

CONSULTAS PÚBLICAS

Consulta Pública nº 32, de 2017

Princípios para a Reorganização do Setor Elétrico
MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA NOTA TÉCNICA Nº 11/2017

Consulta Pública nº 33, de 2017

Medidas para o Aperfeiçoamento do Setor Elétrico
MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA NOTA TÉCNICA Nº 5/2017

Objetivo das Consultas Públicas: Obter subsídios para o aprimoramento do Marco Regulatório do Setor Elétrico.

Entendimentos da Secretaria de Minas e Energia do Estado do RS

Tópicos Apreciados:

1. JUDICIALIZAÇÃO DE ENCARGOS REGULATÓRIOS.

Entendemos que cabe ao Poder Concedente combater as judicializações inerentes aos encargos regulatórios do Setor Elétrico Nacional - SEN, como as ocorridas nos últimos anos, relativas aos pagamentos da Conta de Desenvolvimento Energético - CDE e do rateio dos Encargos de Serviços de Sistema - ESS. O SEN possui os instrumentos necessários para realizar estas cobranças, sem necessitar conceder aos inadimplentes o parcelamento de seus débitos em 120 prestações mensais fixas, condicionado à desistência de ações judiciais.

2. IMPLEMENTAÇÃO DE MUDANÇAS REGULATÓRIAS NO SEN.

Entendemos que as mudanças regulatórias propostas para o SEN são direcionadas para tornar o Marco Regulatório do SEN mais “pró-mercado”. A mudança mais impactante proposta se refere a forte migração de consumidores cativos para o mercado livre. Como no âmbito o Poder Concedente ainda não há consenso de que forma as alterações a serem aprovadas seriam concretizadas, e pela complexidade para efetivar mudanças no atual Marco Regulatório do SEN, o tema em pauta não deve ser tratado com singeleza, pois certamente as contribuições vindas a partir das Consultas Públicas nº

32 e nº 33, de 2017 enriquecerão o conjunto de propostas a serem apreciadas, antes de serem aprovadas através de Medida Provisória.

3. APRIMORAMENTO DA MATRIZ ELÉTRICA.

Entendemos que o Governo está trabalhando para realizar no mínimo um leilão de geração de energia ainda em 2017. Mas o aprimoramento da Matriz Elétrica Nacional não pode estar baseado somente na expectativa de leilões de energia e sim em alterações no Marco Regulatório do SEN, que contemple realizações, desenvolvimentos e estabelecimento de diretrizes, como os explicitados a seguir:

- Estabelecer diretrizes e propostas para o SEN de forma regionalizada;
- Desenvolver o potencial energético do País, com destaque para as fontes que possam ser melhor exploradas para geração de energia elétrica e que propiciem maior desenvolvimento econômico;
- Realizar reuniões regionais, com coletas de contribuições para o segmento energético do País, formuladas por órgãos (municipais, estaduais e federais), empresas privadas, sindicatos, conselhos regionais de desenvolvimento e sociedade civil organizada;
- Desenvolver propostas para o SEN, comprometidas com incorporações de novas tecnologias;
- Desenvolver “Políticas Públicas” para a expansão da oferta e administração da demanda de energia elétrica no País;
- Estabelecer diretrizes para coordenar, elaborar e implementar “Planos Energéticos Estaduais”;
- Desenvolver as análises necessárias para o atendimento das diretrizes governamentais quanto à valorização das potencialidades energéticas para geração de energia elétrica em âmbito estadual;
- Desenvolver a diversificação da matriz energética do País, através da inserção de fontes renováveis, eficiência energética e aumento da segurança energética, de forma ambientalmente sustentável;

- Estabelecer diretrizes para melhorar o processo estruturação da matriz elétrica do SEN, contemplando o melhor aproveitamento da geração de energia elétrica de forma descentralizada;
- Melhor aproveitar os recursos renováveis locais para geração de energia elétrica;
- Estabelecer diretrizes para melhor administrar as perdas técnicas nos sistemas de transporte e distribuição de energia elétrica.

