

# Relatório de Análise dos Documentos Consulta Pública 137/2022 – MME

## Contribuições

### INFRACOOP

Confederação Nacional das Cooperativas de  
Infraestrutura (Permissionárias)

Outubro de 2022

## Sumário

1	OBJETIVO _____	3
2	NOTA TÉCNICA Nº 27/2022/ASSEC – AVALIAÇÃO DAS CONTRIBUIÇÕES DA CP131/22	4
3	NOTA TÉCNICA Nº 29/2022/ASSEC – PROPOSTA DE MINUTA PARA ABERTURA DE MERCADO PARA TODOS CONSUMIDORES _____	5
4	CONTRATOS LEGADOS <i>VERSUS</i> ABERTURA DE MERCADO _____	8
	Análise do caso das permissionárias _____	8
5	PROPOSTAS DE CONTRIBUIÇÕES _____	9
	Sobre o mérito das contribuições _____	9
	Contratos legados das permissionárias _____	9
	Alocação dos contratos de cotas para cobertura de perdas do sistema _____	11
	Supridor de última instância _____	12
	Agente agregador de medição _____	13
	Abertura de mercado para MMD _____	13

*...O MME tem posição de que a modernização do setor não deve ter como requisito a solução de problemas particulares e é nessa condição que estão as permissionárias, qual seja, contrato de energia realizado de forma bilateral por meio de Leilão Público e alguns de longa duração, portanto, não cabe a conjuntura explorada pelo MME de redução gradual e adequada de contratos...*

## 1 Objetivo

Este relatório apresenta análise e sugestões como suporte à contribuição da INFRACOOP à Consulta Pública nº 137 de 2022 do Ministério de Minas e Energia referente a ampliação do mercado livre para consumidores conectados em baixa tensão a partir de 1º de janeiro de 2026, exceto para as classes residencial e rural, cuja abertura de mercado é sugerida para 1º de janeiro de 2028.

O MME disponibilizou por meio da referida consulta os documentos:

- NOTA TÉCNICA Nº 27/2022/ASSEC – que contém a avaliação das contribuições recebidas na CP 131/2022 do MME;
- NOTA TÉCNICA Nº 29/2022/ASSEC – Documento que apresenta a argumentação para a proposta de minuta da Portaria.
- PORTARIA Nº 690/GM/MME, DE 29 DE SETEMBRO DE 2022 – Minuta proposta.

No que segue, o capítulo 4 traz uma análise da NT 27/2022, buscando relacionar aos itens de contribuição da INFRACOOP para a CP131/2022. O Capítulo 3 avalia o embasamento trazido pela NT 29/2022. O Capítulo 04 traz as contribuições da INFRACOOP.

## 2 NOTA TÉCNICA Nº 27/2022/ASSEC – Avaliação das contribuições da CP131/22

No texto da NT 27/2022, o MME ressalta que a maioria das contribuições concorda com a proposta de abertura para a baixa tensão, no entanto as distribuidoras contribuíram sugerindo um cronograma mais conservador de forma que a abertura ocorresse somente após o equacionamento de algumas questões como a flexibilização das regras para melhor gestão dos contratos e, proteção financeira por meio de encargos, em possíveis cenários de sobre contratação. No entanto, estas contribuições “não serão tratadas aqui, pois estão fora do escopo da presente Consulta Pública”.

O texto menciona que a abertura de mercado não é recente tendo iniciado em 1995 com a publicação da Lei 9.074, em seguida, menciona a MMGD como fator que torna imprescindível a abertura do mercado sob a premissa de que o custo do incentivo para a MMGD recai consumidor cativo remanescente.

E com base nisso o texto afirma *“é necessária a quebra do paradigma de que todas as questões relacionadas devem ser equacionadas previamente à proposição de um cronograma de abertura”*. Segundo o MME, a definição do cronograma de abertura com antecedência, além de sinalizar cautela na contratação de novos contratos legados, possibilidade ajustes na regulação e nos processos das empresas. Além disso o MME afirma que não haveria evolução do mercado se todos os problemas e particularidades devessem ser resolvidos previamente.

