



Consulta Pública MME 033 / 2017 : Aprimoramento do Marco Legal do Setor Elétrico

Contribuições à Nota Técnica MME nº 05 / 2017 / AEREG /SE

Prof. Dr. Dorel Soares Ramos

Departamento de Engenharia de Energia e Automação Elétricas
Escola Politécnica da Universidade de São Paulo

MRTS Consultoria e Engenharia Ltda

São Paulo, 17 de Agosto de 2017.

SUMÁRIO

1	RESUMO	1
2	CONTRIBUIÇÃO DA MRTS CONSULTORIA E ENGENHARIA LTDA.....	2
2.1	CONSIDERAÇÕES INICIAIS.....	2
2.2	GRUPO 1 – COMPROMISSOS DE REFORMA E ELEMENTOS DE COESÃO – REDUÇÃO DOS LIMITES PARA ACESSO AO MERCADO LIVRE.....	2
2.2.1	<i>Benefícios da Liberação de Mercado</i>	<i>2</i>
2.2.2	<i>Análise da Proposta do MME e Sugestão de Ajustes</i>	<i>3</i>
2.3	GRUPOS 2 E 3 – MEDIDAS DE DESTRAVAMENTO (SEPARAÇÃO DE LASTRO E ENERGIA) E ALOCAÇÃO DE CUSTOS E RACIONALIZAÇÃO (SOBRECONTRATAÇÃO INVOLUNTÁRIA DAS DISTRIBUIDORAS DECORRENTE DA MIGRAÇÃO DE CONSUMIDORES PARA O ACL)	4
2.3.1	<i>Aspectos a serem considerados na solução</i>	<i>4</i>
2.3.2	<i>Encaminhamento de Solução – Contratos Legados.....</i>	<i>5</i>
2.3.3	<i>Encaminhamento de Solução – Expansão do Sistema.....</i>	<i>6</i>
3	CONSIDERAÇÕES FINAIS	9

1 Resumo

O presente Documento registra a contribuição da MRTS Consultoria e Engenharia Ltda para a **Consulta Pública MME 033 / 2017 “Aprimoramento do marco legal do setor elétrico”**.

De início, convém sublinhar que, devido a multiplicidade de afazeres no período dessa CP, a nossa contribuição não resultou tão abrangente quanto gostaríamos que fosse. Não obstante, não poderíamos deixar de encaminhar ao menos algumas sugestões relativas a pontos fulcrais, de alcance estrutural, contidos nas Propostas apresentadas pela competente equipe desse MME na Nota Técnica 05 / 2017 / AEREG/SE.

A Proposta submetida à apreciação pública é realmente muito abrangente e consistente, endereça aspectos que realmente já tem “sua validade vencida” no modelo institucional vigente e impõem aperfeiçoamento e atualização às novas nuances do Setor, assim como endereçam a correção de graves erros introduzidos no modelo vigente, após sua formulação, como é o caso da criação dos famigerados “geradores cotistas”, ou geradores regulados, fato que distorceu ainda mais um modelo que, como frisado, já estava enfrentando sérios problemas em face de sua possibilidade de resposta às novas características do Setor Elétrico no Brasil e no mundo.

Vale, portanto, destacar a excelente qualidade e a abrangência do Documento que serve de “provocação” para que todos os atores envolvidos com o Setor Elétrico possam assumir como base para formular contribuições que enriqueçam e façam os ajustes e eventuais correções de rumo na Proposta em Consulta Pública.

2 Contribuição da MRTS Consultoria e Engenharia Ltda

2.1 Considerações Iniciais

A desverticalização do setor elétrico jamais foi concluída como originalmente desenhada. Isso porque a “comercialização” de energia elétrica para parte da média e toda a baixa tensão permanece sob monopólio das concessionárias de distribuição.

Recentemente um movimento em favor do mercado 100% livre surgiu no Congresso Nacional, particularmente fundamentado por dois Projetos de Lei tramitando na Câmara dos Deputados, em que se defende a portabilidade da conta de energia elétrica e a consequente possibilidade de todo e qualquer consumidor escolher seu fornecedor de energia elétrica.

