

São Paulo, 02 de dezembro de 2016.

**MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA - MME**

Srs. Rutelly Marques da Silva e Paulo Félix Gabardo  
Esplanada dos Ministérios, Bloco U, 9º andar, Sala 544  
70065-900 – Brasília/DF

**REF.: Contribuições à Consulta Pública nº 21/2016 - Expansão do Mercado Livre**

Prezado Senhor,

1. A **Câmara de Comercialização de Energia Elétrica (CCEE)** faz referência à Consulta Pública nº 21, de 05.10.2016, por meio da qual foi divulgado “*Questionário sobre a expansão do mercado livre de energia elétrica, benefícios e riscos envolvidos*”, conforme Nota Técnica nº 4/2016-AEREG/SE-MME, para expor suas contribuições para a discussão em andamento.

2. Importante destacar que, nos temas cabíveis, a CCEE realizou contribuições considerando dois cenários distintos: (i) a continuidade do modelo atual, de contratação conjunta (*bundle*) de energia e lastro; e (ii) o advento de um novo modelo de contratação, com a separação entre a energia e lastro.

**I - Acesso à informação pelos consumidores**

3. A CCEE entende que a Sociedade em geral, notadamente os pequenos consumidores, dispõem de um nível baixo de conhecimento sobre temas relevantes, tais como (i) alternativas de fornecimento, (ii) liberdade de escolha do fornecedor de energia elétrica e (iii) o funcionamento do mercado em questões relevantes, tais como (a) o transporte da energia; (b) os riscos econômicos e financeiros associados à migração; (c) a possibilidade e os motivos pelos quais ocorre variação de preços (redução e aumento); (d) alterações na qualidade do serviço de distribuição de energia.

**II – Tarifação**

4. O entendimento da CCEE é que a separação dos componentes *transporte da energia* (fio) e *energia em si* (energia) é a forma mais adequada para a expansão do mercado livre. Sendo concretizada a separação desses componentes, inclusive do ponto de vista de exploração econômica, a Distribuidora deverá passar a ser remunerada exclusivamente pelo uso e disponibilidade do fio, com a venda da energia realizada por outra pessoa jurídica (ainda que, eventualmente, do mesmo grupo).

5. Desse modo, seria necessária uma revisão da estrutura tarifária atual, para refletir a alteração da remuneração somente pelo componente *fio* (e seus serviços essenciais). Vale registrar uma exceção: existindo um fornecedor de última instância para serviços essenciais, sua remuneração pela *energia* também ocorreria por meio de tarifa.

6. Ao mesmo tempo, é importante manter a simplicidade do aspecto comercial, garantindo o recebimento, pelo consumidor, de uma única fatura, que contemple os dois componentes (fio e energia), ainda que tais recursos sejam pagos devidamente a uma ou mais pessoas jurídicas. Para tanto, idealmente (mas não obrigatoriamente), também deveriam ser instalados medidores eletrônicos.

7. Quanto ao intervalo de formação de preços de energia, a CCEE considera que o melhor intervalo de formação de preços a ser implementado é o horário, independentemente do mercado ser atacadista ou varejista.

8. Por fim, a CCEE entende que a expansão do mercado livre sem a implementação da tarifa binômica geraria efeitos negativos indesejáveis, como sinais incorretos no preço da energia (distorções), aumento na complexidade do cálculo da tarifa e dificulta a comparação do preço da energia pelo consumidor.

### **III - Usinas Cotistas**

9. A CCEE entende ser necessário realizar adequações no atual modelo de regime de contratação de cotas de garantia física, por meio de mudanças legais e políticas, para promover a expansão do mercado livre. É necessário discutir a destinação dessa energia, que poderia ser:

- (i) Mantido o modelo atual de contratação conjunta de energia e lastro, a energia proveniente das usinas cotistas poderia ser alocada para todos os consumidores, na proporção de seu consumo, independentemente do fornecedor – similar ao modelo adotado no PROINFA; ou
- (ii) Caso o modelo seja alterado para contratação por capacidade, a energia proveniente das usinas cotistas poderia ser transferida para contratos por capacidade, sendo, por exemplo, comercializada exclusivamente em leilões, por meio dos quais a renda capturada seria retida em um fundo que poderia ser destinado (a) à viabilização da expansão e/ou (b) para o abatimento de encargos destinado ao custeio da capacidade. Nessa hipótese, seria necessário fixar regras claras para pagamento de eventual sobre-renda para os geradores.

