



MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA

NOTA TÉCNICA Nº 16/2022/ASSEC

PROCESSO Nº 48340.003386/2021-10

INTERESSADO: CÂMARA DE COMERCIALIZAÇÃO DE ENERGIA ELÉTRICA

1. **ASSUNTO**

1.1. Avaliação dos estudos apresentados pela Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL e pela Câmara de Comercialização de Energia Elétrica - CCEE em cumprimento ao disposto no § 6º do art. 1º da Portaria nº 465, de 12 de dezembro de 2019, e proposição de minuta de portaria a ser disponibilizada em consulta pública prevendo a redução dos limites de carga para contratação de energia elétrica por parte dos consumidores no mercado livre.

2. **REFERÊNCIAS**

- 2.1. Portaria MME nº 187, de 04 de abril de 2019.
- 2.2. Portaria nº 465, de 12 de dezembro de 2019.
- 2.3. Relatório do Grupo Temático Abertura de Mercado SEI nº 0331148.
- 2.4. Nota Técnica nº 50/2021–SRM/ANEEL, de 16 de junho de 2021.
- 2.5. Carta CT CCEE05492/2021, de 29 de setembro de 2021, SEI nº 0550775.
- 2.6. Ofício nº 8/2022-SRM/ANEEL, de 31 de janeiro de 2022, e Nota Técnica nº 10/2022 – SRM/ANEEL, de 31 de janeiro de 2022, SEI nº 0591399.
- 2.7. Carta CT CCEE02898/2022, de 1º de abril de 2022, SEI nº 0611377.

3. **SUMÁRIO EXECUTIVO**

3.1. Em continuidade ao trabalho desenvolvido pelo Grupo de Trabalho (GT) Modernização e com a finalidade de garantir a efetiva execução do plano de ação do Comitê de Implementação da Modernização do Setor Elétrico - CIM, de que trata o art. 5º, § 4º, da Portaria MME nº 187, de 4 de abril de 2019, a presente Nota Técnica apresenta análise do tema Abertura de Mercado.

3.2. Nesse sentido, o presente documento está estruturado de forma a apresentar uma contextualização do assunto no âmbito do setor elétrico e da perspectiva de sua modernização; em seguida são apresentadas as análises dos estudos realizados pela ANEEL e pela CCEE, em cumprimento ao disposto no § 6º do art. 1º da Portaria nº 465/2019; a análise do MME a respeito do tema e apresentação de minuta de portaria a ser disponibilizada em consulta pública, para apreciação e recebimento de contribuições de toda a sociedade; e, por fim, as conclusões.

4. **ANÁLISE**

I - Contextualização

4.1. A Lei nº 9.074, de 7 de julho de 1995, criou, em seus arts. 15 e 16, a figura do consumidor livre, que se trata daquele que, atendidos requisitos mínimos, pode optar pela compra de energia elétrica de qualquer concessionário, permissionário ou autorizado de energia elétrica do Sistema Interligado Nacional - SIN. Conforme o § 3º do art. 15, decorridos oito anos da publicação da Lei, o poder concedente poderia diminuir os requisitos de carga e tensão estabelecidos nesses artigos:

Art. 15. Respeitados os contratos de fornecimento vigentes, a prorrogação das atuais e as novas concessões serão feitas sem exclusividade de fornecimento de energia elétrica a consumidores com carga igual ou maior que 10.000 kW, atendidos em tensão igual ou superior a 69 kV, que podem optar por contratar seu fornecimento, no todo ou em parte, com produtor independente de energia elétrica.

§ 1º Decorridos três anos da publicação desta Lei, os consumidores referidos neste artigo poderão estender sua opção de compra a qualquer concessionário, permissionário ou autorizado de energia elétrica do sistema interligado.

§ 2º Decorridos cinco anos da publicação desta Lei, os consumidores com carga igual ou superior a 3.000 kW, atendidos em tensão igual ou superior a 69 kV, poderão optar pela compra de energia elétrica a qualquer concessionário, permissionário ou autorizado de energia elétrica do mesmo sistema interligado.

§ 2º A. A partir de 1º de janeiro de 2019, os consumidores que, em 7 de julho de 1995, consumirem carga igual ou superior a 3.000 kW (três mil quilowatts) e forem atendidos em tensão inferior a 69 kV poderão optar pela compra de energia elétrica a qualquer concessionário, permissionário ou autorizatário de energia elétrica do sistema.

§ 3º Após oito anos da publicação desta Lei, o poder concedente poderá diminuir os limites de carga e tensão estabelecidos neste e no art. 16.

.....

Art. 16. É de livre escolha dos novos consumidores, cuja carga seja igual ou maior que 3.000 kW, atendidos em qualquer tensão, o fornecedor com quem contratará sua compra de energia elétrica."

4.2. Posteriormente, a Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996, em seu § 5º do art. 26, criou a figura do consumidor especial:

Art. 26.....

.....

§ 5º Os aproveitamentos referidos nos incisos I e VI do caput deste artigo, os empreendimentos com potência igual ou inferior a 5.000 kW (cinco mil quilowatts) e aqueles com base em fontes solar, eólica e biomassa cuja potência injetada nos sistemas de transmissão ou distribuição seja menor ou igual a 50.000 kW (cinquenta mil quilowatts) poderão comercializar energia elétrica com consumidor ou conjunto de consumidores reunidos por comunhão de interesses de fato ou de direito, cuja carga seja maior ou igual a 500 kW (quinhentos quilowatts), observados os prazos de carência constantes do art. 15 da Lei nº 9.074, de 7 de julho de 1995, conforme regulamentação da Aneel, podendo o fornecimento ser complementado por empreendimentos de geração associados às fontes aqui referidas, visando à garantia de suas disponibilidades energéticas, mas limitado a 49% (quarenta e nove por cento) da energia média que produzirem, sem prejuízo do previsto nos §§ 1º e 2º deste artigo.