Caso aprovado, qualquer consumidor, **já a partir de 2021**, poderia escolher seu comercializador. Ressalta-se que, em um intervalo de apenas seis anos, os projetos de energia nova contratados nos últimos leilões A-5 terão sido recém-concluídos, sendo que os contratos firmados poderão ser inviabilizados sem o monopólio da comercialização por parte das distribuidoras, que ficariam sobrecontratadas pela regra atual e de forma absolutamente insustentável (Hoje as Distribuidoras podem “devolver” Contratos derivados de Leilões A-1 – Energia Existente – quando há migração, mas não podem devolver Energia Nova unilateralmente, podendo induzir a realização dos chamados “Leilões de Descontratação”, sem garantia de sucesso).

Nesse contexto, esta possível realidade compromete o atual modelo de financiamento das concessionárias de geração, atualmente baseado nos PPA’s dos leilões do ACR. Também precisará ser encontrada uma alternativa para as usinas estruturantes que se entender importante que sejam implementadas e que exigem vultosos investimentos, como também para as usinas renovadas pela lei 12.783/2013 (que divide sua energia em cotas para as distribuidoras).

Pela sua importância e necessidade de endereçamento de solução abrangente e adequada tecnicamente, além de politicamente viável, é que concentramos o foco de nossa Contribuição justamente nessa temática.

2.2 Grupo 1 – Compromissos de Reforma e Elementos de Coesão – Redução dos Limites para Acesso ao Mercado Livre

2.2.1 Benefícios da Liberação de Mercado

Existem benefícios (extremamente) relevantes com a liberação do Mercado Livre, sendo um dos principais, no caso brasileiro, derivado da redução do Risco Financeiro das Distribuidoras, já que as empresas Distribuidoras prestam serviço de comercialização de energia para os Consumidores Cativos e não são remuneradas adequadamente por esse serviço.

Alguns dos fatores que contribuem para a remuneração insuficiente das Distribuidoras, para o “serviço” que prestam comercializando energia para o mercado cativo podem ser perfilados:

- Riscos financeiros inerentes ao serviço de comercialização, com a agravante de que as Distribuidoras são Agente Arrecadador de vários outros Agentes (ex., geradores, na parcela que se refere ao consumo de energia dos Cativos) e também do Estado (impostos), sendo afetadas, quando ocorre inadimplência, pela sua parcela e dos demais, pois a obrigação de repasse não se altera.
- Em eventos de grande abrangência, decorrentes de situações de elevado “stress” sistêmico, o mecanismo de carregamento financeiro, via CVA da Tarifa, pode se tornar insuficiente para a neutralidade tarifária presumida, pois as D’s irão recorrer a financiamento a taxas de mercado e serão ressarcidas, quando de Reajuste ou Revisão Tarifária, com indexação pela SELIC.
- O WACC, calculado para remunerar o capital investido na atividade de distribuição, não reconhece esse tipo de risco em sua formulação regulatória para o caso brasileiro.

Dessa forma, a liberação dos Consumidores Cativos irá transformando as Concessionárias de Distribuição do SEB em empresas “fio”, o que é tendência mundial !

2.2.2 Análise da Proposta do MME e Sugestão de Ajustes

A proposta do MME para a abertura de mercado, ou melhor, para o ritmo e o alcance da possibilidade de acesso dos consumidores cativos ao Mercado Livre contempla uma redução do atual limite de consumidores com potência instalada de 3 MW para 2 MW a partir de 2020 e uma progressão “suave” até a potência instalada de 75 kW apenas em 2018.

A primeira apreciação que se pode fazer é relativa à “timidez” da proposta, com liberação lenta e alcance bastante limitado.

Entende-se que existem implicações nessa liberação, que está obviamente vinculada a outras iniciativas que tem que ser obrigatoriamente adotadas, sem o que se estaria criando um problema muito maior do que aquele que se enfrenta hoje com o modelo vigente.

De início se pode observar que diversas medidas que estão sendo propostas tem o “alvo” de estar implementadas em 2023, de tal forma que se poderia, ao menos, traçar um calendário de redução de limites para acesso ao ACL que visasse alcançar o limite de 75 kW em 2023. Para além disso, se poderia focar na liberação de todo o mercado cativo¹ em 2028, por exemplo, ou até mesmo antes, com adequado escalonamento, desde que garantidas as

¹ Lembrando que, por óbvio, mesmo com liberação de todo o mercado cativo, o segmento “Baixa Renda” das Concessionárias deveria continuar com as atuais Distribuidoras, como um “Supridor de Última Instância” e isso é matéria que deveria estar considerada em uma reforma ampla do mercado hoje chamado de Cativo.

condições de financiabilidade da expansão e o destino a ser dado aos chamados “Contratos Legados”, que são justamente os Contratos derivados dos Leilões atuais de expansão (A-3 e A-5). Essa questão de financiabilidade e destino dos “Contratos Legados” será tratada em item seguinte dessa contribuição.

