa estar preparada, além da implantação e fiscalização da parte regulatória, também para ampliar seus serviços de atendimento e esclarecimento ao consumidor, ao judiciário e também às secretarias de fazenda dos estados (ICMS). Adicionalmente, no caso específico de encargos, a Aneel, nesta transição, precisaria também garantir equilíbrio tarifário para neutralidade de impactos de migrações que ocorreram após a distribuidora assumir determinada responsabilidade (ex.: empréstimos de 2014).

- ONS: Caso existam produtos ofertados de livre consumo de quantidade, dependendo dos preços que possam vir a ser ofertados por algum vendedor, a operação talvez possa ser afetada. Ponto de atenção. (ex: Excesso/redução de consumo num determinado período)

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



Sem dúvida. Os riscos financeiros envolvidos são muito maiores para os novos vendedores do que eram anteriormente, consequentemente, para todo o mercado. As regras para habilitação de novos agentes deverá ser aperfeiçoada. Além de exigência de se ter um patrimônio líquido maior para a empresa e também punições rígidas para as pessoas físicas e jurídicas envolvidas nestas empresas, será necessária a criação de limites de venda/exposição diárias e que haja um monitoramento em tempo real disto, como por exemplo através do desenvolvimento de uma clearing (a CCEE poderia monitorar as exposições em intervalos menores e prover a clearing das informações), que possa vir chamar mais garantias de um vendedor que tenha uma carteira de clientes com mais risco de crédito.

3. Como lidar com eventuais saídas repentinas e falências de vendedores do mercado?

É preciso ter um mecanismo de monitoramento para que não se chegue a este ponto (v. sugestão do item anterior). Mas de qualquer forma, eventuais falências do vendedor deverão ser arcadas pelo consumidor que escolheu aquela empresa (por isso seria importante checar o vendedor antes). Devem ser desenvolvidas regras que evitem a proteção demasiada do comprador de forma a evitar (i) conluíus entre vendedor e consumidor e (ii) o afastamento do desligamento do comprador no caso de falência do vendedor e não substituição deste.

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

Sim, há este risco. Porque caso não haja seleção, significa que as empresas de comercialização de energia terão que assumir outros riscos que não terão condições de arcar e por isso colocarão em risco todos os demais consumidores. Portanto é preciso criar garantias de pagamento para consumidores, como baixa renda, hospitais, concessionárias de fornecimento de água, etc, órgãos públicos, de forma a mitigar este risco. Neste sentido, o sistema “pré-pago” é uma das alternativas.

5. 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?

Uma vez resolvida a financiabilidade da expansão e dos contratos legados, em um primeiro momento a migração deveria ser compulsória para consumidores acima de um determinado nível de demanda. Somente após uma estruturação e amadurecimento desse modelo, poderia se pensar em uma migração compulsória para todos os consumidores porque caso contrário poderia acontecer da distribuidora ficar com um perfil de consumidores remanescentes de alto risco, sem possibilidade de diluição desse risco. E os grupos das distribuidoras que quisessem fornecer energia, poderiam montar uma outra empresa só para esta finalidade, que poderia atuar em qualquer área de concessão.

6. É necessário definir um “fornecedor de última instância”, ou seja, um agente que tem obrigação de fornecer energia elétrica aos consumidores?

Não. Cada consumidor precisa ser responsável por seu consumo. Fica difícil criar um fornecedor de última instância, pois no final este agente teria um risco impossível de



gerenciar. Casos atuais classificados como baixa renda, hospitais, concessionárias de fornecimento de água, etc, deveriam ser melhor avaliados e submetidos a algum instrumento de garantia (a ser discutido pela sociedade).

7. 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?

Uma vez resolvida a financiabilidade da expansão e decidido o grau de liberalização sendo compulsório ou não, entendemos não ser necessária a criação de franquias, por ser um movimento contrario a liberalização do mercado.

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

Em caso de migração opcional, o retorno deve estar condicionado a um período mínimo de antecedência para a distribuidora contratar a energia.

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

Sempre há espaço para aprimoramento. Os relatórios poderiam ser diários.

10. É necessário aprimorar o atual sistema de medição e faturamento?

Sempre há espaço para aprimoramento. Os dados poderiam ser consolidados a cada hora e disponibilizados. Atentar para o fato de que os atuais medidores da baixa tensão devem ser compatíveis com este novo cenário. Nesse sentido é importante estimular o investimento do setor de distribuição na modernização da rede. Atualmente este estímulo é muito pequeno ou até mesmo nulo, dependendo das características da área de concessão.

11. 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?