4.3. A Lei nº 10.848, de 15 de março de 2004, define, em seu art. 1º, que a comercialização de energia se dará mediante contratação livre ou regulada:

Art. 1º A comercialização de energia elétrica entre concessionários, permissionários e autorizados de serviços e instalações de energia elétrica, bem como destes com seus consumidores, no Sistema Interligado Nacional - SIN, dar-se-á mediante contratação regulada ou livre, nos termos desta Lei e do seu regulamento, o qual, observadas as diretrizes estabelecidas nos parágrafos deste artigo, deverá dispor sobre:

§ 1º A comercialização de que trata este artigo será realizada nos ambientes de contratação regulada e de contratação livre.

§ 2º Submeter-se-ão à contratação regulada a compra de energia elétrica por concessionárias, permissionárias e autorizadas do serviço público de distribuição de energia elétrica, nos termos do art. 2º desta Lei, e o fornecimento de energia elétrica para o mercado regulado.

§ 3º A contratação livre dar-se-á nos termos do art. 10 da Lei nº 9.648, de 27 de maio de 1998, mediante operações de compra e venda de energia elétrica envolvendo os agentes concessionários e autorizados de geração, comercializadores e importadores de energia elétrica e os consumidores que atendam às condições previstas nos arts. 15 e 16 da Lei nº 9.074, de 7 de julho de 1995, com a redação dada por esta Lei.

4.4. Por sua vez o art. 4º-A da referida Lei, incluído pela Lei nº 14.120, de 1º de março de 2021, define a comercialização varejista:

Art. 4º-A. A comercialização no ambiente de contratação livre poderá ser realizada mediante a comercialização varejista, conforme regulamento da Aneel, caracterizada pela representação, por agentes da CCEE habilitados, das pessoas físicas ou jurídicas a quem seja facultado não aderir à CCEE.

4.5. O Decreto nº 5.163, de 30 de julho de 2004, que regulamenta a Lei nº 10.848/2004, define o Ambiente de Contratação Regulada - ACR e o Ambiente de Contratação Livre - ACL, bem como os tipos de consumidores:

Art. 1º A comercialização de energia elétrica entre concessionários, permissionários e autorizados de serviços e instalações de energia elétrica, bem como destes com seus consumidores no Sistema Interligado Nacional - SIN, dar-se-á nos Ambientes de Contratação Regulada ou Livre, nos termos da legislação, deste Decreto e de atos complementares.

.....

§ 2º Para fins de comercialização de energia elétrica, entende-se como:

I - Ambiente de Contratação Regulada - ACR o segmento do mercado no qual se realizam as operações de compra e venda de energia elétrica entre agentes vendedores e agentes de distribuição, precedidas de licitação, ressalvados os casos previstos em lei, conforme regras e procedimentos de comercialização específicos;

II - Ambiente de Contratação Livre - ACL o segmento do mercado no qual se realizam as operações de compra e venda de energia elétrica, objeto de contratos bilaterais livremente negociados, conforme regras e procedimentos de comercialização específicos;

.....

VIII - consumidor livre é aquele que, atendido em qualquer tensão, tenha exercido a opção de compra de energia elétrica, conforme as condições estabelecidas no art. 15 e no art. 16 da Lei nº 9.074, de 7 de julho de 1995;

IX - consumidor potencialmente livre é aquele que, a despeito de cumprir as condições estabelecidas no art. 15 da Lei nº 9.074, de 7 de julho de 1995, seja atendido de forma regulada; e

X - consumidor especial é o consumidor livre ou o conjunto de consumidores livres reunidos por comunhão de interesses de fato ou de direito, cuja carga seja maior ou igual a 500 kW, que tenha adquirido energia na forma estabelecida no § 5º do art. 26 da Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996.

4.6. Com base no § 3º do art. 15 da Lei nº 9.074/1995, o MME publicou a Portaria nº 514, de 27 de dezembro de 2018, com o objetivo de diminuir os limites de carga para contratação de energia elétrica por parte dos consumidores. O normativo reduziu o limite para migração de consumidores com carga acima de 2.500kW a partir de 1º de julho de 2019 e para 2.000 kW a partir de 1º de janeiro de 2020.

4.7. Em 2019, foi instituído, pelo MME, GT com o objetivo de desenvolver propostas de Modernização do Setor Elétrico, tratando de forma integrada, dentre outros, os seguintes temas:

Art. 1º

I - ambiente de mercado e mecanismos de viabilização da expansão do Sistema Elétrico;

II - mecanismos de formação de preços;

III - racionalização de encargos e subsídios;

IV - Mecanismo de Realocação de Energia - MRE;

V - alocação de custos e riscos;

VI - inserção das novas tecnologias; e

VII - sustentabilidade dos serviços de distribuição.

4.8. Por meio da Portaria nº 403, de 29 de outubro de 2019, foi instituído o *Comitê de Implementação da Modernização do Setor Elétrico no âmbito do Ministério de Minas e Energia, com a finalidade de viabilizar a efetiva execução do plano de ação de que trata o art. 5º, § 4º, da Portaria MME nº 187, de 4 de abril de 2019, bem como propor possíveis medidas complementares que se façam*

necessárias, de modo a promover as melhores soluções para a modernização setorial, em consonância com os princípios da governança pública, estabilidade jurídico-regulatória e previsibilidade.

4.9. Dentre as frentes de atuação, nos termos do Relatório Final do GT da Modernização, está a de "Abertura de Mercado", conforme inciso IX do do § 3º do art. 1º da Portaria nº 403/2019. Nesse sentido, foi publicada a Portaria nº 465/2019, que altera a Portaria nº 514/2018, trazendo novos limites para a migração de consumidores, chegando à carga igual ou superior a 500 kW a partir de 1º de janeiro de 2023. Adicionalmente, dispõe o § 6º do art. 1º:

Art. 1º

.....

§ 6º Até 31 de janeiro de 2022, a Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL e a Câmara de Comercialização de Energia Elétrica - CCEE deverão apresentar estudo sobre as medidas regulatórias necessárias para permitir a abertura do mercado livre para os consumidores com carga inferior a 500 kW, incluindo o comercializador regulado de energia e proposta de cronograma de abertura iniciando em 1º de janeiro de 2024.