2.3 Grupos 2 e 3 – Medidas de Destravamento (Separação de Lastro e Energia) e Alocação de Custos e Racionalização (Sobrecontratação involuntária das Distribuidoras decorrente da migração de Consumidores para o ACL)

O ponto fulcral para se concatenar a liberação do mercado cativo e garantir, de outro lado, uma expansão do sistema sustentável e com adequada financiabilidade, passa justamente, no nosso entender, pela separação entre “Lastro e Energia”, conceito esse muito corretamente incorporado na Proposta contida na CP 033 / 2017. Não obstante, entendemos que alguns aspectos da Proposta necessitam de ajuste e uma adequação, visando o pleno atendimento dos objetivos preconizados com a medida.

2.3.1 Aspectos a serem considerados na solução

O conceito de que a “confiabilidade do Sistema é um bem comum e que deve ser pago por todos” está correto e justamente oferece o mote para a proposta de separação entre o lastro e a energia, que estão “empacotados” nos contratos existentes no ACR e mesmo no ACL. Simplesmente não se diferencia e não se precifica de forma separada esses dois atributos da energia comercializada.

Na sua Proposta, a CP 033 propõe, por um lado, liberação do mercado cativo, ainda que lenta e muito parcial e, por outro lado, a possibilidade das Distribuidoras, através de Leilões (??) centralizados, os excedentes resultantes de uma migração mais intensa que a habitual de consumidores para o ACL, função da redução de barreiras para tal. Essa proposta merece, de início, algumas considerações focando fundamentalmente a existência dos Contratos Legados e que devem ser respeitados na forma em foram pactuados.

- O modelo institucional vigente, por conta de sua lógica de garantir a expansão da oferta alocando obrigação contratual de longo prazo aos Consumidores Cativos, “legou” às Distribuidoras contratos de compra de energia (CCEAR) de 15 / 20 / 30 anos, muitos desses em seu início.
- A liberalização dos Consumidores Cativos precisa ser acompanhada de alternativa de realocação desses Contratos, de uma forma adequadamente negociada entre Agentes envolvidos (não se pode “rasgar” contratos).
- Liberar contratos significa encontrar alternativas regulatórias para manter o equilíbrio econômico e financeiro dos contratos para os Agentes Geradores e, também, equacionar a questão de manutenção de garantias aceitáveis para os agentes financeiros que aportaram a maior parte dos recursos para a construção das usinas físicas que estão por trás dos contratos !

- Do ponto de vista prático, há que se reconhecer que Leilões para realocar os CCEAR ao Mercado Livre iriam experimentar a dificuldade de interessados em contratos muito longos (que poderia comprometer seu sucesso como solução), afetando diretamente as garantias dos agentes financeiros, quer seja pelo prazo, quer seja pela titularidade (“ratings” de risco distintos).
- Para contornar esse fato, seria importante não haver simplesmente repasse de contratos, mas a venda de produtos mais adequados com base no lastro já contratado nos Leilões de Expansão (princípio presente na proposta da CP 033).
- Além disso, a energia de Contratos relativamente antigos, em decorrência da indexação financeira presente nos contratos regulados, pode estar muito mais cara que a energia a preços de mercado, dificultando e até mesmo inviabilizando o simples repasse de contratos do ACR nas mesmas condições. Por isso também, haverá que se pensar em novos produtos, apenas lastreados pelo lastro já contratado no ACR.
- A MP 579 de 2012, depois transformada na Lei 12.783 de 2013, criou uma “excrecência” no modelo que havia sido formulado, chamado de “Gerador Cotista”, que é Gerador com regulação econômica (Revisão Tarifária) e energia alocada compulsoriamente ao Mercado Regulado. Posteriormente, para reduzir o “rombo” nas contas públicas, através da MP 688 / 2015, transformada na Lei 13.203 / 2015, criou o “Gerador Meio Cotista”. O problema é que, de forma similar à questão de alocação dos CCEAR existentes, aqui também se está referindo a contratos pré existentes, de muito longa duração, alocados compulsoriamente aos Consumidores Cativos que, se deixarem de existir, impõem a realocação desses Contratos.
- Nesse último caso, como a energia é barata, a realização de Leilões baseados no Lastro proveniente de cotas não é difícil, mas o efeito “bondade tarifária” visualizado com a edição da MP 579, que já deixou de existir e está levando as tarifas às “alturas” por conta de seus efeitos colaterais, vai sofrer mais um impacto **para cima** (energia de cotas vai tender a preço de mercado, assim como a energia hoje denominada “existente”, comercializada em Leilões A-1) !!