10. No primeiro cenário (modelo atual), seria necessário discutir mecanismos para controle do risco de oscilações de preço do Mercado de Curto Prazo (PLD): a título ilustrativo, um percentual específico da garantia física da usina poderia ser distribuído por meio de cotas, com o excedente de energia sendo comercializado via leilões públicos – com produtos de duração de menor prazo, a exemplo dos leilões de ajuste – e sua receita destinada a um fundo, preferencialmente para: (i) abatimento dos pagamentos das cotas; e/ou (ii) abatimento dos custos com a oscilação do PLD.

11. Considerando o segundo cenário (separação entre energia e lastro), a CCEE julga não ser possível a expansão do mercado livre com a existência de uma oferta compulsória de energia para o mercado cativo – exceto se a energia proveniente das usinas cotistas viesse a ser destinada exclusivamente para os consumidores de baixa renda –, sendo o atual modelo de renovação por meio de cotas um caminho oposto ao incentivo para investimento na expansão. Para essa afirmação salientamos, entre outras razões, as seguintes:

- (i) para a criação de um mercado harmonioso, é necessário existir isonomia, assim é desejável que as comercializadoras livres e incumbentes (definidas na resposta à pergunta 4 abaixo) possuam as mesmas condições de compra;
- (ii) essa isonomia entre comercializadoras livres e incumbentes seria uma forma de incentivar a contratação eficiente pelas incumbentes, efetivando os princípios da eficiência e equidade como pilares para o desenho de um novo modelo setorial;
- (iii) a falta de isonomia da energia destinada às comercializadoras poderia causar uma distorção nos preços da energia, o que poderia (num cenário extremo) inclusive inviabilizar a migração ao mercado livre – tornando inócuo o próprio trabalho realizado para viabilizar a abertura do mercado.

#### **IV - Comercialização de Energia Elétrica**

12. Concedida autonomia aos consumidores, a expansão do mercado livre de energia – assim entendida a livre escolha de fornecedor, prazos, preços e volume – tende a aumentar as responsabilidades na gestão da comercialização. Portanto, entende-se como natural a necessidade de reforçar os requisitos para autorizar agentes a vender energia, com o objetivo de garantir a disponibilidade de recursos financeiros, compatíveis com o nível de robustez que se espera dessa classe de agente.

13. É preciso garantir, ainda, que ocorra a separação do atacado e do varejo – como, a título ilustrativo, com a instituição de um limite mínimo de demanda contratada para a participação de consumidores no mercado de atacado (aqueles menores, varejistas, seriam concentrados no agente comercializador), viabilizando assim a gestão e operacionalização do setor por meio de agentes comercializadores.

14. A regulação exerce papel fundamental na expansão sustentável do mercado livre de energia, sendo que se julga importante a previsão expressa dos seguintes itens:

- (i) Mecanismos de mitigação de riscos para lidar com eventuais saídas repentinas e falências de agentes vendedores, como a realização de leilão desse tipo de carteira e a criação de um fornecedor de última instância;
- (ii) Criação e regulação das comercializadoras incumbentes (ou reguladas), que seria o resultado da separação da parte comercial das atuais Distribuidoras em relação às atividades relacionadas ao transporte da energia (fio – monopólio natural). Essa parte comercial (comercializadora incumbente) seria responsável por vender a energia elétrica, herdando inicialmente todos os consumidores de sua área de concessão. Só seria permitida a competição entre as comercializadoras incumbentes após o período de transição, já com a regulação do mercado de energia e a comercialização livre consolidadas.
- (iii) Criação e regulação do fornecedor de última instância, garantindo que o fornecimento por este novo agente ocorra para os consumidores não atendidos por outros comercializadores, como por exemplo nos seguintes casos: a falência do fornecedor regular de energia, atendimento a consumidores de baixa renda ou com problemas de crédito, cobertura das perdas comerciais, entre outros.

