

Contribuições APINE

Consulta Pública MME nº 79/2019

Assunto: Minuta de portaria que estabelece as diretrizes para realização do Leilão de Energia Existente "A-4", a ser realizado em 2020.

1 Considerações Iniciais

Trata-se de discussão acerca das diretrizes para o Leilão de Energia Existente "A-4", de 2020. Conforme Nota Técnica nº 7/2019/CGCE/DGSE/SEE, de 19/08/2019, *"a minuta de Portaria ora proposta foi objeto de discussão com a Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL, Câmara de Comercialização de Energia Elétrica – CCEE, Empresa de Pesquisa Energética – EPE e Operador Nacional do Sistema Elétrico – ONS"*. Com a abertura da presente Consulta Pública, a APINE elogia a postura do Ministério em ampliar a discussão, além dos órgãos vinculados à Administração, também para a sociedade civil e agentes econômicos, fortalecendo o debate acerca da matéria.

Tendo em vista os argumentos apresentados pela EPE (Relatório Técnico EPE/DEE/RE/056/2019-R0, de 15/08/2019) e pelo ONS (Nota Técnica ONS DPL-NT-0078/2019, de agosto de 2019), o MME esclarece que *"a minuta de Portaria em anexo sugere que no respectivo certame sejam negociados Contratos de Comercialização de Energia no Ambiente Regulado (CCEAR) na modalidade por disponibilidade de energia elétrica, proveniente de fonte termelétrica a carvão mineral nacional e a gás natural, com prazo de suprimento de 15 (quinze) anos"*.

A principal motivação do leilão seria a contratação de energia correspondente às parcelas de "montante de reposição" e "recuperação de mercado", considerando que, *"a partir de 2021, está previsto o encerramento de volumes significativos de contratos de energia vinculadas a usinas termelétricas"*, empreendimentos que, segundo a EPE, *"fornecem um conjunto de atributos e serviços indispensáveis ao sistema"*. Sob este aspecto, a EPE defende um mecanismo de contratação que possibilite a reposição ou modernização do parque termelétrico do SIN, *"sob pena da substituição dessa oferta por outras fontes que não dispõem dos mesmos atributos"*, fato corroborado pela análise técnica do ONS.

A Tabela 1-3 da Nota Técnica ONS DPL-NT-0078/2019 aponta que, entre 2023 e 2024, haverá a descontração do equivalente a 2,5 GW de usinas termelétricas, a maioria com Custos Variáveis Unitários – CVUs superiores a R\$ 1.000/MWh no submercado Nordeste. Para este leilão, a EPE indica o limite

de CVU em R\$ 300/MWh, a exemplo das exigências dos Leilões de Energia Nova. Se ampliado o horizonte até 2028, a desconstratação de UTEs chegará a 9,1 GW – 22% da potência termelétrica fiscalizada do SIN.

De acordo com o ONS, *“em termos de evolução da Matriz de Energia Elétrica, ao se manter a atual tendência da expansão hidroelétrica calcada em usinas com baixa ou nenhuma regularização plurianual e de forte crescimento das fontes de natureza não despachável, eólica e fotovoltaica, as termoelétricas convencionais, com custos de operação moderados e com menores incertezas de suprimento de combustível (GN/GNL/Carvão) assumem papel fundamental na segurança da operação do SIN”*. Essa importância da geração térmica presente e futura, de acordo com o Operador, *“vem sendo necessária para a complementação do atendimento à demanda máxima ao final de cada estação seca, em função da perda de potência por deplecionamento dos reservatórios nas usinas hidroelétricas, bem como da elevação da temperatura no verão, com o consequente aumento no consumo de energia elétrica. Esse quadro permanece nos estudos prospectivos desenvolvidos no âmbito do planejamento da operação”*.

O ONS cita também que *“é mister a substituição de usinas térmicas cujos contratos estão por acabar”* por *“fontes térmicas flexíveis e de custos unitários competitivos, de forma a mitigar a variabilidade/intermitência diária das fontes renováveis, permitindo, inclusive, agregar inércia sistêmica ao SIN e o fechamento do balanço de atendimento à demanda máxima com menores custos de operação”*.

A EPE sugere que, para este leilão, haja competição de novos empreendimentos com empreendimentos existentes, considerando as alterações mais recentes do Decreto nº 5.163/2004, com vistas a aumentar a competição no certame e trazer redução de custos ao consumidor.

Isto posto, a APINE passa às suas considerações.

2 Das propostas da APINE

Em linhas gerais, a APINE apoia a realização do Leilão de Energia Existente “A-4” de 2020, reforçada pela necessidade de complementação de potência termelétrica indicada pelo Plano Decenal de Expansão 2027 a partir dos anos de 2022/2023. Entretanto, visando ao “montante de reposição” de CCEARs de usinas termelétricas cujos contratos também vencem em 2025, solicita-se o agendamento de um segundo leilão: “A-5”, cujo início de suprimento ocorreria em 2025. Tal proposição encontra acolhida no art. 2º, § 2º, inciso II da Lei nº 10.848/2004 e no art. 19, inciso II do Decreto nº 5.163/2004. Pesa-se o argumento de que a realização um “A-5” de empreendimentos existentes foi vislumbrada inicialmente pelo MME, ONS e EPE para dezembro de 2019, posteriormente convertido neste “A-4” de 2020 (Despacho SEI nº 0317234).