4.10. Em atendimento ao disposto no § 6º do art. 1º da Portaria nº 465/2019, a CCEE e a ANEEL encaminharam os estudos, respectivamente, por meio da Carta CT CCEE05492/2021, de 29 de setembro de 2021, e do Ofício nº 8/2022-SRM/ANEEL, ambos juntamente com a Nota Técnica - NT nº 10/2022 – SRM/ANEEL, de 31 de janeiro de 2022. Em complemento, a CCEE encaminhou a NT de Análise de Cenários - Cronograma para a Abertura de Mercado, por meio da Carta CT CCEE02898/2022, de 1º de abril de 2022. .

4.11. Nesse sentido, o objetivo da presente Nota Técnica é o de avaliar os estudos apresentados, bem como discutir e propor minuta de portaria para consulta pública que trate da abertura de mercado para nova faixa de consumo, em continuidade ao disposto na Portaria nº 465/2019, atendendo ao objetivo de modernização do setor elétrico brasileiro.

II - Modernização: abertura do mercado

4.12. Conforme já tratado no Relatório do Grupo Temático Abertura de Mercado, a liberalização do mercado pode ser entendida como um movimento que está associado à liberdade econômica dos agentes, já que permite a eles escolherem seus fornecedores de energia elétrica. Nesse sentido, é demanda recorrente do setor que sejam flexibilizados os parâmetros para migração do ACR ao ACL, de forma a permitir que todo consumidor possa acessar o ambiente livre.

4.13. Todavia, para que o processo de abertura do mercado se dê de forma sustentável, é necessária a discussão de diversos temas previamente ao processo de flexibilização dos parâmetros, uma vez que uma abertura desordenada pode trazer distorções na alocação de custos e riscos existentes entre os ambientes de contratação, como por exemplo, um aumento incontrolável da sobrecontratação das distribuidoras em consequência do aumento da migração de consumidores, levando a um impacto negativo nas tarifas daqueles que permanecerem cativos.

4.14. Assim, uma das discussões mais relevantes se encontra justamente na gestão do portfólio das distribuidoras. Sobre o assunto, diversas alternativas foram colocadas de forma a dirimir o problema: (i) necessidade de aprimoramento dos mecanismos de gerenciamento do portfólio dos contratos; (ii) possibilidade de uma abertura escalonada, a medida que a redução dos legados se concretize; (iii) priorização da contratação via mercado de capacidade, alocando os atributos a todos os consumidores do sistema e não só ao consumidor regulado; (iv) separação entre lastro e energia; e (v) criação de encargo para pagamento da sobrecontratação oriunda da abertura do mercado.

4.15. Outro ponto a ser discutido está relacionado ao Supridor de Última Instância - SUI e a comercialização regulada, além do tratamento que deve ser dado à questão da medição para fins de faturamento. Ainda nessa seara, o modelo de faturamento também deve ser discutido.

4.16. Por fim, tem-se em vista que os aprimoramentos em relação à comercialização varejista são essenciais ao bom funcionamento do mercado, que passa a se ampliar cada vez mais.

4.17. Assim, esta Nota Técnica abordará os temas acima descritos, iniciando pela apresentação dos estudos da ANEEL e da CCEE; em seguida será feita a análise dos temas e a apresentação de minuta

de portaria para consulta pública, com o objetivo de discutir com o mercado de energia elétrica a adequação da proposta.

III - Do estudo da ANEEL

4.18. Por meio do Ofício nº 8/2022-SRM/ANEEL, a ANEEL encaminhou a Nota Técnica nº 10/2022 – SRM/ANEEL que trata das medidas regulatórias necessárias para permitir a abertura do mercado livre para consumidores com carga inferior a 500 kW, incluindo o comercializador regulado de energia e proposta de cronograma de abertura iniciando em 1º de janeiro de 2024, em atendimento à Portaria MME nº 465/2019.

4.19. Inicialmente, a ANEEL instaurou a Tomada de Subsídios - TS nº 10/2021, com período de contribuições entre 18 de junho e 17 de agosto de 2021. Por meio da Nota Técnica nº 50/2021–SRM/ANEEL, de 16 de junho de 2021, a ANEEL propôs que a TS apresentasse dez questões consideradas relevantes para propiciar um melhor entendimento dos principais aspectos relacionados à abertura do mercado livre para consumidores com carga inferior a 500 kW, quais sejam:

- 1) Quais os impactos (positivos e negativos) advindos da abertura do mercado de energia?
- 2) A opção de escolha do fornecedor de energia elétrica deve ser dada a todos os consumidores ou em algumas situações a migração deve ser vedada?
- 3) Como tratar a energia já contratada pelas concessionárias de distribuição (contratos legados)?
- 4) Como deve ser o desenho do comercializador regulado de energia?
 - 4.1) Quem deve fornecer energia aos consumidores que:
 - (i) optarem por não migrar para o mercado livre;
 - (ii) optarem por voltar para o ACR;
 - (iii) forem desligados de seu supridor por motivo de inadimplência do próprio consumidor;
 - (iv) forem desligados de seu supridor por motivo de desligamento do supridor da CCEE; e
 - (v) usufruam ou tenham o direito de usufruir de subsídios decorrentes de políticas públicas?
 - 4.2) Como deve ser realizada a contratação de energia necessária para atendimento ao mercado do comercializador regulado de energia (gerenciamento da compra de energia, pagamento das perdas e subsídios etc)?
 - 4.3) Uma vez optado pelo mercado livre, é razoável permitir a volta dos consumidores ao mercado regulado? Se sim, qual o prazo mínimo necessário para permitir essa volta?
 - 4.4) O serviço de comercialização regulada de energia pode ser realizado pelas próprias distribuidoras e quais as alterações legais e/ou contratuais para tanto, se couber?
 - 4.5) É razoável permitir que o consumidor possa optar por ter parte de seu fornecimento atrelado ao ACL e parte ao ACR?
- 5) Como deve ser o modelo de faturamento (fatura única, fatura separada por serviço etc) dos consumidores que optam por migrar para o ACL?
- 6) Quais os requisitos técnicos necessários para possibilitar a migração para o ACL?
 - 6.1) Caso a solução escolhida seja alterar a medição, como proceder com a substituição dos medidores e quem deve suportar esses custos?
- 7) A abertura do mercado para consumidores residenciais exige tratamento regulatório específico para proteção desses consumidores em negócios de compra de energia?
- 8) Quais aperfeiçoamentos devem ser realizados no modelo de representação e comercialização varejista?
- 9) Em que prazos e qual o cronograma de ações que devem ser realizadas para a abertura do mercado?
- 10) Quais outros aspectos devem ser levados em consideração para a efetiva abertura do mercado de energia?