4. BENEFÍCIOS E ÔNUS DA AUTOPRODUÇÃO DE ENERGIA ELÉTRICA.

A nova regulamentação dos benefícios e ônus da autoprodução de energia elétrica altera substancialmente a seção III da Lei nº 9.074/95 (que estabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos e dá outras providências). Com as mudanças o autoprodutor passará a ser uma espécie do gênero consumidor livre, fica alterado o conceito de “autoprodutor equiparado”, previsto na Lei nº 11.488/07 (que prevê isenção de determinados encargos setoriais). Entendemos que a proposta não esclarece como ficariam as isenções de encargos setoriais com as alterações. Restou esclarecido apenas que o pagamento dos encargos setoriais somente incide sobre o consumo líquido para as unidades consumidoras com carga mínima de 3 MW. Como os encargos servem para subsidiar o sistema elétrico, na ausência destes, será que o pagamento sobre o líquido terá amplitude para custear a manutenção e a expansão do sistema elétrico?

5. DESTRAVAMENTO DAS OBRIGAÇÕES DE CONTRATAÇÃO.

A proposta de nova regulação para SEN sugere redução da obrigação de contratação dos consumidores livres e das Distribuidoras, em percentual inferior à totalidade da carga, possibilitando uma maior gestão por esses agentes. Entendemos que este encaminhamento se caracteriza como a principal mudança apresentada para o Marco Regulatório do SEN, pois pelas atuais leis e regras do Setor Elétrico, os consumidores livres e as concessionárias de distribuição de energia elétrica são obrigadas a contratar a energia para atendimento integral da demanda. Mas fatores alheios à capacidade de gestão dos agentes, como crise econômica (que reduz a demanda por eletricidade) e a elevação das tarifas (que reduz o consumo), produzem excedentes de energia contratada. Cabe citar como

exemplo as imperfeições da regulamentação da contratação de energia, definida na Lei 10.848 de 2004 e agravada pela Medida Provisória (MP) 579, imposta pelo governo em 2012. Deficiências estas não provocadas pelos consumidores livres e Distribuidoras, que dispõem de poucos e ineficazes mecanismos para se ajustarem às mudanças conjunturais, e que ficam de mãos atadas e expostos de forma involuntária a esse prejuízo, que é multibilionário. A Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL tem sido proativa para minimizar os efeitos da sobrecontratação das Distribuidoras, mas os efeitos dos ajustes sugeridos são pequenos e insuficientes para eliminar o ônus imposto compulsoriamente às Distribuidoras.

6. ALTERNATIVAS PARA O DESTRAVAMENTO DA OBRIGAÇÃO DE CONTRATAÇÃO.

Entendemos o desativamento da obrigação de contratação como medida essencial para o SEN, pois irá pôr um fim à situação de sobrecontratação que os agentes (consumidores livres e Distribuidoras) vem enfrentando. Não há uma única solução para resolver o problema da sobrecontratação, mas algumas alternativas, entre as quais:

- Reconhecimento regulatório como "sobrecontratação involuntária" do volume decorrente da migração de consumidores de fontes incentivadas e da autoprodução de consumidores no regime de Compensação de Energia ou outras formas de Geração Distribuída;*
- Aumento do limite de tolerância para o repasse de sobrecontratação ao consumidor, uma vez que a frustração do crescimento econômico não é risco de mercado "normal" e que as Distribuidoras fizeram uma contratação prudente para assegurar a segurança do suprimento;*
- Definição do montante a ser contratado em leilões com base na oferta e demanda agregadas, e não em necessidades individuais das concessionárias;*
- Alteração da estrutura tarifária para consumidores com Geração Distribuída, assegurando a isonomia entre os consumidores que aderem e os que não aderem à Geração Distribuída, e fazendo que todos contribuam para a cobertura dos custos de transmissão e distribuição.*

Quaisquer que sejam as propostas de solução, o importante é que as alterações sugeridas incorporem o senso de urgência necessário para reequilibrar rapidamente a equação financeira das Distribuidoras, mas sempre ponderando as repercussões sobre os demais elos da cadeia do SEN, para não desestabilizar marcos legais e regulatórios importantes, como a lógica de contratação de longo prazo e os mecanismos de financiabilidade dela derivados.