A NT apresenta projeções de sobre contratação das distribuidoras, evidenciando que, como base em suas premissas, esse não deve ser um problema a ser enfrentado.

É importante ressaltar que as projeções apresentadas de carga e contratação **são de forma geral para todas as distribuidoras, portanto não implica na situação individual de cada concessão ou permissão**, por isso entende-se que não é pertinente afirmar que não haverá problemas, por isso **entendemos que algumas diretivas em especial aos contratos legados deveriam sim ser previamente debatidos e resolvidos**, em especial a questão da compulsoriedades de cotas.

Outros temas como medição, processo de migração, segurança de mercado são temas regulatórios e segundo a referida NT devem ser tratados no âmbito da ANEEL.

Ao final da análise desta NT, o MME propôs o texto de portaria que foi divulgada para abertura completa do mercado de alta tensão a partir de janeiro de 2024 a “PORTARIA NORMATIVA Nº 50/GM/MME, DE 27 DE SETEMBRO DE 2022”.

### 3 NOTA TÉCNICA Nº 29/2022/ASSEC – Proposta de minuta para abertura de mercado para todos consumidores

A discussão proposta nessa consulta pública tem origem na Portaria nº 187, de 4 de abril de 2019, onde Ministério de Minas e Energia – MME instituiu Grupo de Trabalho voltado à implementação das propostas de Modernização do Setor Elétrico, cuja abertura do mercado é uma das temáticas.

A nota técnica reforça a ideia de que a liberalização do mercado é uma demanda recorrente e está atrelada a liberdade econômica dos consumidores. Reitera que para modernização do setor é imprescindível a abertura completa do mercado.

Propõe que o cronograma de abertura se de conforme carta da CCEE, disponibilizada no âmbito da CP131/2022, qual seja, abertura a partir de janeiro de 2026 para consumidores de baixa tensão **não** residencial ou rural, e para estes últimos a partir de jan. /2028. Este cronograma se justifica pela possível adequação do nível de contratação das distribuidoras considerando: desotização da Eletrobrás, fim dos primeiros contratos de leilões de térmicas, e na possibilidade de ajustes por meio dos mecanismos vigentes e que a abertura completa se dará somente daqui 06 anos.

Assim como na NT027/2022, a NT 029 traz como justificativa o crescimento da MMGD cuja abertura do mercado de BT reduziria o ritmo de crescimento dos subsídios em função do aumento da concorrência, segue trecho:

*“Além disso, reforça-se que tal movimento é imprescindível em razão do crescimento da micro e mini geração distribuídas – MMGD, de modo que o aumento da concorrência propiciado pelo acesso de mais consumidores ao mercado livre possa reduzir o ritmo de crescimento dos subsídios, diminuindo as distorções geradas no mercado”*

A NT traz que a separação das atividades de Fio e comercialização de energia possui inúmeros benefícios tais como transparência e alocação de custos. Mas que não é objeto da consulta pública, tampouco requisito para abertura do mercado, embora esse sinal da separação seja desejável em especial pela consequente determinação da distribuidora sendo o “supridor de última instância”. **Aliás no entendimento da nossa consultoria Consultar a distinção das atividades ressaltaria a importância da remuneração do supridor de última instância pelo serviço de comercialização de energia**, visto que toma riscos não condizentes como o objeto principal do seu contrato (concessão ou permissão) embora o que já seria possível mesmo sem a abertura do mercado.

O MME cita os estudos da CCEE para afirmar que não é esperada sobrecontratação das distribuidoras a partir de 2025, inclusive o cenário é de subcontratação e sob esta ótica não seria prudente uma velocidade menor de abertura para não gerar o risco de necessidade de novos contratos legados, além disso, **a proposta possibilita uma transição mais eficiente pois são possíveis ajustes tempestivos ao invés de criação de novos encargos**. Neste ponto parece coerente, pois quanto mais se estender a transição mais contratos serão necessários, mas uma vez resolvida as questões das cotas menor o risco da sobrecontratação, **então não tem como dizer que esta questão não tenha que ser resolvida de forma antecipada a abertura total do mercado**.