De forma mais ampla, considerando a ausência de normas que permitam ampliar de maneira relevante o ciclo de vida de ativos existentes, sobretudo ativos competitivos, entendemos por necessária a realização frequente/anual de leilões do tipo “A-N” para recontração de energia existente com horizonte de longo prazo. Da mesma forma que o MME editou a Portaria MME nº 151/2019, estabelecendo um cronograma estimado de Leilões de Energia Nova do tipo “A-4” e “A-6” até 2021, o que garantiu maior previsibilidade ao mercado, entendemos que mecanismo análogo poderia ser replicado para Leilões de Energia Existente, semelhantes ao ora proposto em Consulta Pública. Este mecanismo induziria o aumento da competição na oferta de energia, ao mesmo tempo em que ofereceria sinais econômicos para que, em sendo vantajoso ao sistema e ao empreendedor, investimentos sejam realizados em revitalização de usinas, alongando seu ciclo de vida.

Considerando (i) que a minuta de Portaria do Leilão de Energia Existente “A-4” de 2020, contemplando termelétricas, prevê a adoção do mecanismo de Declaração de Necessidades das Distribuidoras, cujo montante a ser declarado ainda é incerto, e (ii) avizinha-se um outro Leilão de Energia Nova “A-4” em 2020 – ambos com início de suprimento previsto para janeiro de 2024, mas este último com a participação de outras fontes energéticas (com atributos distintos) –, vislumbramos um risco a ser avaliado pelo MME de que as distribuidoras posterguem suas declarações de necessidade para outros leilões, esvaziando a declaração de necessidade para este Leilão de Energia Existente “A-4” de 2020.

Outro ponto que a APINE destaca são os prazos exíguos propostos na minuta de Portaria para (i) o cadastramento dos projetos na EPE e (ii) o protocolo do pedido de análise à ANP para a viabilidade do fornecimento de combustível ao empreendimento (03/10/2019). Considerando que esta Consulta Pública se encerra em 11/09/2019 e o MME ainda consolidará a análise das contribuições recebidas, haverá menos de um mês da publicação das diretrizes para o cadastramento de novos projetos. No Leilão de Energia Nova “A-6” de 2019, por exemplo, foi concedido o prazo de 34 dias entre (i) a publicação da portaria de diretrizes e (ii) o cadastramento dos projetos. Dessa forma, sem prejuízo do aproveitamento de documentação que alguns projetos termelétricos já terão do A-6/2019, solicitamos a dilação dos prazos de cadastramento de realização do leilão e de início de suprimento, a fim de considerar, no mínimo, 1 mês entre a publicação da Portaria de diretrizes e o prazo limite de cadastramento na EPE. Este pleito visa a garantir a participação de mais projetos, o que beneficia a competição entre os agentes pelo menor Índice Custo Benefício – ICB.

Manifestamos ainda o argumento de que o cadastramento de empreendimentos para o LEE A-4/2020 deve necessariamente ocorrer após a realização do Leilão de Energia Nova “A-6” de 2019, previsto para 18/10/2019, consoante Portaria MME nº 337/2019. Desta forma, permite-se que empreendimentos cadastrados para o LEN A-6 possam realizar alterações de características técnicas no sistema AEGE – a exemplo de ajuste da capacidade instalada – em campos que se encontram bloqueados até a realização do LEN A-6 2019. Assim sendo, APINE solicita ao MME que o prazo limite de cadastramento ocorra pelo menos uma semana após 18/10/2019.

O Relatório Técnico EPE/DEE/RE/056/2019-R0, de 15/08/2019, aponta que o prazo médio estimado de construção de um empreendimento novo é de cerca de 34 meses e, tomando-se como base contratos *turn-key*, este prazo pode variar de 12 a 48 meses. Considerando 48 meses contados de 31/03/2020 (data sugerida de realização do leilão), a data de operação comercial estimada seria 30/03/2024, quase 3 meses depois do início de suprimento sugerido pelo MME. Isto posto, solicitamos que o MME avalie a possibilidade de dilatar o prazo de início de suprimento.

Com relação à abrangência de fontes termelétricas, sugerimos que o MME avalie a contratação de usinas termelétricas a biomassa no certame, desde que os empreendedores comprovem, mediante processo de habilitação técnica junto à EPE, a garantia confiável de suprimento de combustível e a continuidade de disponibilidade exigidas, permitindo que essas fontes também atendam de forma satisfatória as necessidades do sistema, conforme indicado nos estudos da EPE e ONS.

