

Quesitos para abertura de Tomada de Subsídios TS 010/2021

1) Quais os impactos (positivos e negativos) advindos da abertura do mercado de energia?

Introdução

A abertura de mercado de energia elétrica é um objetivo a ser buscado e que tem sido defendido pelo Conselho de Consumidores da Cemig. Ela se insere numa visão de aumento da eficiência através da competição e de maior liberdade econômica dos consumidores. Entendemos que ela deve ser conduzida de forma cautelosa e em conjunto com as mudanças do setor que permitam maximizar os aspectos positivos e minimizar possíveis aspectos negativos.

Nossa visão geral é de se buscar modicidade tarifária sempre, lembrando que a migração para o mercado livre pode trazer redução para o consumidor dos custos com a compra de energia, mas permanecem os custos com a parcela TUSD paga à distribuidora local. É preciso então trabalhar para termos custos mais razoáveis nas duas parcelas: energia e TUSD.

Os estudos e recomendações para modernização do setor elétrico constantes inicialmente na CP 033 do MME e mais recentemente atualizados pelo GT Modernização do mesmo MME apontam os caminhos a se seguir para se atingir a desejada abertura de mercado.

Quando se fala em abertura de mercado há que se considerar duas realidades diferentes: consumidores dos Grupos A e B. Acreditamos que a presente discussão pretende debater a continuação da redução gradual do limite de migração para os consumidores do Grupo A, hoje limitada a 500 kW, bem como um plano de abertura também para os consumidores do Grupo B.

Nos últimos anos verificou-se intensa migração dos chamados consumidores especiais, que são aqueles com demanda ≥ 500 kW e que compram energia de fontes incentivadas.

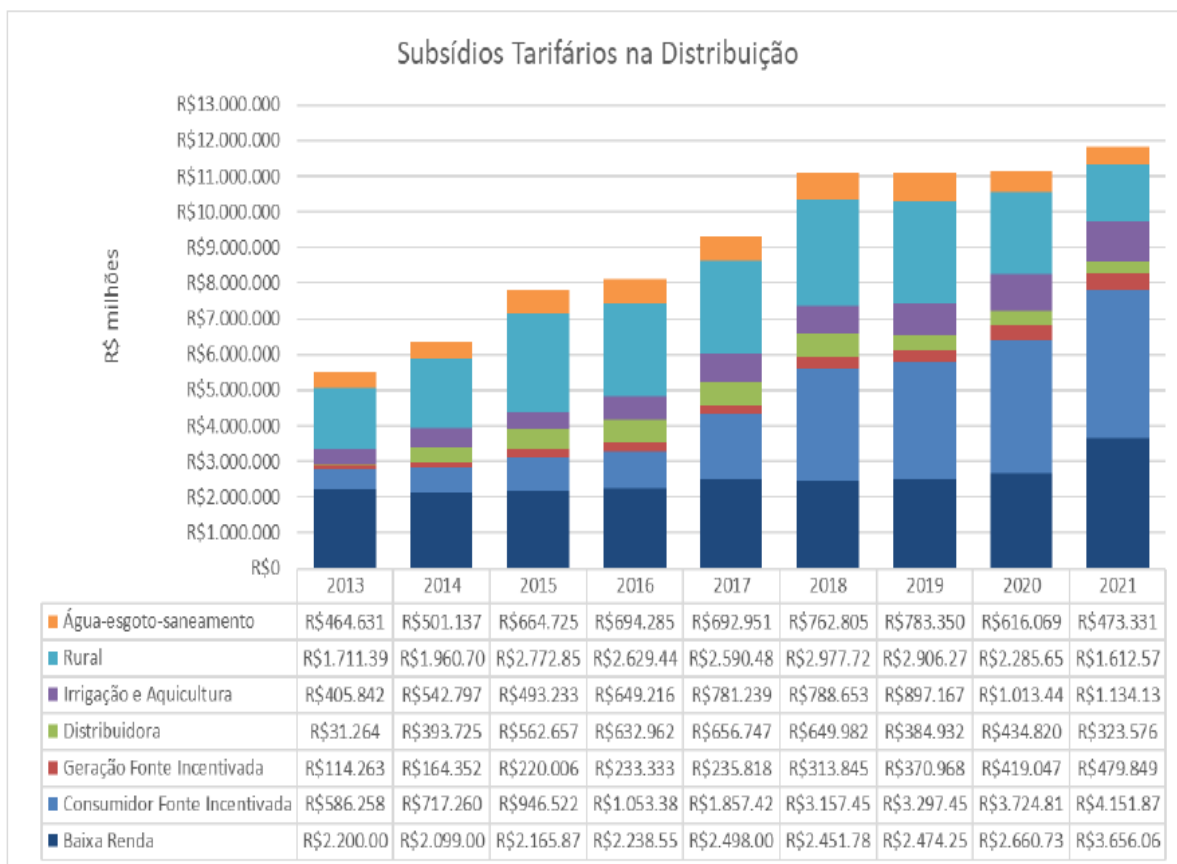
Esta migração se tornou atrativa para os consumidores em questão em função de preços de energia mais baixos que no mercado cativo em razão principalmente do subsídio proveniente do desconto da TUSD para estas fontes. Este subsídio se reflete na CDE e em última análise é bancado pelos consumidores que permanecem no mercado regulado.