Na proposição apresentada a distribuidora seria o agregador de medição, tanto para compilação dos dados para a CCEE para fins de balanço e liquidação de curto prazo quanto informações individuais para os comercializadores varejistas que representam cada unidade consumidora. Também pontua que, apesar dos benefícios, não é imperativo a troca de medidor para que haja migração do cliente para o mercado livre. Parece adequado que a distribuidora operacionalize a medição, mesmo porque irá faturar o fio e isso faz parte do seu negócio. Quanto

a troca de medidor pode se olhar por dois prismas, pela operacionalização e factibilidade da leitura e sobre o tipo de faturamento (modalidades tarifárias) definidas, isso não só referente a energia como também ao fio. **Por exemplo - se for proposta modalidade de faturamento de energia com preços por patamares, o tipo de medidor deveria medir a energia por patamar definido, os medidores atuais não atenderiam a essa modalidade, por outro lado o fio, tratando-se de uma tarifa de transporte que pode ser cobrada em energia ou demanda, no primeiro caso o medidor atual atenderia, no caso de demanda seria necessário a troca de medidor, isso se falando em baixa tensão.**

A proposta estabelece a distribuidora, pelo menos num primeiro momento. como sendo o supridor de última instância (SUI), ou seja, o comercializador de energia para aqueles consumidores que não optarem em migrar para o mercado livre.

Sobre o faturamento, o MME não se posiciona sobre a necessidade de faturamento de energia e fio separados, que é um tema a ser estabelecido pelo regulador, **mas propõe que o consumidor deve ser desligado em caso de inadimplência no mercado livre, mesmo que adimplente com a fatura do fio, ou seja, de alguma forma a distribuidora estaria operando como suporte a comercialização também neste ponto.**

O item 4.26. da NT 029 versa sobre subsídios no fio devido a aquisição de energia fonte incentivada e o possível impacto com abertura de mercado, inclusive o MME entende que esse subsídio exerceria uma pressão na CDE menor que a pressão já provocada pela MMGD. É certo que mesmo que o consumidor migrar para o ACL ele continua pagar CDE, como afirmado na NT no entanto é importante esclarecer sobre esse direito de desconto visto que na legislação vigente (Lei 9427/1996) no parágrafo 5º a comercialização de energia pela fonte incentivada daria o direito do desconto a carga no que se refere “ a 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)**” então é correto entender que esse desconto seria de fato repassado ao mercado BT ao migrar para o mercado livre por meio de geração de fonte incentivada podendo ser ela inclusive MMGD, desde que se enquadre nas regras previstas pela legislação.

## 4 Contratos legados *versus* abertura de mercado

Na análise da CP 131/2022, foi feita a análise da abordagem sobre os contratos legados cuja base foi estudos promovidos pela CCEE e ANEEL. Nesta CP 137/2022, o MME adota a proposta contida na carta da CCEE de que as distribuidoras não terão problemas referente ao nível de contratação considerando a descotização, e mecanismos existentes de ajuste de contratos. No entanto a descotização já definida somente se refere a saída das usinas da ELETROBRÁS da CCGF em torno de 60% do portfólio, Itaipu tem peso representativo na concessionárias do sistema S/SE/CO e há oportunidade de alteração com o término do tratado mas ainda não há uma definição concreta e, sobre CCEN não há qualquer definição no sentido de descotização.

Ainda, **como mencionado, o MME tem posição de que a modernização do setor não deve ter como requisito a solução de problemas particulares e é nessa condição que estão as permissionárias**, qual seja, **contrato de energia realizado de forma bilateral por meio de Leilão Público e alguns de longa duração, portanto, não cabe a conjuntura explorada pelo MME de redução gradual e adequada de contratos.**

A seguir reitera-se a análise já apresenta a INFRACOOP no âmbito da CP131/2022, e traz outros pontos.