4.20. Conforme informado, foram recebidas 692 respostas às questões apresentadas de 52 instituições. O objetivo desta seção é apresentar um compilado das principais indicações constantes da Nota Técnica nº 10/2022 – SRM/ANEEL.

4.21. O primeiro ponto a ser destacado se refere à sugestão de que a abertura do mercado se dê de forma escalonada. A proposta é de que abertura esteja condicionada à redução dos contratos vigentes, ou seja, o vencimento dos contratos legados e a consequente redução do nível de contratação das distribuidoras possibilita uma redução na faixa de requisito para migração dos consumidores para o ACL. Assim, de maneira constante, seriam avaliados os perfis de contratação das concessionárias, bem como o mercado com potencial de migração. A justificativa para tal proposta está no menor risco de sobrecontratação das distribuidoras, possibilitando menores riscos de aumentos tarifários.

4.22. Nesse sentido, a ANEEL entende que ao *invés de se estipular um cronograma com datas e prazos, é prudente definir que ações devem ser realizadas para viabilizar a abertura do mercado livre*. Defende ainda que o *cronograma de abertura deve ser compatível com o tratamento dos contratos legados, de forma a minimizar os impactos sobre os consumidores remanescentes das distribuidoras*.

4.23. Outro ponto destacado, pela ANEEL, é a necessidade de aprimoramento dos mecanismos de gerenciamento de portfólio de contratos por parte das distribuidoras, independente da abertura do mercado. Esse é um pleito recorrente da Associação Brasileira de Distribuidores de Energia Elétrica - ABRADDEE junto à ANEEL e ao MME.

4.24. Sobre o tema, foram recebidas contribuições no sentido de se aprimorar o Mecanismo de Vendas de Excedentes - MVE e o Mecanismo de Contratação de Sobras e Déficits - MCSD. Além disso, os agentes destacaram a necessidade de se regulamentar o mecanismo de descontratação previsto na Lei nº 14.120/2021. Dentre as alternativas apresentadas está a livre negociação de contratos entre geradores e distribuidores, bem como a transferência de contratos de forma bilateral e a venda no ACL.

4.25. Outras possíveis soluções são a descotização das usinas da Eletrobras e de Itaipu, a descontratação de térmicas para posterior recontratação como reserva de capacidade e a segregação do lastro e da energia de todos os contratos, novos e legados, alocando o custo do lastro a todos os consumidores, via encargo, de forma proporcional.

4.26. A contratação de reserva de capacidade de que trata a Lei nº 14.120/2021 permite ainda uma melhor alocação dos custos da confiabilidade do sistema a todos os consumidores, tanto do ACR quanto do ACL. O modelo atual apresenta uma distorção nesse sentido, já que as usinas termelétricas são contratadas pelas distribuidoras e pagas apenas pelos consumidores regulados.

4.27. Entretanto, apesar da abertura gradual e o aperfeiçoamento dos mecanismos de gerenciamento de portfólio, a NT destaca que ainda é possível que os consumidores que se mantenham no ACR sejam sobrecarregados com os custos resultantes da migração. Nesse sentido, é transcrito o § 5º art. 15 da Lei 9.074/1995:

Art. 15.....

.....

§ 5º O exercício da opção pelo consumidor não poderá resultar em aumento tarifário para os consumidores remanescentes da concessionária de serviços públicos de energia elétrica que haja perdido mercado.

4.28. Dessa forma, as propostas apresentadas pelos agentes na TS nº 10/2021 convergem no sentido de que, esgotadas as possibilidades de redução do nível contratual por parte das distribuidoras, a solução é a criação de encargo tarifário a ser pago pelos consumidores na proporção do consumo como regra de transição. As divergências entre os agentes surgem quando se discute quais consumidores deveriam suportar o pagamento desse encargo: (i) todos os consumidores do sistema, (ii) os consumidores remanescentes e aqueles que migrarem; ou (iii) os consumidores do ACL. Todavia, a Agência entende que tal tema é matéria de política pública, não cabendo à ANEEL decidir quanto ao assunto.

4.29. Ainda em relação à sobrecontratação, uma outra sugestão apresentada no âmbito da TS foi o rateio da sobrecontratação da "Distribuidora Brasil" entre todos os consumidores de forma semelhante ao Proinfra, ou seja, o consumidor paga o Pmix Brasil e recebe uma cota de energia associada.

4.30. Outra questão apresentada na NT nº 10/2022 – SRM/ANEEL se refere à priorização da expansão por meio do mercado de capacidade, o que permite, dentre outras questões, a redução dos

legados, uma vez que os contratos resultantes dos leilões realizados nesta modalidade não são exclusivos do ACR, mas, sim, de todo o mercado consumidor.

4.31. Ainda em relação à redução dos contratos legados, outro ponto diz respeito a necessidade de redução dos prazos dos contratos resultantes dos leilões de compra de energia elétrica para atendimento ao mercado regulado, visto que atualmente muitos empreendimentos são viabilizados sem a necessidade de venda em um leilão regulado, de forma que a alteração nos prazos contratuais não seria impeditiva para manter o investimento no setor.

4.32. Além da contratação por meio dos leilões de reserva de capacidade, diversas contribuições recebidas pela ANEEL destacaram a necessidade de separação de lastro e energia, bem como a possibilidade de flexibilização da obrigação de contratação de 100% da carga pelos agentes, dentre outros. Todavia, a ANEEL entende que a definição de tais temas não são impeditivos à continuidade do processo de abertura.

4.33. A ANEEL demonstrou diversas possibilidades para o desenvolvimento das atividades de suprimento de última instância, mas o consenso é de que este papel deve ser exercido pela distribuidora, ao menos nesse primeiro momento, ainda que, depois, se discuta a possibilidade de outros agentes exercerem tal função. Dentre os modelos apresentados, destaca-se o do estado do Texas, nos Estados Unidos, no qual o regulador estadual define quais empresas prestarão o serviço de SUI a cada dois anos. Na prestação deste serviço, as empresas cobram preços muito maiores do que aqueles ofertados por elas mesmas no mercado regular, devido aos altos custos de planejamento da atividade e o risco em termos de número de consumidores e volume de energia. O alto preço serve de estímulo para que os consumidores busquem um novo fornecedor de energia regular.