15. O entendimento da CCEE é que a migração para o mercado livre deve ser compulsória, por meio de contrato de adesão, com a preservação do direito do consumidor de manter o fornecedor de energia (i.e., o consumidor paulistano não seria obrigado a deixar de comprar energia da Eletropaulo, mas necessariamente estaria sujeito às normas do ambiente livre aplicáveis à sua categoria, como a separação dos componentes *fio* e *energia* – como ocorreu no setor de telecomunicações).
16. Ainda, definida a forma para expansão do mercado livre e suas novas regras, após o período de transição para sua abertura, o atual modelo de tarifa monômnia e ambiente de consumo cativo deveria ser extinto, pois a permanência dos dois modelos aumentaria a complexidade da gestão, regulamentação (e regulação) e operacionalização do mercado como um todo.
17. Mantido o modelo atual de contratação conjunta de energia e lastro, todos os consumidores receberiam compulsoriamente uma parte da energia proveniente das usinas cotistas, de forma similar às atuais cotas do PROINFA (sendo responsabilidade de cada consumidor a contratação livre do restante do consumo).
18. Havendo a alteração para um modelo de contratação por capacidade, entende-se que o eventual estabelecimento de franquia de fornecimento por meio do ambiente regulado, gerando uma obrigatoriedade de consumo, aumentaria a possibilidade de questionamentos sobre o modelo proposto, além de reduzir a transparência na formação de preços.
19. Independentemente do modelo de contratação adotado, se entende ainda ser necessária a desverticalização entre Distribuição e Comercialização, uma vez realizada a separação entre fio (que deverá permanecer regulado) e energia (que poderá ser livremente negociada), liberando as Distribuidoras para ofertar diferentes serviços ao mercado consumidor. Importante destacar que é igualmente necessária a separação da regulação técnica da econômica (concorrência).
20. O aprimoramento das formas de registro e monitoramento dos contratos é necessário, considerando o modelo atualmente vigente, por meio das seguintes ferramentas (dentre outras): a padronização dos contratos de comercialização de energia; rediscussão da forma de registro de contratos; sendo desejável que a liquidação dessas transações passem por uma *clearing house* – independentemente da comercialização ter ocorrido em bolsa ou balcão (*over the counter*).
21. Julga-se necessário o aprimoramento do sistema de medição para faturamento, com a criação e implantação do “agregador de dados de medição” (que também agregaria a operações de corte, religação e outros serviços), além da definição dos intervalos de apuração, de acordo com os respectivos processos de medição e contabilização.
22. Também se reputa necessário aprimorar o mecanismo de depósito de garantias financeiras junto à CCEE. A própria liquidação do Mercado de Curto Prazo deveria ser repensada, sendo abandonado o atual mecanismo regulatório centralizado de proteção, no sentido de que a liquidação passe a ocorrer por meio de uma *clearing house* – seja no âmbito do próprio setor elétrico, seja no setor financeiro –, que também deve ser acompanhada de medidas que descentralizem o risco comercial, como por exemplo: implantação de limite operacional; rediscussão dos moldes de registro de contratos, combinado com rediscussão sobre o atual modelo de formação de preços; eventual

criação de bolsas de energia; discussão tributária (para evitar dupla tributação, reduzir a burocracia, aumentar eficiência e reduzir custos, padronizar exigências entre Estados etc).

23. Por fim, é necessário tratar a inadimplência do setor e suas implicações no corte de fornecimento, o que poderia ser resolvido também por meio do emprego de *clearing house* – ao menos no ambiente atacadista. Já em relação ao varejo, deveriam ser reguladas as condições nas quais um consumidor inadimplente pudesse eventualmente migrar para outro fornecedor ou ser atendido pelo fornecedor de última instância, para, após vencidas estas etapas, haver o corte de energia.

## V - Contratos legados

24. O respeito aos contratos é medida relevante em qualquer cenário de expansão do ACL. No entanto, em algumas hipóteses, como no modelo de contratação por capacidade, se torna complexa a coexistência de contratos antigos e novos, com distorções indesejadas (i.e., poderia ser necessário manter a coexistência dos mercados cativo e livre, para permitir a integral execução de contratos sob 2 desenhos de mercado distintos).