7. LIQUIDAÇÃO CENTRALIZADA DA TRANSMISSÃO.

O governo quer que a Câmara de Comercialização de Energia Elétrica (CCEE), órgão que registra contratos de compra e venda de energia, passe a ter um papel maior, centralizando também pagamentos e recebimentos a agentes de transmissão de energia, para reduzir custos. Entendemos que a centralização dos contratos de transmissão faz sentido, desde que resulte em redução de custos sistêmicos. A designação da Câmara de Comercialização de energia Elétrica - CCEE para ser essa centralizadora é o mais recomendável, atuando como contraparte dos titulares de instalações e usuários da Rede Básica. Cabe ressaltar, porém, que se houver aumento de custos tributários em função dessa intermediação, cabe optar pela manutenção do modelo descentralizado.

8. REGRAS COMERCIAIS PARA MÁXIMO ACOPLAMENTO ENTRE FORMAÇÃO DE PREÇO E OPERAÇÃO.

O MME propõe a possibilidade de o sistema trabalhar com modelos de despacho centralizado por custo ou por ofertas de preço dos agentes. Entendemos que despacho centralizado utilizando preços com intervalo máximo horário até 2020 e a abertura de códigos e algoritmos de ferramentas computacionais de suporte à formação de preço, ao planejamento e à operação, não irá refletir a otimização da operação do Sistema Interligado, que opera atualmente seguindo o padrão mundial, que contempla a valorização da energia levando em conta a disponibilidade instantânea e a sazonalidade de cada fonte de energia, bem como a alocação da geração produzida nas curvas de carga dos subsistemas regionais. Entendemos também ser temerário alterar o Mecanismo de Realocação de Energia - MRE, conferindo-lhe caráter eventual, sem esclarecer, contudo, como seria o funcionamento. Entendemos, por fim, que a sugestão de realizar o fechamento diário de posições no mercado de curto prazo mediante aporte de garantias, como forma de mitigar o risco de inadimplência nas liquidações, não é

o caminho recomendado pois irá desestimular a contratação antecipada.

9. SEPARAÇÃO ENTRE LASTRO E ENERGIA.

O MME recomenda a separação da contratação de lastro e energia, hoje contratados em conjunto. Entendemos como extremamente importante a proposta que estabelece a competência do Poder Concedente para homologar o lastro de geração de cada empreendimento, o que dará um incremento grandioso à garantia de suprimento de energia elétrica ao SIN. Mas não concordamos que seja vedada a contratação de Energia de Reserva - ER após a contratação do lastro ser implantada, pois ER é destinada a elevar a segurança no fornecimento no SIN. A energia de reserva é oriunda de usinas especialmente contratadas para este fim, de forma complementar ao montante contratado no ambiente regulado (ACR). Não cabe regular os ditames do procedimento de contratação de lastro, extinguindo o Encargo de Energia de Reserva (EER), tão importante para SEN, cobrado de todos os usuários do SIN e apurado de acordo com as regras de comercialização de energia elétrica vigentes.

10. DIRETRIZES E COMPROMISSOS PARA FIXAÇÃO DE TARIFAS

A proposta ventila a possibilidade de consideração do sinal locacional, visando assegurar maiores encargos para os agentes que mais onerem os sistemas de transmissão e distribuição, bem como de valorização de eventuais benefícios de geração de energia elétrica próxima da carga. Entendemos que deva haver cobrança segregada da tarifa de consumo, de uso da rede, e de encargos setoriais. Somos favoráveis a implantação de tarifas diferenciadas por horário e a proibição de cobrança de tarifas de fio em reais por unidade de energia.