O gráfico abaixo, retirado da NT 76/2021 da ANEEL, apresenta o tamanho e o peso deste subsídio.

Somente a rubrica Descontos Tarifários na Distribuição atingiu 13,2 bilhões no orçamento da CDE 2021. Dentro desta rubrica o item Consumidor Fonte Incentivada chega a 4,15 bilhões e corresponde a mais de 31%, sendo o componente de maior participação.

Pode se verificar também como este subsídio tem crescido nos últimos anos.

Gráfico 1 - Descontos Tarifários na Distribuição



Tudo isso se reflete numa situação de distorção na alocação dos custos e riscos entre os mercados livre e regulado.

Conforme apontado pelos relatórios produzidos pelo GT Modernização, antes de avançar na abertura de mercado é necessário corrigir estas distorções.

Cabe lembrar que a redução dos subsídios aos consumidores rurais está em curso, devendo ser completada em 2023.

A lei 14120/2021 determina que os descontos de TUSD e TUST referentes às fontes incentivadas deixarão de existir para novos empreendimentos após o intervalo de um ano de promulgação da lei e estabelece uma prorrogação dos descontos para os empreendimentos existentes com percentuais de 50% e 25% por mais cinco e dez anos respectivamente. Isto aponta para uma redução destes subsídios no longo prazo, mas as distorções continuarão existindo ainda por um longo tempo.

Embora dependa de alteração na legislação, entendemos que estes prazos para redução dos subsídios dos descontos de TUSD e TUST devem ser reduzidos.

Nossa visão geral a respeito de subsídios é que eles devem ser retirados das tarifas de energia elétrica e se aprovados pelo Congresso Nacional devem ser bancados pelo Tesouro.

Há que se ter um foco especial na preservação de condições adequadas para os consumidores que permaneçam no mercado regulado. É de se esperar que sejam muitos, considerando a realidade econômica e social do Brasil.

Migrar para o mercado livre implica que o consumidor terá que assumir riscos que ele na condição de regulado não tem. Terá que lidar com contratos de menor duração, de 3 a 5 anos, fazendo renovações mais constantes de contratação de fornecedor e compreendendo como funciona o setor elétrico e os riscos envolvidos nas suas escolhas.

Os consumidores de maior porte que já migraram para o mercado livre ou os que estão migrando atualmente tem muitas incertezas e muitos contrataram suporte de especialistas para assessorá-los nas suas decisões.

Por tudo isso, é razoável supor que muitos consumidores do grupo B preferirão se manter no ACR.

Impactos positivos

Liberdade de escolha do seu fornecedor de energia por parte do consumidor.

Possibilidade de redução dos preços da energia comprada pelo consumidor a partir da competição entre ofertantes.

Tendência de que o consumidor se torne mais ativo na gestão do seu consumo de energia, escolhendo produtos e serviços que permitam gerenciar o seu consumo de forma a obter menores custos e uso mais eficiente da energia. Um exemplo disso seria o consumidor de BT optar por tarifas que tenham postos tarifários horários.

Impactos negativos

Possibilidade de aumento das tarifas para os consumidores que permanecerem no ACR se as regras atualmente em vigor não forem alteradas e as distorções corrigidas. A expansão da oferta de energia deve ser suportada por todos os consumidores. Hoje esta expansão é assegurada pelos consumidores do ACR. É preciso reequilibrar os riscos e custos entre os consumidores do ACR e do ACL.