2.3.2 Encaminhamento de Solução – Contratos Legados

A ideia a ser explorada está de certa forma alinhada com a Proposta da CP 033, mas são importantes alguns ajustes. Pode-se criar uma “energia de lastro sistêmico” (similar a energia de reserva), a ser assumida por todos os consumidores, com a Centralizadora de Contratos assumindo os CCEAR e os Contratos baseados em cotas, das geradoras que não tiverem sido privatizadas, fazendo Leilões de Contratos para o mercado baseados no lastro dessa totalidade de contratos regulados, com a vantagem de que os preços “mixados” desse lastro poderiam estar mais compatíveis com os preços de mercado, sendo que a receita de comercialização desses contratos (diversos produtos atraentes ao mercado em prazo e volume).

O fato de que os Consumidores continuariam com obrigação de lastrear um percentual muito elevado de seu consumo no MCP garantiria a procura por esses produtos e as Receitas obtidas abateriam os Custos a serem rateados, derivados das obrigações de pagamento aos geradores responsáveis pelo lastro assumido pela Centralizadora de Contratos, podendo até mesmo gerar superávit se a procura por lastro for grande e houver perspectiva de preços muito elevados.

Entende-se que é muito mais próprio que essa gestão de Contratos legados e sua realocação ao mercado seja feita via Centralizadora de Contratos, que poderia mixar contratos para ter volume de lastro a partir do qual criar produtos interessantes, explorando oportunidades, do que essa gestão ser feita pelas Distribuidoras, que não detém essa expertise. Na Proposta do MME se fala em mecanismo centralizado para essa realocação, o que estaria garantido dessa forma.

Um ponto importante, diz respeito ao fato de que as Distribuidoras deverão ter consumidores cativos elegíveis ou não (já que mesmo quando um consumidor é liberado para o ACL a migração não é compulsória) por muito tempo ainda e, por isso, ao se realocar os Contratos Legados à Centralizadora de Contratos, seriam realizados contratos de venda da Centralizadora para as Distribuidoras, no montante requerido e com preço que se poderia ir ajustando ao longo do tempo de forma a uniformizar o preço de contrato de compra de energia para todas as Distribuidoras ao longo de um período que fosse compatível com a garantia de que não viessem a ocorrer “saltos tarifários”. Anualmente, em função da migração ocorrida, a Distribuidora iria “devolvendo” esses contratos à Centralizadora de Contratos que incorporaria ao volume a ser destinado ao ACL via Leilões de Lastro já descritos.

2.3.3 Encaminhamento de Solução – Expansão do Sistema

Uma vez encaminhada uma solução para a questão dos Contratos Legados, há que se focar na expansão, posto que uma solução inadequada nessa vertente levaria ao fracasso de qualquer modelo institucional que se possa formular.

Para tanto, cabe salientar que a Proposta do MME tem um inconveniente que já foi reconhecido não apenas na própria NT 05 / 2017, mas também por representantes desse Ministério em reuniões públicas de discussão ocorridas, limitação essa que se traduz no fato de que não se garante a financiabilidade da oferta de energia nova ao sistema. E isso, há que se convir, é um inconveniente bastante relevante.