4.34. Ou seja, em quase todos os modelos apresentados o objetivo do SUI é o atendimento temporário e esporádico para aqueles consumidores em que o suprimento escolhido não pode mais prestar o serviço. Assim, vale ressaltar que não se trata dos casos de inadimplência de consumidores, os quais devem ser cortados.

4.35. Todavia, há casos em que outras funções são atribuídas ao SUI, como o atendimento aos consumidores inativos (aqueles que não escolhem fornecedor quando da abertura do mercado) ou para aqueles com dificuldades de pagamento e que não são aceitos por outros comercializadores.

4.36. Quanto à figura do comercializador regulado, a ANEEL entende que nesse primeiro momento esse papel deve ser exercido pela distribuidora local, pelo menos até que ocorra uma eventual separação das atividades de fio e comercialização, até que seja aberta essa atividade a outros interessados ou até que se defina que não haverá mais ambiente de contratação regulado. Nesse sentido, diversos agentes trataram a respeito da separação das atividades de fio e energia, sendo que alguns defendem que essa deve acontecer antes da abertura do mercado.

4.37. Assim, é possível afirmar que há convergência entre os agentes de que a separação das atividades de fio e comercialização de energia traz benefícios ao processo de abertura do mercado, dentre os quais se destacam: melhoria na alocação de custos e transparência; adequada remuneração de novos serviços; foco na atividade do fio, atividade principal das distribuidoras e monopólio natural; mitigação de subsídios entre os ambientes livre e regulado; dentre outros.

4.38. Diversos agentes de distribuição, inclusive a Associação Brasileira de Distribuidores de Energia Elétrica - ABRADÉE, defendem que as distribuidoras devem assumir tanto as atividades de SUI, quanto de comercializador regulado, pois não há empecilho legal ou contratual. Entendem que a atividade de comercialização já está prevista no contrato de concessão e, portanto, as distribuidoras teriam prerrogativa para exercer esta atividade. Porém, há muitas controvérsias a respeito do tema, de forma que o assunto deve ser aprofundado.

4.39. Todavia, a ANEEL recomenda que as distribuidoras continuem fornecendo energia para os consumidores que: (i) permaneçam no ACR, ou seja, aqueles que não migrarem por opção ou por não serem aceitos por algum comercializador; (ii) não indiquem fornecedor na troca de titularidade; (iii) optem por voltar ao ACR; (iv) forem desligados do seu suprimento por desligamento deste da CCEE; e (v) sejam vulneráveis ou aqueles que usufruam ou tenham o direito de usufruir de subsídios decorrentes de políticas públicas. A opção de volta ao ACR deve ser, portanto, uma possibilidade para o consumidor.

4.40. Um ponto destacado pela ANEEL é que consumidores desligados do comercializador varejista por inadimplência devem ter seu fornecimento interrompido, ainda que esteja adimplente com as tarifas de uso da rede. Nesse sentido, destaca que deve haver um aprimoramento na regulação vigente, de forma a garantir o corte.

4.41. Sobre a atividade de comercialização varejista, a ANEEL entende que não deve haver barreira de entrada para os consumidores aderirem à CCEE e atuarem diretamente na compra de energia. Defendem que o consumidor deveria procurar a representação varejista por entender que este serviço agrega valor, reduz custos de transação simplifica sua atuação no ACL. E não por mera obrigação. Devido a complexidade e custos de atuação nesse mercado, é natural que o consumidor busque esse tipo de serviço. É pouco provável que um consumidor residencial opte por acessar a CCEE diretamente. Todavia, entendem que aprimoramentos são desejados, principalmente, quanto ao tratamento da inadimplência e da segurança do mercado.

4.42. Em relação ao faturamento, a ANEEL entende que deve ser seguido o modelo atualmente aplicado ao mercado livre: duas faturas separadas, uma de energia e outra de fio, sem prejuízo da evolução das discussões acerca da unificação da fatura.

4.43. O tratamento da medição é um tema de grande relevância para o processo de abertura do mercado. Nesse sentido, a ANEEL entende que devem ser estabelecidas as premissas para migração de consumidores com a medição eletromecânica atual. Assim, a definição de requisitos técnicos mínimos para medidores eletrônicos, bem como a alocação dos seus custos, devem ser avaliados, porém não se tratam de questões impeditivas à abertura do mercado.

4.44. Outras discussões que devem ser realizadas futuramente, segundo a ANEEL, se referem à padronização do processo de migração e a avaliação da possibilidade de criação de serviço de coleta, agregação e disponibilização dos dados de medição por um terceiro, ou seja, não sejam serviços prestados exclusivamente pelas distribuidoras (agregador de medição).

4.45. Quanto ao papel da ANEEL na proteção ao consumidor de energia, o entendimento é de que não é papel do regulador atuar na proteção dos consumidores residenciais e negócios de compra de energia. Entretanto, a ANEEL recomendou como medidas regulatórias necessárias à abertura do mercado livre para consumidores com carga inferior a 500 kW as seguintes:

- a) realização de campanhas de esclarecimento e conscientização dos consumidores;
- b) indicação aos comercializadores varejistas quanto à disponibilização de um produto padrão divulgado na internet, de forma que os consumidores tenham a capacidade de simular, comparar e escolher seu fornecedor de forma consciente;
- c) definição de regulamento contra abusos de poder de mercado e de acesso à informação pelos consumidores; e
- d) definição de obrigatoriedade de manutenção de canais de atendimento acessíveis aos consumidores residenciais.

4.46. Entre os pontos que a ANEEL entende que devem ser discutidos previamente à abertura, encontram-se:

- a) Melhoria da regulação em relação ao tratamento de inadimplências;
- b) Melhoria da segurança do mercado, inclusive quanto ao aprimoramento do sistema de garantias;
- c) Serviço de agregação de medição, conforme já mencionado;
- d) Separação das atividades de atacado e varejo; e
- e) Aprimoramento da comercialização varejista, assunto já previsto na Agenda Regulatória da ANEEL.