### Análise do caso das permissionárias

Até o ano de 2021, **as permissionárias eram todas supridas**. Em prol da modicidade tarifária com incentivo da regulação vigente muitas permissionárias promoveram chamadas públicas sob a égide do Decreto 5.163/2004, tornando-se agente da CCEE. **Com a migração para o mercado livre, o portfólio das distribuidoras permissionárias passou a ser formado por: cotas CCGF, PROINFA, CCEN contrato bilateral seja por algum montante mantido com o supridor e especialmente aquele de origem de Licitação pública.**

Tomando como amostra as 22 permissionárias que já passaram por processo tarifário em 2022, 13 tem em seu portfólio contrato bilateral por meio de chamada pública, e destas 13 todas possuem apenas um contrato bilateral nessa modalidade.

O prazo destes contratos bilaterais são diversos, podendo se estender por até 15 anos e são representativos no portfólio das permissionárias, algo na ordem de 65% do portfólio.

Assim, considerando que o contrato bilateral é único, representativo de longo prazo, o escalonamento previsto para a liberalização do mercado em sintonia com o fim dos contratos legados não é aplicável para as permissionárias.

## 5 Propostas de Contribuições

### Sobre o mérito das contribuições

Na NT027 disponibilizada no âmbito desta CP 137, o MME faz uma análise das contribuições recebidas nas CP131/2022. E afirma que muitas contribuições não puderam ser aceitas, não pelo critério proposto, mas sim por terem sido colocadas como condicionantes a abertura do mercado (ver parágrafo 4.4. da referida nota técnica). Sobre isso, a INFRACOOP entende que **a proposta de abertura total de mercado impõe incertezas para as distribuidoras além de agregar outros serviços tal qual ser o supridor de última instância e o agente agregador de medição, então é natural que os agentes solicitem ações regulatórias e alterações legais necessárias e prévias ao movimento de abertura completa do mercado.** Adequações que o texto das NT 27 e 29 desta CP citam como sendo merecedoras de atenção, mas que não devem ser requisitos para liberalização completa de mercado.

Dito isso, a seguir a INFRACOOP reforça contribuição sobre os contratos legados das permissionárias.

### Contratos legados das permissionárias

A premissa adotada nos documentos desta CP é de que a sobrecontratação das distribuidoras não será um problema pois há a descotização da Eletrobrás, fim dos contratos dos primeiros leilões e que existem mecanismos regulatórios disponíveis para ajuste dos contratos de energia e, portanto, o cronograma proposto para liberalização do mercado está adequado.

Esta premissa, no entanto, não é verificada para as permissionárias que recentemente aderiram a CCEE por meio de chamada pública para contratação de energia, com base no que

define o Decreto 5.163/2004 e, cujo resultado passou pela aprovação da ANEEL e foi de redução representativa do custo com compra de energia, portanto em prol da modicidade tarifária.

Até o ano de 2021, as permissionárias compunham seu portfólio de compra de energia com um contrato bilateral de suprimento com a distribuidora local e PROINFA, com o movimento de migração para o mercado livre seu portfólio passou a ser formado por: CCGF, PROINFA, CCEN e contrato bilateral.

Tomando como amostra as 22 permissionárias que já passaram por processo tarifário em 2022, 13 tem em seu portfólio contrato bilateral por meio de chamada pública, e destas 13 distribuidoras todas possuem apenas um contrato bilateral nessa modalidade. Ao todo 26 permissionárias já aderiram ao mercado livre por meio de chamada pública.

**Além disso, são contratos bilaterais de longo prazo, podendo se estender por até 15 anos e são representativos no portfólio das permissionárias, na ordem de 65% do portfólio, visto que as permissionárias não são elegíveis as cotas de Itaipu pela legislação atual.**

Assim, considerando que o contrato bilateral é único, representativo e de longo prazo, o escalonamento previsto para a liberalização do mercado em sintonia com o fim dos contratos legados **não é aplicável para as permissionárias.**

Ainda há que se enfatizar que a compra de energia por meio de contratos bilaterais das permissionárias foi negociada em leilões de menor preço, portanto a modicidade tarifária está contemplada, então se este contrato por ventura for cedido para outra distribuidora a eficiência de preço está garantida.