Associado à limitação da Proposta, que financia apenas parte da Usina (capacidade, vamos assim dizer), pode-se frisar que haverá muita dificuldade em estabelecer o que seria o valor do lastro (potência instalada) e o quanto se deixaria para o empreendedor recuperar via comercialização da produção no mercado, nesse caso com grande dificuldade de financiamento, posto que, como frisado, será difícil obter contratos de longo prazo nesse caso, restando como PPA's apenas os contratos de Lastro. Claro está que certa subjetividade ao valorar o lastro e a energia sempre haverá, em qualquer proposta de solução, mas a alternativa do MME é extremamente danosa para as fontes intermitentes.

Assim, como atribuir um valor para a “potência garantida” (em última análise o Lastro) de fontes eólicas e solares ? Se o valor atribuído for muito reduzido, essas fontes terão muita dificuldade para ser viabilizadas e o SIN não pode abdicar de sua contribuição na expansão.

A sugestão que se pode apresentar para equacionar o problema, seria o Centralizador de Contratos realizar Leilões separados de Lastro e Energia, oferecendo contratos de compra de longo prazo nos dois casos. Para o lastro propriamente dito, o encaminhamento subsequente é o mesmo preconizado pela CP MME 033 / 2017, sendo um encargo a ser alocado a todos os Consumidores. A diferença fundamental está nos Contratos de Longo Prazo de Energia, que se sugere que sejam tratados da mesma forma que os Contratos Legados focados no item anterior de nossa proposta, ou seja, comercializar ao mercado contratos através de produtos distintos e adequados à realidade do mercado, baseados na parcela de lastro associada à energia adquirida dos geradores que ofertaram no Leilão de Energia.

Os referidos contratos seriam essencialmente de Quantidade, assim como deveriam ser os contratos de energia adquiridos no Leilão de compra de Energia através de compromissos de longo prazo. Cabe salientar que os empreendedores teriam livre arbítrio para decidir em vender apenas Lastro, ou Lastro e Energia, nesse caso tendo que participar dos dois Leilões.

A questão da qual não se pode fugir é que essa “sistemática” de contratação de energia nova terá um resultado financeiro, derivado da comercialização de contratos de energia, que pode resultar maior ou menor que a necessidade de pagamento aos empreendedores que venderam contratos de energia de longo prazo e que irão construir as usinas. Aqui, a ideia seria apurar essa diferença e alocar ao montante de recursos necessários para pagamento dos Contratos de Lastro adquiridos no mesmo momento temporal, embora em Leilões distintos, refletindo esse montante “ajustado” no cálculo do Encargo de “Segurança” do Sistema que se irá alocar a todos os consumidores para efeito de arrecadar os recursos necessários para o Centralizador de Contratos pagar os empreendedores que detém PPA’s de Lastro.

Alguns aspectos relevantes dessa proposta de ajuste à proposta contida na CP MME 033 devem ser destacados:

- i. A financiabilidade da expansão está garantida, já que os empreendedores poderão contar, se assim o desejarem, com a possibilidade de contratos de longo prazo, de garantia soberana (o Governo, através do Centralizador de Contratos), para os dois itens de recuperação de custo que se dispõe, ou seja, a comercialização em separado de Lastro e Energia.
- ii. A responsabilidade da EPE em atribuir valor para Lastro de Potência de Fontes Eólica e Solar fica algo diluída, pois se, por exemplo, o Lastro for sobrevalorizado e isso iria onerar o Consumidor, certamente o preço obtido na comercialização de energia será inferior e, considerando que esse empreendedor comercializará energia com o próprio Centralizador de Contratos, na busca dos Contratos de Longo Prazo.