11. SUBSÍDIOS ÀS FONTES INCENTIVADAS.

A proposta sugere uma linha de corte, a partir da qual as outorgas incentivadas deixarão de ter desconto nas tarifas de uso da rede. Entendemos como plausível a criação de um prêmio de incentivo, com prazo, método de apuração e possíveis beneficiários definidos, ao invés do desconto nas tarifas de fio.

12. RESERVA GLOBAL DE REVERSÃO PARA TRANSMISSÃO.

Entendemos que os recursos da Reserva Global de Reversão sejam destinados para pagamentos do componente tarifário dos ativos de sistema de transmissão não amortizados e não indenizados na prorrogação das concessões ocorridas em 2012, desde que inexistam ações judiciais questionando o valor do referido componente tarifário.

13. DESCOTIZAÇÃO E PRIVATIZAÇÃO.

A proposta trata de “descotização e privatização”. O termo “descotização” faz referência ao modelo de cotas de garantia física, criado pela Medida Provisória nº 579/12 (convertida na Lei nº 12.783/13), que trouxe a possibilidade de prorrogação de concessões vincendas em um modelo específico, segundo o qual a energia gerada pelas usinas hidrelétricas prorrogadas seria alocada diretamente às Distribuidoras, e o concessionário seria remunerado somente pela operação e manutenção dos ativos. Entendemos que a descotização deve ocorrer com a privatização das empresas públicas (municipais, estaduais e federais) detentoras dessas concessões sob cotas, quando seria outorgada nova concessão, no modelo regular de preço.

14. PRORROGAÇÃO DE USINAS ATÉ 50 MW.

Entendemos que há necessidade de uniformizar o tratamento dado as concessões de até 50 MW, tendo em vista que apesar de a legislação caracterizar tal hipótese como autorização, diversas usinas antigas que ainda operam foram outorgadas a título de concessão.

15. DESJUDICIALIZAÇÃO DO RISCO HIDROLÓGICO.

Entendemos que alocação do risco hidrológico cabe a quem possui melhores condições de gerenciá-lo: o vendedor. Não cabendo repactuações sucessivas.

16. MERCADO LIVRE DE ELETRICIDADE COM ESPAÇO PARA CRESCER.

Entendemos que possa ocorrer o que segue:

- *Redução gradual dos requisitos para adesão ao mercado livre de eletricidade, no qual clientes podem negociar contratos de energia com geradores e comercializadoras.*

- *Alteração no que é exigido hoje dos clientes nesse segmento, uma demanda mínima de 3 megawatts, abrindo o mercado para clientes de alta e média tensão, com potencial de expansão da abertura posteriormente até para clientes residenciais, de baixa tensão.*
- *Redução dos limites de acesso ao mercado livre além da trajetória prevista em lei, de modo que o segmento dos consumidores de baixa tensão possa ser futuramente contemplado.*
- *Alteração inerente à comercialização, por parte dos agentes que operam com compra e venda de eletricidade, que deverão passar a ser chamados a aportar garantias até diariamente para cobrir suas posições no mercado, o que hoje acontece mensalmente.*
- *Alteração para redução do risco de inadimplência no mercado de eletricidade, com criação de uma bolsa (para negociação de contratos de energia) pelo mercado, com negociações padronizadas e funções de liquidação (clearing house). A bolsa pode contribuir para a expansão do sistema elétrico, ao facilitar a construção de usinas voltadas à venda da produção no mercado livre de eletricidade, uma vez que o investidor poderia utilizar a bolsa para se proteger de flutuações de preços, como acontece em outros mercados de commodities.*

17. TARIFA POR HORA.

Entendemos como extremamente importante a cobrança de tarifas de eletricidade diferenciadas por horário para todos consumidores, mesmo residenciais, bem como a separação entre o custo da energia elétrica e as tarifas pagas pelo uso dos sistemas de transmissão e distribuição. Com isso poderá ser cobrado mais pela transmissão de clientes e usinas que exigem uso mais intenso do sistema, o chamado “sinal locacional”.