Com base no exposto, a INFRACOOP sugere que o encaminhamento legislativo e regulatório **sobre a matéria proponha uma solução para a possível sobrecontratação das permissionárias considerando que há maior inflexibilidade de ajustes no volume de energia atualmente contratado. Como solução para este impasse, a INFRACOOP sugere que seja aberta a possibilidade de que os contratos legados das permissionárias possam ser cedidos total ou em parte para comercializadoras ou para outras distribuidoras (sejam concessionárias ou permissionárias) de forma bilateral, sincronizando a migração dos consumidores para o mercado livre e o nível adequado de contratação.**

## Alocação dos contratos de cotas para cobertura de perdas do sistema

Hoje, para as permissionárias existem 3 contratos de energia de base: PROINFA, CCGF e CCEN (Angra) e em alguns poucos casos a Geração Própria. Considerando que os contratos do PROINFA irão acabar entre 2025 e 2028, as cotas da CCGF reduzirão em cerca de 60% até 2027. Após esse período, restarão CCEN e 40% da CCGF, isso se considerar a legislação e regras vigentes.

Em um cenário, para propósito didático, em que todos os consumidores se tornem livres, ainda assim a distribuidora terá que contratar energia para cobrir o volume de perdas na distribuição, neste momento a energia requerida se iguala ao volume de perdas na prestação do serviço de distribuição.

Dito isso, a INFRACOOP **sugere que, desde já, os contratos de base especialmente o CCEN devido ao seu custo mais elevado seja alocado para cobrir perdas, perdas de distribuição e perdas de rede básica sobre a D ambas alocadas à TUSD.** Assim cada distribuidora receberá X% do volume de CCEN para cobrir suas perdas de forma que todos os consumidores, livres ou cativos, serão responsáveis por recuperar os custos dessa energia pois todos se beneficiam dela como energia firme, caso em especial da CCEN. Além disso, associar o volume de CCEN com as perdas, auxilia na solução da sobre contratação pela abertura do mercado, já que não fica vinculado ao fornecimento de energia. Essa proposta não fugiria a lógica atual de estabelecimento das cotas uma vez que é proporcionalizada aos distribuidores em relação ao seu mercado cativo em não havendo mercado cativo não haveria cota de energia ao distribuidor que teria todo o seu mercado livre e seria uma forma de manter a CCEN, energia firme importante no balanço energético brasileiro e que numa revisão legal inclusive permitisse estender a cota desta também ao mercado livre conectado na transmissão, seu custo seria diluído em um mercado maior e não teria peso relevante a estes. Semelhante fato poderia ser estendido à CCGF compartilhando-a com todo o agente de mercado.

## Supridor de última instância

A proposta de portaria trazida pela CP institui a distribuidora local como supridora de última instância, ou seja, para os consumidores que não optarem pela compra de energia de outro agente varejista.

A INFRACOOP entende que a de separação das atividades de distribuição e comercialização, é uma condicionante para abertura de mercado, de forma que os custos fiquem melhor alocados, que as tarifas de cada atividade seja um sinalizador econômico para os consumidores para suas decisões.

A INFRACOOP sugere que a evolução legislativa necessária para criação desta figura institucional, preveja a possibilidade de um supridor de última instância, no caso das permissionárias que possa atender mais de uma área de permissão. Justifica-se esta contribuição pelo propósito cooperativo das permissionárias e, principalmente, pela ampliação do mercado de energia atendido ampliando a capacidade de absorção em momentos de sobre ou subcontratação deste comercializador regulado.

Ainda com relação a atividade da distribuidora como supridor de última instância, em relação ao desligamento por inadimplência, o posicionamento do MME:

*4.37. Em relação aos casos de inadimplência, a proposta aqui defendida considera que consumidores desligados do comercializador varejista por inadimplência devem ter seu fornecimento interrompido, ainda que estejam adimplentes com as tarifas de uso da rede. Nesse sentido, destaca-se a necessidade de se regulamentar o disposto no art. 4º-B da Lei nº 10.848/2004, de forma a garantir o corte.*

No cenário em que o consumidor está inadimplência junto ao comercializador, mas está adimplente com a distribuidora, a interrupção do fornecimento causa para o agente adimplente uma perda de receita, que está atrelada ao consumo interrompido, prejudicando o agente de distribuição em prol do agente varejista. **Não se discute o mérito do desligamento, mas sim a alocação deste custo de “não receita”. Além disso, o custo do “corte” ou desligamento deve ser**

**corretamente alocado**, todos esses pontos terão que ser discutidos e levam a necessidade da precificação desse serviço e do risco da inadimplência.