- iii. Nesse caso, o “spread” a ser obtido na comercialização da energia ao mercado, servirá para abater o sobrepreço que se tenha atribuído ao Lastro dessas fontes e virá atenuar o impacto sobre os Consumidores.
- iv. Pode haver casos em que o empreendedor comercialize apenas o Lastro, preferindo ele próprio comercializar a energia ao mercado e, nesse caso, o impacto do sobrepreço, que se supôs ocorrer nesse exemplo, recairá “cheio” sobre os consumidores. Isso de fato é verdade, mas na proposta da CP MME 033 sequer existe a chance de mitigação de parte desse sobrepreço.
- v. A expansão será propiciada pela aplicação dessa sistemática apenas quando a EPE detectar necessidade do SIN, não havendo nenhuma restrição (pelo contrário) a que existam Projetos concebidos e comercializados inteiramente no ACL e que atendam parte da demanda do Mercado.
- vi. A sugestão de aperfeiçoamento que está postulando permite ao Centralizador de Contratos viabilizar Projetos Eólicos e Solares atribuindo valor reduzido ao “Lastro” e financiando os Projetos com base essencialmente em contratos de energia, com claro incentivo à eficiência e maximização da produção, mas permite também se associar o Lastro à uma Garantia Física, na forma como hoje considerada, e financiar esse tipo de empreendimento em base à sua capacidade média de produção, porém não dando aí incentivos à maximização da produção, pois a recuperação do investimento com base em Contratos de Quantidade de Energia seria em montante reduzido. Caberá à EPE enfrentar o desafio de definir um “trade-off” entre essas duas nuances extremas.
- vii. É inegável que se estaria transferindo aos Consumidores do SIN uma parcela de custo que tem a ver com comercialização de energia, o que não ocorreria na proposta original do MME, mas se poderá sempre defender que assim a expansão estará assegurada e que o “spread” derivado da compra de contratos de Quantidade de Longo Prazo e de Venda de Contratos de Quantidade ao Mercado através de Produtos distintos faz parte do Custo de Segurança do SIN, pois se assim não fosse a expansão não estaria garantida. Em outras palavras, se pode dizer que essas diferenças, nem sempre no sentido de aumento do Encargo de Segurança Sistêmica aliás, fazem parte do custo de Lastro.
- viii. Essa comercialização “conjugada”, se o empreendedor desejar, facilita a missão de se atribuir custo ao lastro e à energia, posto que a soma dos dois custos tem um histórico razoável, proporcionado pelo histórico dos Leilões de Expansão, sendo que as condições de preço máximo em um e outro Leilão devem ponderar que a soma dos resultados deve estar próxima ao valor que se pagaria ao adquirir os dois itens (Lastro e Energia) em um único Leilão.

3 Considerações Finais

No presente Documento apresentou-se sugestões que buscam aperfeiçoar alguns aspectos que se entende muito relevantes para o sucesso de uma reforma de Modelo Institucional, focando apenas alguns dos itens cobertos pela elogiável Proposta da CP MME 033.

Ao final cabe destacar e concordar com a proposta de se ir gradativamente caminhando para se eliminar a presença de geradores regulados (“Cotistas”) no SIN, até porque desde muito antes da MP 579, quando se iniciou a discussão de como tratar a questão da renovação das Concessões a vencer, defendemos publicamente em eventos de grande repercussão (como foi o evento de comemoração do 8º ano do Modelo de 2004, promovido pelo CanalEnergia).

Na prática, defendíamos que (i) se definisse uma UBP de referência para cada usina hoje cotista, (ii) se fizesse um Leilão da Concessão para fixar a UBP a ser efetivamente paga pelo Concessionário a ficar com a Usina no novo período de Concessão, ou ainda simplesmente se definisse que o atual incumbente pagasse a UBP de Referência para que fosse extraída a “Renda Hidráulica” que pertence ao Consumidor e, depois, (iii) se deixasse o Gerador livre para comercializar a energia da usina a preços de mercado, ficando com a receita obtida “para o bem ou para o mal”, não criando esse elemento “alienígena” no segmento de geração, que é o “Gerador Cotista”.

Apenas a lamentar, no encaminhamento a ser dado pelo MME, que é perfeitamente alinhado ao que sempre defendemos, a previsão de que dois terços dessa UBP sejam desviados para fora do Setor, elevando, por conseguinte, a tarifa do Consumidor.

Por último, mas não menos importante, fica a sugestão de que se elabore um Documento Oficial de “**Procedimentos de Planejamento**”², com todo o detalhamento de metodologia e critérios para os diversos tipos de estudo e atividades, analogamente ao “Procedimentos de Rede” do NOS, permitindo de certa forma “blindar” a Direção da EPE de ter que cumprir determinações do “Controlador (Governo)” e distorcer o planejamento técnico em função de desejos políticos. Se vingar, e esperamos que sim, a reforma proposta pelo MME, esse tipo de Documento será essencial, pois a EPE ficará ainda mais exposta e vulnerável a ser usada para finalidades estranhas ao Setor.

Prof. Dr. Dorel Soares Ramos

² Os Diretores seriam responsáveis civil e criminalmente em caso de descumprimento explícito e auditável dos ditames desse Documento.