18. DESCONTRATAÇÃO DE TERMELÉTRICAS CARAS.

Entendemos não ser recomendável adotar a política de descontratação de termelétricas com custo de operação elevado, mesmo podendo estas rescindirem os contratos sem pagamento de multas, pois as termelétricas devem ser valorizadas e sua geração concebida para atender a base da curva de carga principalmente nos patamares de carga leve e intermediária do SIN. A proposta somente deverá ser válida se o sistema de geração não apresentar deterioração

acentuada e impacto econômico proveniente do deplecionamento dos reservatórios de regularização de centrais hidrelétricas, bem como indicativo de vazão afluente não desfavorável. Nesta situação a descontratação de termelétricas deve ocorrer para as usinas cujo custo de acionamento supere o teto do preço spot da eletricidade, ou Preço de Liquidação das Diferenças (PLD), atualmente da ordem de R\$ 550,00 reais por megawatt-hora.

19. OFERTA DE PREÇO NO FUTURO.

Entendemos que para esta proposta a legislação deverá apenas prever a possibilidade, pois o tema é bastante complexo e exige muitos estudos, sendo que modelos computacionais que atualmente calculam o preço spot da eletricidade (Preço de Liquidação das Diferenças – PLD) e definem quais usinas devem ser acionadas para atender à demanda, podem no futuro ser substituídos por um sistema que funcionaria como um leilão, com ofertas de preços feitas pelos geradores. Essas ofertas de preços seriam utilizadas para formar o preço spot e para a escolha de quais empreendimentos serão chamados a gerar energia.

20. FIM DA ENERGIA DE RESERVA.

Uma das propostas do governo é separar a contratação de nova capacidade em usinas, ou lastro, da comercialização de energia dos empreendimentos. Segundo a proposta, assim que implementada essa mudança, poderiam ser extintos os leilões de “energia de reserva”. Entendemos que geralmente voltados a usinas renováveis, os leilões de reserva têm como objetivo contratar novas usinas para aumentar a segurança do sistema elétrico. O aumento de geração de energia por consumidor pode mudar perfil das Distribuidoras.

21. FORTALECIMENTO E ESTÍMULOS PARA O MERCADO LIVRE.

Entendemos que nas medidas propostas ouve o abandono dos eixos: universalização, modicidade tarifária e garantia de suprimento, institucionalmente implantados pela lei 10.848/2004, passando a importar a consolidação de um mercado livre de energia elétrica, com liberdade aos agentes para comprar e vender essa “mercadoria”. Assim, as medidas objetivam a ampliação e consolidação do mercado livre. Nesse sentido, são apresentadas diversas medidas para fortalecer e estimular esse mercado, ao tempo em que medidas restritivas ao ambiente regulado são propostas.

22. ATIVIDADE DE DISTRIBUIÇÃO REDUZIDA COM A PRESTAÇÃO DO SERVIÇO DE REDE (FIO).

Entendemos que a distribuição de energia elétrica é uma atividade quase sem riscos para o prestador do serviço na maior parte do mundo, menos no Brasil. Aqui as companhias de distribuição estão sujeitas até ao risco de atrasos de obras de geração e de transmissão, bem como aos riscos de a carga crescer ou diminuir. A atividade de distribuição consiste na prestação do serviço de rede (fio), que é um monopólio natural, pois são menores os custos de distribuição quando realizado por uma só empresa. Por força do parágrafo 5º do artigo 4º da Lei nº 9.074, de 1995, as Distribuidoras estão proibidas de participar de tudo, exceto da comercialização de energia elétrica para consumidores finais. A ideia era retirar dessas empresas quaisquer riscos ou ganhos associados a eventuais conflitos de interesses. Porém, tudo indica que o racional do dispositivo legal pressupunha que a comercialização com risco aconteceria apenas no âmbito mercado livre, por isso restringiu a atuação de tais empresas no ambiente de contratação livre (ACL), deixando em risco o sistema elétrico no momento em que seria exigido 100% de disponibilidade para atendimento do mercado. As consequências mais conhecidas desse design são a subcontratação em 2014, e a sobrecontratação em 2016.