### Agente agregador de medição

A minuta de portaria proposta institui a distribuidora como agente responsável pela agregação da medição e que este serviço deve ser remunerado. A INFRACOOP concorda com esta proposta e corrobora com o conceito remuneração pela prestação de serviço de medição. O serviço de medição é tipicamente uma atividade comercial que atenderá tanto a atividade Fio quanto a atividade de comercialização sendo mais um fato que ilustra a necessidade de separar o faturamento de Fio e comercialização para que haja transparência na alocação dos custos.

A INFRACOOP sugere que haja separação das atividades de Fio e de comercialização de energia previamente a abertura de mercado.

### Abertura de mercado para MMGD

A NT 29/2022 desta CP menciona que o ritmo de crescimento da MMGD como um motivador para a abertura de mercado, citando inclusive o aumento da concorrência pelo acesso ao mercado livre. **A INFRACOOP contribuiu na CP 131/2022 e reitera nesta CP que toda energia injetada na rede de distribuição por MMGD deve ser comercializada no mercado livre, extinguindo o sistema de compensação que caracteriza a compra obrigatória pela distribuidora pelo preço de seu portfólio de contratos, isso sem mencionar os demais itens de custos repassáveis às tarifas.**

Além disso, conforme a Lei 14.300/2022, **é vedada a aplicação do sistema de compensação para clientes livres, cria-se assim um impasse futuro, qual seja: o crescimento exponencial de MMGD versus abertura de mercado.** Por esta legislação, há uma limitação de liberdade para estes consumidores, qual seja, se instalar MMGD deverá obrigatoriamente permanecer no mercado regulado devido ao sistema de compensação. **E ainda, se houver separação das atividades de distribuição e comercialização de energia a compensação se dará a que preço? Ao preço do portfólio de contratos do supridor regulado? E a reversão para modicidade tarifária de créditos de energia que superem o prazo de 60 meses, serão revertidos para modicidade tarifária da distribuidora ou da supridora de última instância?**

Imagina-se um cenário em que a energia injetada “compensável” por MMGD supere a necessidade do supridor de última instância, onde e como se daria a compensação da energia excedente?

**Contribuição I:** A INFRACOOP entende que, em sintonia com a abertura de mercado, deve-se estabelecer um mercado de compra e venda livre para que a MMGD possa negociar seus excedentes de geração com outros agentes sejam comercializadores de mercado ou comercializador regulado, eliminando concomitantemente o sistema de compensação.

Em linha, com a contribuição acima, é necessário que a legislação e regulação em torno do tema seja aprimorada. Por exemplo, a REN 1.000 estabelece no parágrafo único do art. 106 que não há participação financeira para unidade consumidora com microgeração distribuída:

“Parágrafo único. A distribuidora deve custear as melhorias ou reforços no sistema de distribuição decorrentes da injeção de energia por unidade consumidora com microgeração distribuída, não havendo participação financeira do consumidor, exceto para o caso de geração compartilhada.”

Pensando no incentivo que o acesso ao mercado livre pode trazer, é plausível um cenário em que pequenos consumidores ampliem sua MICRO central geradora para comercializar MAIS energia, nesse caso exigindo ampliações do sistema de distribuição para fins de comercialização.

**Contribuição II:** A INFRACOOP sugere que a legislação e regulação em torno da MMGD seja rediscutida para permitir a comercialização da energia injetada na rede em ambiente livre e que haja definição de metodologia de participação financeira no caso de necessidade de ampliação ou reforço do sistema de distribuição.

Porto Alegre, 28 de outubro de 2022

**Jânio Vital Stefanello**  
Presidente da Infracoop