25. Por exemplo, caso ocorra massiva migração ao mercado livre, o fluxo atual de receita do mercado cativo (que é um fator relevante para os CCEARs) deixaria de existir: nessa hipótese, entende a CCEE que os agentes do mercado – e inclusive seus investidores – voluntariamente optariam por alterar seus contratos, migrando para outro formato de contratação.

26. Assim, caso seja mantido o modelo atual, as Distribuidoras poderiam receber permissão para comercializar livremente suas sobras, tornando-se comercializadoras incumbentes: os ganhos seriam utilizados para cobertura de eventual custo com sobrecontratação e a regulação trataria momentos de picos positivos e negativos de afluência (para suavizar as distorções decorrentes da manutenção obrigatória dos contratos legados). O financiamento do gerador não seria alterado, com a condição de que a expansão do mercado livre fosse concatenada com o encerramento dos contratos vigentes, sem opção de renovação (o que exige a observância dos prazos de até 30 anos dos contratos vigentes).

27. Havendo a alteração do modelo de contratação para um mercado de capacidade (separação entre energia e lastro), a CCEE entende que o risco de sobrecontratação das distribuidoras, assim como de descontração dos geradores, seria eliminado após a fase de transição. Esse modelo deve prever mecanismos de incentivo à expansão da oferta por meio de remuneração suficiente ao pagamento do financiamento pelos geradores, caso o encargo por capacidade (pago por todos os consumidores) não baste para oferecer a segurança necessária ao investidor.

28. Neste modelo, tendo em vista a incompatibilidade com o formato de contratação atual, a CCEE visualiza 2 (duas) possíveis formas de tratar os contratos legados, conforme opção das partes contratantes:

- (i) **Encerramento consensual (resilição) do contrato:** um novo contrato, de capacidade e energia, seria celebrado com o Agente Administrador da Capacidade (AAC), conservando todas as condições financeiras prévias (fluxo de receita original para o gerador). A receita do AAC obtida com a venda da energia seria usada para pagar o gerador, sendo o eventual

déficit coberto por encargo de capacidade pago pelos consumidores, e o superávit alocado em um fundo de reserva; ou

- (ii) **Manutenção integral do contrato:** presumindo que (a) as duas partes preservem suas autorizações legais que viabilizem a continuidade do contrato; e (b) mesmo sem qualquer atrativo financeiro, econômico ou legal, não ocorra acordo para seu encerramento, (2.1) as distribuidoras passariam a ser meramente um “proxy” entre o gerador e o Agente Administrador da Capacidade, revendendo para ele sua capacidade e podendo escolher entre revender também a energia, ou vendê-la no mercado; ou (2.2) manutenção de um segmento cativo para destinação da energia objeto dos CCEARs preservados.

29. Quanto aos custos oriundos da sobrecontratação das distribuidoras, no cenário de separação entre lastro e energia e contratação por capacidade –, uma possível solução de curto prazo para a sobrecontratação das Distribuidoras seria a conversão dos atuais contratos de energia nova, celebrados na modalidade disponibilidade (CCEAR\_D), para a modalidade de contratação de energia de reserva: conforme já praticado atualmente, seu custo seria rateado para todos os consumidores, na proporção de seu consumo. O eventual aumento de custos no curto prazo para os consumidores, se ocorresse, ainda seria menor do que o benefício alcançado a longo prazo com a adoção dessa medida, justificando o custo-benefício.

30. Conforme já explanado anteriormente – havendo a separação entre o componente transporte (fio) e energia e a desverticalização das atuais Distribuidoras –, a CCEE entende ser possível disponibilizar a energia contratada pelas Distribuidoras sob a forma de produtos virtuais, por meio de licitação. Preliminarmente, não se visualiza empecilho técnico decorrente das diferentes características, prazo e riscos de cada contrato; no entanto, ressalta-se a necessidade de regulamentação apropriada para que para essa iniciativa seja bem sucedida.