Risco de sobrecontratações expressivas para as distribuidoras, o que no limite pode inviabilizar estas empresas ou significar aumentos tarifários para os consumidores que permanecerem no ACR.

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?

Em princípio a migração deveria ser permitida a todos os consumidores.

3) Como tratar a energia já contratada pelas concessionárias de distribuição (contratos legados)?

Este é um dos principais problemas a serem enfrentados. Uma das possibilidades que vislumbramos é a adoção de encargos referentes a estes contratos legados a serem bancados pelos consumidores do ACR e do ACL.

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?

A existência do comercializador regulado é necessária para atender os clientes mencionados nos itens de I a IV. Como já colocamos anteriormente, é de se esperar que existirão muitos consumidores que permanecerão no ACR.

Uma alternativa é que as distribuidoras possam atuar também como comercializador regulado, atendendo os consumidores acima elencados. Nesta hipótese, é essencial que as atividades de distribuição e comercialização regulada sejam inteiramente separadas do ponto de vista econômico-financeiro e contábil, inclusive com a aplicação da tarifa binômia. Quanto à questão dos subsídios, entendemos que eles devam ser progressivamente eliminados. Para as situações em que se deseje manter algum subsídio que sustente política pública considerada essencial, ele deve ser retirado das tarifas e bancado pelo Tesouro Nacional.

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.)?

Não temos considerações a respeito.

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?

Entendemos que deve ser permitido ao consumidor do mercado livre retornar ao mercado regulado. Pela regra atual a distribuidora pode exigir uma antecedência de cinco anos para este retorno, de forma a adequar os seus volumes de energia comprada e a comprar para atender a este consumidor que pretende retornar. É permitido à distribuidora aceitar o retorno em prazo menor.

Sugerimos que haja um prazo mínimo para retorno ao mercado regulado. Para os consumidores do Grupo A o prazo de cinco anos é adequado. Já para os consumidores do Grupo B deveria se avaliar um prazo menor, talvez dois ou três anos.

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?

Sim, poderia. Conforme resposta da pergunta 4.1: uma alternativa é que as distribuidoras possam atuar também como comercializador regulado, atendendo os consumidores acima elencados. Nesta hipótese, é essencial que as atividades de distribuição e comercialização regulada sejam inteiramente separadas do ponto de vista econômico-financeiro e contábil, inclusive com a aplicação da tarifa binômia.

Quanto à questão dos subsídios, entendemos que eles devam ser progressivamente eliminados. Para as situações em que se deseje manter algum subsídio que sustente política pública considerada essencial, ele deve ser retirado das tarifas e bancado pelo Tesouro Nacional.

4.5) É razoável permitir que o consumidor possa optar por ter parte de seu fornecimento atrelado ao ACL e parte ao ACR?

Nosso entendimento é que é razoável dar esta opção ao consumidor.

5) Como deve ser o modelo de faturamento (fatura única, fatura separada por serviço etc.) dos consumidores que optam por migrar para o ACL?

As faturas deveriam ser separadas para energia e fio.

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?

A questão da alteração da medição é complexa.

Em princípio a substituição de medidores relacionada à migração para o mercado livre deveria ser suportada pelo consumidor que realiza esta opção. Desta forma, estes custos não iriam para a base de remuneração da distribuidora, evitando o rateio para todos os consumidores via tarifa por ocasião das revisões tarifárias.

Por outro lado, isto poderia inviabilizar economicamente a migração de muitos consumidores de BT para o mercado livre em função do preço dos medidores.

Como encontrar uma solução que possa equacionar a questão?

É desejável que todos os consumidores que migrassem para o mercado livre tivessem seus sistemas de medição substituídos por medidores inteligentes, em função dos diversos benefícios que esta tecnologia traz em termos de acesso pelo consumidor a novos serviços, aumento da eficiência na gestão das perdas não técnicas e otimização dos custos de leitura e suspensão de fornecimento.

Para os consumidores do Grupo A a exigência atual é de substituição por medidores inteligentes com característica de identificar fluxos bidirecionais. O mesmo já ocorre com os consumidores que possuem geração distribuída.