4.47. Por fim, destaca-se a menção ao possível aumento da Conta de Desenvolvimento Energético - CDE em razão do aumento na migração, tendo em vista a diferença entre as tarifas de uso dos consumidores, que são mais altas quanto menores os níveis de tensão. Assim, caso os consumidores

de tensões mais baixas passem a adquirir contratos de fontes renováveis atendidas pelos subsídios, maiores serão os custos da CDE. Porém, a ANEEL defende que não há qualquer medida regulatória a ser tomada, tendo em vista que criação de subsídio se dá mediante lei.

IV - Dos estudos da CCEE

4.48. Por meio da Carta CT CCEE05492/2021, de 29 de setembro de 2021, a CCEE encaminhou a Nota Técnica Proposta Conceitual para a Abertura do Mercado, em atendimento à Portaria MME nº 465/2019. Em complementação, encaminhou, por meio da Carta CT CCEE02898/2022, de 1º de abril de 2022, a Nota Técnica Análise de Cenários e Cronograma para a Abertura do Mercado.

4.49. O objetivo desta seção é trazer os principais pontos defendidos pela CCEE para que a liberalização do mercado aconteça de forma sustentável, contínua e previsível.

4.50. Nesse sentido, a CCEE elencou temas prioritários para pautar a discussão a respeito da abertura do mercado, quais sejam:

- Contratos legados e sobrecontratação;
- Supridor de última instância;
- Comercialização regulada;
- Tratamento da medição;
- Modelo de faturamento;
- Comercialização varejista; e
- Efeito da abertura do mercado da baixa tensão sobre a CDE, devido aos descontos nas Tarifas de Uso de Sistemas.

4.51. Em relação aos contratos legados, a posição defendida pela CCEE é que devem ser criadas condições para que a transferência de contratos entre os ambientes regulado e livre se dê de forma natural. Nessa linha, destaca *diversas iniciativas que podem ser implementadas com o objetivo de promover o equilíbrio da contratação das distribuidoras, minimizando o problema da sobrecontratação*.

4.52. Evitar novos legados é a primeira iniciativa elencada, de modo que a base de contratos que compõem o portfólio das distribuidoras não aumente durante o período que antecede a total abertura do mercado. Nesse sentido, a CCEE sugere a redução do prazo contratual dos CCEARs.

4.53. A segunda iniciativa destacada pela CCEE se refere à separação entre lastro e energia, de forma que os custos de adequação do sistema possam ser alocados a todos os usuários, além de promover uma compatibilização dos contratos do ACR ao ACL.

4.54. A terceira iniciativa apontada se refere ao aprimoramento dos vasos comunicantes entre os ambientes regulado e livre, facilitando a venda de energia do ACR para o ACL. Nesse contexto, se insere a quarta iniciativa, que trata da gestão ativa do portfólio das distribuidoras, por meio da criação de mais possibilidades de negociações, inclusive bilaterais, bem como da regulamentação do mecanismo de descontração de que trata a Lei nº 14.120/2021.

4.55. Por último, a CCEE destaca a necessidade de revisão dos contratos legados, como a promoção da descotização dos contratos das usinas pertencentes à Eletrobras, a revisão do modelo de comercialização de Itaipu, dentre outros.

4.56. Em relação ao supridor de última instância, o entendimento da CCEE é de que ele tem caráter emergencial, com prazo de atendimento máximo definido em três meses. Após esse prazo, caso o consumidor não contrate outro fornecedor, ele deverá ser desligado ou terá sua tarifa majorada. A CCEE propõe, ainda, que o serviço seja prestado pela distribuidora local, mas de forma segregada das demais atividades e com garantia de equilíbrio econômico-financeiro.

4.57. A CCEE entende que a comercialização regulada deve ser mantida com o objetivo de atender os consumidores: (i) beneficiados por políticas públicas; (ii) que não optaram por alterar o seu fornecedor de energia; (iii) que optarem por retornar ao atendimento regulado; e (iv) que não sejam

atrativos comercialmente para os comercializadores varejistas. A princípio, sem prejuízo da evolução de discussões quanto à separação das atividades de fio e venda de energia, a CCEE entende que este papel deve ser desempenhado pela distribuidora local.

4.58. Nesse ponto, o entendimento da CCEE é de que *a separação das atividades de fio e energia é necessária para a sadia evolução dos mercados competitivos de energia, pois mitiga ineficiências alocativas de custos e riscos, porém não é vinculante para a abertura do mercado, incluindo a baixa tensão.*

4.59. Quanto ao sistema de medição, a CCEE defende que os requisitos de medição definidos para os consumidores da alta tensão não são compatíveis para a migração daqueles de pequeno porte, como também não se justifica a representação individualizada dessas unidades na CCEE. Nesse sentido, entende que os requisitos devem ser revistos e simplificados para essa classe, evitando investimentos e custos desnecessários de um lado, porém, por outro, garantindo a disponibilização das informações necessárias para a contabilização das operações na CCEE.

4.60. Assim, a CCEE entende que, para a abertura do mercado para todos os consumidores do Grupo A, não são necessárias adequações adicionais do atual sistema de medição, já que este é muito similar àquele utilizado no ACL. Quanto aos consumidores do Grupo B, a CCEE entende ser possível o estabelecimento de metodologia de tratamento de dados que permita o atendimento dos requisitos da contabilização, ou seja, a troca dos medidores não é condição imprescindível para abertura do mercado, sendo possível a utilização dos medidores atuais com o devido tratamento dos dados. Todavia, destaca que a oferta de produtos mais sofisticados no varejo passa pela atualização dos medidores.

4.61. Ainda em relação à medição, a CCEE entende que a distribuidora local deve prestar o serviço de agregação dos dados de medição, ou seja, defende que consumidores com demanda contratada abaixo de 500kW não devem ser representados individualmente na CCEE. Assim, cada distribuidora informa à CCEE os dados agregados das unidades consumidoras do varejo, ou seja, a soma do consumo de todas as unidades em sua área de concessão representadas por cada comercializador varejista. Além disso, informa a cada varejista os dados individualizados para fins de faturamento.