## VI - Expansão da oferta

31. Mantido o modelo atual de contratação conjunta de energia e lastro, a CCEE entende que a redução do mercado regulado comprometeria a expansão da oferta – trazendo, inclusive, riscos elevados para a segurança energética do sistema, no longo prazo. Para mitigar esses riscos, uma opção seria a criação e regulamentação de um “Agente Comprador”, que seria responsável por contratar os novos empreendimentos de geração e viabilizar a expansão. Nesse cenário deveria haver uma obrigação regulatória de compra pelas comercializadoras incumbentes (atuais Distribuidoras, que continuariam com uma parcela do mercado de consumo obrigatoriamente cativo, para garantir o pagamento dessa energia), assim como dos consumidores do atacado – não havendo o repasse total da energia nesse sistema de compra compulsória, a energia poderia ser destinada a um “comprador de última instância” ou comercializada no mercado livre.

32. Não havendo o estabelecimento de um regime de compra compulsória e mantidos os moldes atuais de contratação conjunta, se considera difícil viabilizar a expansão da oferta, em razão da pulverização da demanda, com a multiplicação de diferentes perfis de risco de crédito, níveis de maturidade e prazos de contratação dos consumidores. Não obstante, nesse cenário o preço por modelo ainda poderia ser mantido.

33. Havendo a implementação do mercado de capacidade, reputa-se que a expansão da oferta não ficaria comprometida com a redução do mercado regulado, pois todos os consumidores – independentemente da escolha do fornecedor de energia – seriam responsáveis pelo custeio da segurança de suprimento, retirando a relevância do mercado livre ou regulado na expansão da oferta. Nesse cenário, sugere-se que o modelo de formação de preços seja reavaliado.
34. Com a contratação de capacidade seria desnecessário estabelecer obrigação de contratação de energia de longo prazo. Posto que a expansão da oferta é garantida pelo mercado consumidor em geral, não se visualiza a necessidade de mecanismos de restrição para a migração do consumidor entre diferentes supridores – não obstante ser reconhecida a utilidade das previsões de “carência” (de 1 a 2 anos) para exercício de eventual portabilidade, para fins de gestão de portfólio e risco. Por outro lado, se mantido o modelo atual de contratação, conforme já observado acima, os grandes consumidores atacadistas poderiam ter uma contratação compulsória para a expansão do setor.
35. Ainda, com a eventual implementação do mercado de capacidade, as atuais penalidades pela falta de lastro de energia deveriam ser substituídas por mecanismos de mercado que incentivem a contratação – a exemplo do preço spot ou de encargos.
36. Conforme já exposto, a separação de energia e lastro pode vir a ser uma solução para a expansão da oferta, sendo recomendável a previsão de um período de transição para essa mudança – que deverá contemplar, inclusive, discussão ampla com a sociedade em geral para apresentar e analisar essa modalidade de contratação. Nesse cenário, ressaltamos a necessidade de respeito aos contratos existentes, sendo conferida aos Agentes envolvidos a opção de resilir ou manter tais contratos.
37. Considerando os dois cenários de contratação abordados, sendo (i) contratação conjunta de energia e lastro, e (ii) contratação por capacidade, entendemos que a criação de uma bolsa de energia elétrica é um dos pilares para viabilizar a expansão da oferta, considerando a abertura do mercado de energia – não sendo, no entanto, suficiente para viabilizá-la isoladamente.
38. Em relação ao tratamento dispensado aos consumidores para negociação de suas sobras de energia no curto prazo, não se visualiza diferença entre carga e geração, para fins de gestão do balanço energético, de modo que os consumidores agente da CCEE deveriam poder negociar suas sobras energia como qualquer outro player do mercado.
39. Quanto ao custo do financiamento dos empreendimentos, esse componente depende mais do risco do país do que à abertura do mercado de energia – enquanto se reconhece que o desenho do modelo de mercado escolhido pode influenciar a atratividade do setor para investidores estrangeiros.
40. Ressaltamos que, mantido o modelo atual de contratação (energia e lastro), se não forem estabelecidos mecanismos robustos de garantia para os contratos de compra, o custo do financiamento da expansão aumentará na proporção do risco de receita/crédito do comprador. Nesse cenário, os Contratos de Constituição de Garantias (CCGs), assim como a fiscalização da Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), precisariam ser aprimorados.