Para que houvesse um mercado equalizado e equilibrado, as distribuidoras deveriam ter direitos e deveres iguais a todos os demais vendedores. Os riscos da venda de energia no mercado livre pela distribuidora deverão ser assumidos por esta, sem repasses ao mercado cativo. Caso isto não fosse possível (direitos e deveres iguais), os grupos das distribuidoras que quisessem comercializar energia e fornecer serviços, poderiam montar uma outra empresa só para esta finalidade, que poderia atuar em qualquer área de concessão.

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



Vide item 4. Vale ressaltar que as distribuidoras devem ficar blindadas de riscos estranhos ao serviço público de distribuição de energia elétrica, ou, que venham a ter alguma remuneração caso absorvam algum risco.

13. O mecanismo de depósitos de garantias na Câmara de Comercialização de Energia Elétrica (CCEE) precisa ser ajustado em caso de ampliação do mercado livre?

A ampliação do mercado livre, para o caso da baixa tensão, por exemplo, precisará considerar que a figura de comercializador varejista deverá estar funcionando. Isto significa que os mecanismos de corte e desligamento de clientes deverão ser previamente definidos. Outros mecanismos de garantias de acompanhamento diário de exposição financeira, com chamadas diárias de garantias deveriam estar aprimorados (v. item 9). A CCEE poderia monitorar as exposições em intervalos menores e prover a “clearing” das informações para a chamada de garantias.

Contratos Legados

O cumprimento dos contratos legados é imprescindível à confiabilidade do sistema, por isso ao serem adotados os mecanismos para liberalização, devem ser verificadas soluções que não prejudiquem os contratos existentes no caso de uma transição ao mercado livre.

Na medida em que o mercado cativo das distribuidoras for diminuindo, é preciso criar um mecanismo que permita a transferência dos contratos do ACR para o ACL. Uma sugestão é criar a possibilidade de transferência dos contratos de energia sempre que ocorrer a migração, a partir da seguinte priorização: (1º) contratos das usinas cotistas de Itaipu e Angra, e (2º) contratos de energia existente.

Destacamos que devem ser criados mecanismos para proteger os empreendedores de riscos provenientes de tal transferência, especialmente no caso de migração de contratos de energia nova, devido à existência de financiamentos vinculados aos contratos de venda no mercado regulado.

Neste caso, pode vir a ser necessária a criação de uma conta, com administração e contratação pela CCEE, para transferência dos atuais contratos de longo prazo de energia nova, de tal forma que os consumidores (recém-migrados e os cativos) possam permanecer efetuando suas compras compulsórias de energia ao mesmo custo médio, mantendo-se assim o mesmo risco crédito e garantindo o retorno necessário para os investidores.

Expansão da Oferta



1. Avaliar o impacto da redução do mercado regulado no financiamento dos novos projetos de geração, uma vez que o mercado regulado é o principal garantidor da expansão da oferta porque oferece contratos de longo prazo aos geradores.

A expansão da oferta é baseada em contratos de longo prazo (15 a 30 anos) através dos leilões Regulados, e por meio de financiamento do BNDES. Em uma expansão significativa do mercado livre, o atual modelo de expansão da oferta e financiabilidade devem ser revistos.

Com a redução do mercado regulado, deve-se pensar em mecanismos que garantam a confiabilidade do suprimento de energia e a adequação da expansão da oferta em um mercado livre, de forma a dar previsibilidade e segurança para o setor como um todo.

Nesse caso, novas formas de financiamento devem ser desenvolvidas para o mercado livre, com a possibilidade de contratos indexados a dólar de forma a atrair capital estrangeiro competitivo.

2. Há experiências internacionais de sucesso para países similares ao Brasil (participação hidroelétrica 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?

Como experiência de liberalização de países da América Latina, destacamos alguns itens de interesse, mas não necessariamente de sucesso, com base na experiência do México e Peru:

Quanto à obrigatoriedade de migração:

- México: obrigatório para novos consumidores com demanda >1MW
- Peru: obrigatório para consumidores com demanda >2,5MW

Desta forma, entendemos que seria interessante que, ao menos em um primeiro momento, a liberalização fosse obrigatória apenas para os grandes consumidores, deixando que os residenciais permaneçam no Mercado Regulado. Apontamos como justificativa à adoção desta estratégia:

- Grandes consumidores tendem a possuir nível de conhecimento do mercado mais elevado que os consumidores menores (conta de energia como grande componente de custo da produção), podendo lidar com mais recursos frente aos riscos de contratação que, em um mercado competitivo, devem ser atribuídos exclusivamente ao agente contratante. Com isso, esperam-se decisões bem informadas e racionais de grandes consumidores.
- Podemos ainda destacar que usualmente os grandes consumidores possuem medidores horários que os permitem acessar ganhos decorrentes à alteração de mudança no perfil de consumo de energia.
- Para pequenos consumidores, o possível ganho pode muitas vezes não justificar o esforço necessário de avaliação das condições de mercado, obtenção das informações e posteriormente a tomada de decisão. Por isso a



necessidade de realização de “capacitação” à população para que a mesma veja que pode auferir ganhos com a liberalização, de maneira a modelar seu consumo frente à sinalização de preços. Ainda, é preciso haver algum tipo de cadastro no qual todos os consumidores tenham acesso às informações dos geradores e comercializadores, como é o caso do México, em que o Regulador possui um Cadastro de todos os fornecedores de energia qualificados à atual no mercado livre.

No México e Peru, com a liberalização, a migração é obrigatória para os grandes consumidores, de forma que não há o risco de retorno dos mesmos para a distribuidora, que implicaria em elevação dos riscos da distribuidora na gestão da energia.

Quanto aos contratos legados:

- México: Os contratos legados permanecem com suas condições iniciais até que o período de contratação termine. Contratos legados possuem a possibilidade de migrar ao mercado livre. Ainda, podem decidir por retornar ao regulado, sob condições originais, tendo apenas obrigatoriedade de permanecer por 5 anos antes de voltar. Além disso, a escolha de migração dos contratos pode ocorrer de maneira parcial, como um período de teste, de forma que existe a possibilidade de migrar apenas uma parcela do contrato.
- Peru: O Peru está passando por um período de sobreoferta, de maneira que se está permitindo que as Distribuidoras renegociem seus contratos com os geradores, da seguinte forma: reduz-se o montante contratado e se estende o prazo de contratação. Cada proposta deve sempre ser autorizada pelo regulador.

O cumprimento dos contratos legados é imprescindível à confiabilidade do sistema, por isso as situações descritas acima poderiam ser investigadas de forma a adequar o montante contratado no regulado no caso de uma transição ao mercado livre.

Tarifação:

- México: A Tarifa é binômia, mas o regulador define uma fatura única padrão com componente Geração e Tarifa fio segregados. O CENACE (Centro Nacional de Control de Energía) envia ao comercializador qualificado a fatura com toda a informação de medições e pedágios e este, por sua vez, fatura e cobra ao usuário.

A separação das tarifas finais em componentes fio e energia é importante para que se possa produzir clareza ao consumidor de como é composta sua conta de energia. Além disso, a tarifa binomial garante a adequada remuneração ao fio, especialmente em situação de consumo nulo ou em casos como geração distribuída.

Subsídios

1. Avaliar o impacto da expansão do mercado livre no custeio dos descontos na Tarifa de Uso do Sistema de Transmissão (TUST) e na Tarifa de Uso do Sistema de



Distribuição (TUSD) concedidos, a depender da potência injetada no sistema, a pequenos empreendimentos hidrelétricos e aqueles com base em fontes solar, eólica e biomassa (fontes alternativas) e a seus consumidores.

Entendemos que os subsídios como o desconto na TUST e TUSD foram criados para promover o aumento da participação das fontes alternativas, levando a uma redução do custo unitário, o que, no limite, beneficia a todos os consumidores. No entanto, deve-se ter uma perspectiva clara de seus objetivos e de eliminação dos mesmos.

Assim, no momento que se julgue não ser mais necessário tal subsídio, a eliminação deve ser homogênea, ou seja, para todas as fontes, de forma a não resultar em distorções.

Ressaltamos, no entanto, a importância de incentivos que promovam novas fontes de energia que ainda não são competitivas, por exemplo, através de incentivos fiscais que poderiam reduzir bastante o preço da energia.

Estratégia da Expansão do Mercado Livre

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

Para que a expansão do mercado livre ocorra de forma planejada, algumas regras devem ser construídas para estruturar o setor de forma ordenada, por exemplo, (i) observar a financiabilidade da expansão e os contratos legados (ii) mecanismos adequados de habilitação para comercializador/gerador; (iii) figura de comercializador varejista; (iv) tratamento de inadimplências (desligamento, garantias, etc); (v) especificação de medidores (não causar demandas gigantescas de equipamentos num curto espaço de tempo); (vi) tratamento para clientes com alto risco de crédito tais como, baixa renda, hospitais, prefeituras, etc; ; (viii) equilíbrio econômico –financeiro de todos os envolvidos , etc. Ou seja, a expansão só pode se dar após a solução dos itens anteriores.

2. 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?

Entendemos que deve ser gradual para que quaisquer problemas encontrados nas regras que venham a ser estabelecidas possam ser ajustadas com menores impactos.