4.62. Tendo em vista a necessidade de adequação de processos e sistemas, a CCEE entende que tal atividade deva ser remunerada. Uma possibilidade é a definição de um produto padrão por meio da regulação, sem prejuízo da possibilidade de oferta de produtos adicionais. Por fim, entende que cabe discussão futura quanto a possibilidade de competição para o desempenho desta atividade.

4.63. Quanto ao faturamento, a CCEE entende que deve ser único, ou seja, em uma mesma fatura devem constar a cobrança pela energia e pelo uso dos sistemas. A justificativa reside na simplicidade, facilitando o entendimento do consumidor, bem como na facilidade de identificação de inadimplências e eventuais ações para o corte de fornecimento, já que não seria possível o consumidor realizar o pagamento de apenas um dos serviços.

4.64. Quanto ao responsável pelo envio da fatura unificada, a Câmara entende ser viável tanto a distribuidora quanto o varejista. Porém, cada alternativa possui vantagens e desvantagens: no caso de o envio ser realizado pelo varejista está garantido sigilo das informações, porém, em uma troca de fornecedor há maior complicação, já que haveria a mudança também no responsável pelo faturamento. Destaca-se ainda a possibilidade de inadimplência na transferência de valores entre comercializadores e distribuidoras no caso do faturamento único.

4.65. Quanto à regulação da atividade de comercializador varejista, a CCEE entende ser necessária uma flexibilização desta para *agentes que pretendam representar exclusivamente unidades consumidoras do mesmo grupo econômico, eliminando a exigência de se tornarem agentes comercializadores ou geradores de energia.*

4.66. Por fim, a CCEE entende que o desconto na TUSD para consumidores BT é questão relevante que deve ser considerada para que abertura se dê de forma sustentável. Nesse sentido, entendem ser necessária alteração legal que restrinja o efeito mencionado.

4.67. Conforme mencionado, a CCEE encaminhou, em 1º de abril de 2022, a Nota Técnica - NT de Análise de Cenários e Cronograma para a Abertura do Mercado. Nesta NT, a CCEE apresenta diversas simulações, entre elas projeções de consumo, do portfólio das distribuidoras, além de análise de cenários e migrações e seus efeitos em subcontratação e sobrecontratação das concessionárias. Por fim, propõe cronograma tanto para a abertura do mercado como para a realização de ações legais e regulatórias que entende ser necessárias à abertura do mercado.

4.68. Dentre as informações apresentadas, vale destacar a estratificação dos consumidores do SIN, conforme Figura 1, retirada do referido estudo. Destaca-se que a justificativa para a discriminação do consumidor rural reside no fato de que, apesar da unidade consumidora ser residencial, a classificação principal permanece sendo "rural", ou seja, assumiu-se que o "Grupo B rural" é predominantemente residencial, por isso seu agrupamento com o "Grupo B residencial".

Figura 1 – Estratificação dos consumidores do SIN

Tabela 2 - Estratificação dos consumidores do SIN. (CCEE, 2021).

Ambiente	Grupos	Participação no SIN	GWm (2021)
ACL	Consumidores livres e especiais	34,5%	22,84
	Grupo A > 500 kW	8,0%	5,33
	Comercial	2,6%	1,73
	Industrial	1,8%	1,16
	Rural	0,6%	0,40
	Serviço Público	1,7%	1,10
	Consumo Próprio	0,0%	0,02
	Iluminação Pública	0,0%	0,03
	Poder Público	1,3%	0,88
	Grupo A < 500 kW	5,9%	3,89
ACR	Comercial	2,9%	1,94
	Industrial	2,0%	1,30
	Rural	0,7%	0,44
	Serviço Público	0,1%	0,06
	Consumo Próprio	0,0%	0,00
	Iluminação Pública	0,0%	0,01
	Poder Público	0,2%	0,14
	Grupo B não residencial e não rural	10,4%	6,85
	Comercial	5,8%	3,84
	Industrial	0,7%	0,45
Serviço Público	0,4%	0,26	
Consumo Próprio	0,1%	0,03	
Iluminação Pública	2,7%	1,78	
Poder Público	0,7%	0,49	
Grupo B residencial, rural e perdas na distribuição⁵	41,3%	27,34	
Residenciais	24,4%	16,18	
Rural	2,8%	1,82	
Perdas técnicas	7,1%	4,70	
Perdas não técnicas	7,0%	4,64	
Total	100%	66,26	

4.69. Com base na Figura 1, a CCEE encaminhou uma proposta de abertura do mercado da CCEE (Figura 2).

Figura 2 – Proposta de cronograma para abertura do mercado

Tabela 5 – Proposta de cronograma de abertura do mercado.

Abertura do mercado	Data
Grupo A abaixo de 500 kW	Jan/2024
Grupo B não residencial e não rural	Jan/2026
Grupo B residencial e rural	A partir de Jan/2028

4.70. O cronograma leva em consideração premissas quanto à taxa de migração, bem como o portfólio de contratos das distribuidoras, de forma a compatibilizar a migração com o estoque de contratos, ou seja, buscando evitar tanto a subcontratação como uma sobrecontratação. Além disso, a CCEE estimou o que chamou de risco máximo de sobrecontratação, que se trata do custo estimado dos contratos sobressalentes em oito anos, resultando em R\$ 15,47 bilhões, *equivalente a um custo médio de R\$ 2,95/MWh a ser pago por todos os consumidores do SIN, proporcional ao consumo líquido, conforme proposto pelo PL nº 414/2021. Se considerado o texto atual do PL nº 1.917/2015, que exige os atuais consumidores do ACL do pagamento das sobrecontratações, em função da dedução dos contratos*

vigentes da base de consumo pagante, o custo médio da máxima sobrecontratação equivaleria a R\$ 4,25/MWh. Todavia, a CCEE destaca que os valores calculados são teóricos, já que haverá alguma inércia de migração, de forma que os valores esperados para o encargo sejam inferiores aos apresentados.

4.71. As simulações mostram, ainda, uma possível subcontratação a partir de 2028, o que poderia permitir o início da liberalização gradativa do "Grupo B residencial e rural", como forma de acentuar as migrações, minimizando os efeitos da subcontratação.