41. Considerando o cenário de contratação separada de energia e lastro, também reputa-se necessário revisitar o atual modelo de financiamento junto ao BNDES, especialmente com o objetivo de viabilizar a construção de usinas contratadas no modelo por capacidade.

## VII - Subsídios

42. A CCEE entende que, se mantido o atual modelo de subsídio às fontes alternativas de energia, a curto prazo os consumidores brasileiros seriam indevidamente onerados com o custeio dos descontos concedidos na Tarifas de Uso dos Sistemas de Distribuição (TUSD) e de Transmissão (TUST) e, a longo prazo, a manutenção da comercialização de energia elétrica subsidiada poderia inviabilizar a expansão do mercado livre.

43. Esse ônus indevido poderia ser evitado com a criação de um novo modelo para incentivo às fontes alternativas de energia, preferencialmente sem a utilização de subsídios cruzados, assimétricos ou permanentes.

44. Em qualquer um dos cenários abordados o subsídio poderia ser concedido, por exemplo, através da implementação de um mercado de “certificados de energia renovável”, que poderiam ser comercializados em âmbito nacional ou internacional. Enquanto, se considerada a adoção do modelo de contratação de capacidade, o subsídio poderia ocorrer através do pagamento de um valor adicional pela capacidade dessas fontes.

45. Independentemente do modelo de contratação, a fixação prévia do subsídio e sua disputa em leilões seria viável, conforme experiências internacionais. No entanto, em razão da redução no nível de transparência na formação de preços da energia comercializada, entendemos que esse formato não representa a melhor opção disponível.

46. A manutenção do subsídio via desconto na TUSD e TUST não inviabilizaria a expansão do mercado livre; no entanto, na prática, ela representaria a transferência de custos de uma minoria para serem arcados pela maioria. Assim, reitera-se que a proposta apresentada não é de *extinção* do subsídio em si (que deve ser mantido sob outro formato), mas sim do modelo que diferencia o “tipo” de energia para o mercado e aloca o custo do subsídio para os consumidores.

## VIII - Estratégia de ampliação do mercado livre

47. Caso se opte pelo modelo de contratação de capacidade, será necessário obter a segurança do suprimento (*resource adequacy*) por meio de um encargo pago por todos os consumidores, para custear o lastro.

48. Em qualquer dos casos (novo modelo ou manutenção do atual), a expansão do mercado livre deve ser coordenada com um pacote de medidas, que incluem:

- (i) criação de novos serviços no desenho de mercado (competição para prestação de serviços ancilares, reservas etc.) e para os consumidores no mercado de varejo (seguros, pré-pagamento, *demand response* etc.);

- (ii) criação e regulação de novos agentes de mercado (fornecedor de última instância, agregador de dados de medição, comercializadoras incumbentes, agente administrador de capacidade, etc.);
- (iii) avaliação da criação de bolsa e *clearing house*
- (iv) reavaliação do modelo de formação de preços;
- (v) criação de mecanismos competitivos de incentivo às fontes alternativas (certificados de energia renovável, por exemplo);
- (vi) reavaliação das regras para subsídio dos consumidores de baixa renda;
- (vii) separação de fio e energia na conta do consumidor; e

49. Além disso, deve ser estabelecido um modelo para transição, para garantir a implementação do pacote de medidas – estima-se sua duração em 5 (cinco) anos. Esse mesmo período deveria ser utilizado para a implantação gradual da expansão do mercado livre, que pode ser feita por nível de tensão ou por marco, para os Grupos A e B.

## **CONCLUSÃO**

50. Por fim, registra-se a necessidade de especial atenção, de modo a evitar a introdução de novos mecanismos isolada ou pontualmente, sendo essencial a introdução conjunta de todas as medidas, de modo a minimizar efeitos sistêmicos indesejados decorrentes da coexistência de conceitos conflitantes.

Atenciosamente,

**Câmara de Comercialização de Energia Elétrica**