23. DESPACHO PELO PREÇO.

Entendemos que o despacho pelo preço, aliado à liberdade de especulação do preço da energia elétrica e da energia secundária (sobra usada para otimização energética), resultarão na desotimização da gestão dos recursos energéticos disponíveis. Como consequência, aumentarão o risco de déficit e o custo da energia elétrica para o consumidor final.

24. PLANEJAMENTO SETORIAL.

Entendemos que o que está sendo proposto para adequar o Marco Regulatório do SEN não prevê como será o planejamento setorial, ficando as definições de expansão da oferta de energia elétrica dependendo do mercado e das estratégias de investimento dos agentes. Isto aumenta o risco de déficit e o preço da energia.

25. MECANISMO DE FINANCIAMENTO DA EXPANSÃO DO SEN.

Entendemos que os mecanismos de financiamento da expansão do SEN, não poderão se aliar ao fim da regulamentação do ambiente regulado, pois neste ambiente há contratos de longo prazo e garantias de adimplência setorial. Se tal situação se verificar, o resultado será de grandes incertezas da expansão do SEN e de falta de garantia do suprimento de energia elétrica no médio e longo prazo. Tal fato também contribuirá para aumentar o risco de déficit e para pressionar o custo da energia.

26. ESTÍMULO À LIVRE CONTRATAÇÃO.

Entendemos que o estímulo à livre contratação, com a remoção da regulação do Estado, cria condições para a “auto negociação” (self dealing), o que resultaria em grandes ganhos de rentabilidade e forte impacto tarifário. Este mecanismo pode resolver a questão da dificuldade para a financiabilidade dos projetos, mas com um custo extremamente alto ao consumidor e com desestímulo à competição.

27. LASTRO DE ENERGIA.

Entendemos que a definição dos atributos técnicos e físicos para o lastro de energia representa um estímulo à geração termelétrica (em especial a partir do gás natural e do carvão mineral) e uma medida acertada que não implica em restrição à geração renovável.

28. PRIVATIZAÇÃO DAS ESTATAIS.

Entendemos que o modelo de privatizações de empresas estatais do SEN, deve seguir os mesmos parâmetros adotados pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) para privatizar as empresas estaduais de distribuição de gás natural. O "starting" do processo deve contemplar a publicação de editais para contratação de consultorias que irão trabalhar na estrutura e implementação das privatizações no SEN. Os serviços a serem licitados devem ser divididos em duas partes. Sendo a primeira relativa à avaliação econômico-financeira. E a segunda referente a um estudo completo que englobe alternativas para evolução do modelo regulatório do SEN, modelo do processo de desestatização, além de assessoria jurídica e de comunicação e outros serviços profissionais especializados. A ação deve fazer parte do "Programa de Parceria de Investimentos" que tem apoio do BNDES e inclui a privatização de estatais da União e de Estados. Entendemos que Durante o processo, deverão ser levantados e listados os potenciais investidores nacionais

e estrangeiros e estipulados os preços mínimos pelas ações. Entendemos que as proposta de modelagem de desestatização, a serem apresentadas pelas prestadoras de serviço, devem exibir os possíveis pontos críticos do processo, ajustes necessários e recomendações. Entendemos que no decorrer do processo devem ser realizadas audiências públicas para debater a venda das empresas estatais do SEN e participação de representantes das contratadas nos chamados “road shows”, onde eles irão percorrer o país apresentando as empresas a serem privatizadas a potenciais investidores.