4.72. Destaca, por fim, que *uma transição mais lenta para o mercado aberto levaria a novos legados, além de mais tempo de vigência e profundidade do conhecido problema em que o lado "fio" das distribuidoras suporta deficiências financeiras do seu lado "comercializador regulado.*

4.73. Em conjunto com o cronograma de abertura de mercado, a CCEE encaminhou cronograma para a realização de ações legais e regulatórias que entende serem necessárias à completa abertura do mercado, ou seja, a postergação de algumas ações podem influenciar o cronograma proposto, incluindo: (i) revisão da regulação do comercializador varejista; (ii) regulação da agregação de medição; (iii) aperfeiçoamento da gestão de portfólio das distribuidoras; (iv) regulação do encargo de sobrecontratação; (v) regulação do SUI.

V - Da proposta de Portaria

4.74. Conforme exposto, entende-se que a abertura do mercado é medida inevitável e imprescindível à modernização do setor elétrico brasileiro. Tendo em vista a regulamentação do § 3º do art. 15 da Lei nº 9.074/1995, por meio das Portarias nº 514/2018 e nº 465/2019, se torna necessário avançar na flexibilização de requisitos para a migração de consumidores para o mercado livre.

4.75. Tendo em vista os diversos tópicos abordados, percebe-se que alguns temas ainda carecem de regulamentação, como o Supridor de Última Instância e a comercialização regulada. Outra questão importante está na definição dos critérios de medição e possível regulamentação de tratamento de dados para os consumidores da baixa tensão, caso a opção seja pela não obrigatoriedade da troca de medidores. Contudo, conforme discorrido ao longo desta Nota, essas questões são mais sensíveis quando se trata do segmento de baixa tensão.

4.76. Assim, a proposta leva em consideração que a abertura do mercado de alta tensão previamente ao de baixa tensão requer menos esforços por parte do regulador, uma vez que os consumidores atendidos em alta tensão, por exemplo, contam com sistema de medição similar àquele empregado no ACL, bem como têm suas tarifas diferenciadas por demanda e energia, de forma que o processo para os próprios consumidores também se torna menos custoso, visto que eles lidam com questões mais específicas do que os consumidores BT.

4.77. Destaca-se, também, que o segmento de alta tensão menor que 500 kW já pode acessar o ACL, mas desde que o supridor seja uma fonte incentivada, de modo que a presente proposta também pode ser interpretada como a retirada de uma reserva de mercado do que uma abertura propriamente dita. Além disso, representam um grupo menor, conforme pôde ser verificado nos dados apresentados pela CCEE.

4.78. Dessa forma, a proposta aqui discutida leva em consideração a necessidade de um prazo maior para a abertura para os consumidores BT, permitindo que ao longo do tempo as lacunas regulatórias sejam preenchidas e os devidos aprimoramentos sejam realizados. Além disso, a abertura escalonada, conforme defendido pela ANEEL, permite que cada passo seja avaliado, de forma a se rever os próximos, caso seja necessário.

4.79. A abertura do AT previamente ao BT também vai ao encontro da preocupação da CCEE quanto ao aumento da CDE em razão dos descontos nas Tarifas de Uso de Sistemas. Contudo, é necessária uma avaliação mais profunda do tema, inclusive, quanto à necessidade de alteração legal no sentido de alocar os descontos às fontes incentivadas no segmento de geração.

4.80. Por fim, entende-se que a proposta de segregação entre atacado e varejo sugerida pela CCEE e constante inclusive do PL nº 414/2021 é positiva, na medida em que a *representação individualizada de unidades consumidoras de pequeno porte na CCEE é desnecessária, podendo resultar em volume de dados que demandará altos custos de migração, manutenção e infraestruturas de*

processamento e de comunicação. Caso tais questões não sejam devidamente tratadas, poderão se configurar barreiras à opção de migração dos consumidores para o ACL". Ademais, "consumidores de maior porte costumam ter melhores condições de lidar com os riscos, as responsabilidades e as operações de mercado atacadista por meio de equipes internas e/ou terceirizadas, assumindo para si os custos de transação envolvidos nessas atividades. Para consumidores de menor porte, por sua vez, os custos de transação no mercado atacadista podem resultar proibitivos, de modo que a contratação de um comercializador varejista se torne mais atrativo.

4.81. Assim, considerando o disposto nesta Nota, sugere-se a edição de Portaria do Ministro de Minas e Energia com a seguinte redação:

Art. 1º Definir o limite de carga para contratação de energia elétrica por parte dos consumidores de que trata o § 3º do art. 15 da Lei nº 9.074, de 7 de julho de 1995.

§1º A partir de 1º de janeiro de 2024, os consumidores atendidos em tensão igual ou superior a 2,3kV poderão optar pela compra de energia elétrica a qualquer concessionário, permissionário ou autorizado de energia elétrica do Sistema Interligado Nacional.

§2º Os consumidores de que trata o § 1º, no exercício da opção de que tratam os arts. 15 e 16 da Lei nº 9.074, de 7 de julho de 1995, serão representados por agente varejista perante a Câmara de Comercialização de Energia Elétrica - CCEE.

Art. 2º Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

5. DOCUMENTOS RELACIONADOS

5.1. Minuta Interna ASSEC - Portaria que autoriza a abertura de consulta pública (SEI nº 0651488).

6. CONCLUSÃO

6.1. Pelo exposto, considerando os argumentos aqui dispostos, bem como a minuta de portaria associada, sugere-se o envio desta Nota Técnica à Consultoria Jurídica (CONJUR) para a análise da viabilidade jurídica da edição do ato normativo proposto.

6.2. Ato contínuo, recomenda-se o encaminhamento da presente análise para apreciação pelo Senhor Ministro de Minas e Energia para avaliação final e publicação do ato normativo para abertura de Consulta Pública por 30 dias, para recebimento de contribuições à minuta.



Documento assinado eletronicamente por **Renata Rosada da Silva, Assessor(a) Especial**, em 22/07/2022, às 16:16, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Christiany Salgado Faria, Assessor(a) Especial**, em 22/07/2022, às 16:20, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Gustavo Goncalves Manfrim, Chefe da Assessoria Especial de Assuntos Econômicos**, em 22/07/2022, às 16:35, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://www.mme.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **0651929** e o código CRC **F7DA4CAA**.