Por outro lado, quando se pensa no parque de medidores eletromecânicos e eletrônicos não inteligentes ainda existente e na possibilidade de migração para os consumidores de BT, os custos de uma substituição de medidores em grande escala pode ser um limitador.

Diversas distribuidoras já têm implantado programas de substituição de medidores eletromecânicos por medidores inteligentes. Em geral são iniciativas para melhorar a gestão das perdas não técnicas. São programas de substituição gradativa, mas que devem ser levados em conta, pois para estes consumidores a questão da substituição dos medidores já está equacionada.

Para os demais consumidores do Grupo B há que se encontrar uma solução, pois os custos da substituição dos medidores acrescido das despesas mensais de comunicação certamente tornariam a migração inviável economicamente.

Poderia se pensar na possibilidade de uma solução onde a distribuidora faria o papel de consolidação das informações do balanço energético para envio à CCEE, sendo devidamente remunerada para tanto. Esta possibilidade permitiria a migração do consumidor para o mercado livre sem a necessidade de troca do medidor. Trata-se de consumidores que não tem possibilidade de fluxo bidirecional de energia.

7) A abertura do mercado para consumidores residenciais exige tratamento regulatório específico para proteção desses consumidores em negócios de compra de energia?

Sim, o tratamento regulatório para consumidores residenciais migrarem para o mercado livre deve ser diferenciado, de forma a atenuar os riscos para estes consumidores.

Um dos exemplos de tratamento diferenciado seria a possibilidade de retorno ao mercado cativo em prazo inferior aos consumidores do Grupo A.

8) Quais aperfeiçoamentos devem ser realizados no modelo de representação e comercialização varejista?

Certamente o modelo de representação dos consumidores na CCEE terá de ser aperfeiçoado, considerando que a abertura de mercado para consumidores do Grupo B deverá levar a um crescimento expressivo de consumidores livres.

Nesta questão da representação dos consumidores nossa preocupação é com uma possível concentração de mercado em poucas comercializadoras, trazendo pouca competição e custos maiores aos consumidores. Especial atenção deve ser dada às distribuidoras que fornecem fio aos seus mercados locais e cujos grupos empresariais que as controlam certamente irão criar comercializadoras para competir no novo mercado.

Nossa sugestão é que a ANEEL e a CCEE estabeleçam regras que estimulem a competição e limitem o poder de mercado. Seria o caso de estabelecer limites de participação de mercado para as comercializadoras?

9) Em que prazos e qual o cronograma de ações que devem ser realizadas para a abertura do mercado?

É desejável que a abertura de mercado se dê num prazo relativamente curto. Entendemos que o que permitirá definir um cronograma é o tempo necessário para se estudar e implementar as ações que consideramos como pré-requisito à abertura:

- Início efetivo dos leilões separados de capacidade e energia. Trata-se de tema já em estudo adiantado pelo MME e que permitirá que os custos da expansão da oferta de energia sejam de fato rateados entre o mercado regulado e o mercado livre.
- Definição do que fazer com relação aos contratos legados, permitindo uma alocação justa dos custos da expansão entre os mercados livre e regulado e evitando sobrecontratações das distribuidoras que venham a onerar as tarifas dos consumidores que permanecerem no ACR. Certamente existirão regras de transição.
- Implantação da tarifa binômica para a BT

10) Quais outros aspectos devem ser levados em consideração para a efetiva abertura do mercado de energia?

Uma questão que precisa ser equacionada é a legislação e regulação para a geração distribuída. O mercado de GD tem crescido exponencialmente no Brasil, o que é positivo em muitos aspectos: desenvolvimento de uma cadeia produtiva forte que resulta em geração de negócios e empregos. Oportunidade para os consumidores terem liberdade de investirem e terem reduções expressivas nos seus custos com energia elétrica, o que acaba sendo um tipo de abertura de mercado.

O ponto crítico continua sendo o sistema de compensação hoje adotado, que implica em subsídios bancados pelos consumidores que não possuem GD.

Está tramitando no Congresso o PL 5829 que busca definir o regramento legal para a GD. A versão atual deste PL ainda mantém um volume de subsídios muito alto durante tempo considerável.

Entendemos que é pré-requisito para se estabelecer um cronograma para prosseguimento da abertura de mercado que as regras legais e os regulamentos para a GD estejam definidos.