Já no tocante à constante de inércia recomendada pelo ONS para a habilitação de empreendimentos de geração no leilão (valor igual ou superior a 4,0 s), a APINE sugere que o MME avalie reduzi-lo e compreende que tal índice não deveria ser restritivo a fim de limitar tecnologias, mas incorporado à métrica de julgamento como um atributo de composição do Índice de Custo Benefício – ICB. Dessa forma, o cômputo do ICB já incorporaria diretamente o atributo “constante de inércia”, sem impedir a participação de empreendimentos *ex-ante*.

Cabe ressaltar ainda que tal requisito de inércia não é atualmente exigido pelos Procedimentos de Rede do ONS. Dessa forma, há risco de que usinas que hoje estão em operação comercial e atendem aos requisitos sistêmicos sejam desqualificadas a participar. A questão fica ainda mais crítica pela natureza do requisito, uma vez que não é possível que ele seja atingido por alguma troca de equipamento, haja a dependência de características construtivas do conjunto turbo-gerador.

Importante mencionar também a exclusão da contratação de usinas termelétricas a carvão mineral importado, uma vez que a minuta de Portaria inclui apenas carvão nacional. O SIN dispõe de 1,4 GW de UTEs a carvão importado, com CVUs altamente competitivos aos usuários finais. No submercado Nordeste, por exemplo, as UTEs que operam com esse combustível são a 2ª e a 3ª na ordem de mérito de custo (R\$ 131,93/MWh; R\$ 143,72/MWh); no Norte, a 6ª (R\$ 138,48/MWh). Esses custos unitários equivalem a menos a da metade do limite de CVU sugerido para o certame (R\$ 300/MWh). Ademais, essas térmicas não dispõem de qualquer mecanismo de subsídio da CDE (Conta de Consumo de Combustíveis – CCC). Reconhecemos as externalidades positivas que a extração de carvão mineral possui especialmente para a região Sul do Brasil, mas o carvão importado também tende a externalidades positivas ao País.

Destacamos que o Brasil é membro da Organização Mundial de Comércio – OMC, cujo princípio básico é a “não discriminação”, que impede o tratamento diferenciado de produtos nacionais e importados, quando o objetivo for discriminar o produto importado desfavorecendo a competição com o produto nacional. No caso concreto, a minuta de Portaria sugere uma restrição integral à utilização do carvão importado, muito embora os mecanismos de Preço de Referência já estejam devidamente regulamentados para a fonte energética na Portaria MME nº 42/2007. Raciocínio análogo poderia ser aplicado, por exemplo, a restrições ao GNL importado ou ao gás natural boliviano, em detrimento do gás nacional, que não se mostram adequadas para um leilão competitivo, que visa a contratar energia a custos competitivos aos consumidores regulados. Dessa forma, a APINE solicita que seja incluída a possibilidade de contratação de carvão importado.

Com relação ao limite de CVU em R\$ 300,00/MWh sugerido pela EPE no Relatório Técnico EPE/DEE/RE/056/2019-R0 e refletido no art. 4º, inciso I da minuta de Portaria, a APINE solicita a reavaliação deste limite para R\$ 400,00/MWh, a fim de contemplar uma maior gama de empreendimentos, sobretudo aqueles de menor porte ou de logística menos dependente da malha integrada de gás natural. Considerando a participação de usinas menores, principalmente as que não têm acesso a um gasoduto, a logística de combustível poderia ocorrer, por exemplo, através de caminhões de GNL. Essa opção aumenta o custo de transporte do combustível e, conseqüentemente, o custo variável (CVU). Sob este aspecto, pesa-se também ao argumento de elevação da taxa de câmbio de abril a setembro de 2019 (3,80 R\$/USD para 4,20 USD/R\$). De qualquer forma, a disputa no certame ocorreria através do ICB – o valor mais competitivo ao consumidor final, ainda que com CVU um pouco mais elevado, pode ser contratado a depender de demais parâmetros técnicos (garantia física, receita fixa, taxas de indisponibilidade, etc.). Assim sendo, a APINE não vislumbra óbice para que o limite de CVU seja revisto, sob o melhor interesse sistêmico.

Destacamos que a contratação pretendida de usinas termelétricas com CVUs menores aos atualmente vigentes, via recomposição de Garantia Física Termelétrica a ser descontratada nos próximos anos (especialmente UTEs a óleo e a diesel com contratos vencidos até 2023), poderá implicar uma redução de potência térmica total (MW) em relação ao parque termelétrico vigente (capacidade do SIN de atendimento de ponta). Isso decorre de uma menor disparidade entre Garantia Física e Potência Máxima Injetável em UTEs com CVUs menores.

Considerando o art. 6º, 9º da Resolução Normativa ANEEL nº 583/2013, inserido pela recente Resolução Normativa nº 827/2018, entendemos ser dispensável o inciso III do § 11 do art. 3º da minuta de Portaria de diretrizes, uma vez que cabe ao gerador negociar a cláusula de penalidade por falha no suprimento de combustível diretamente com seu fornecedor, sendo permitida, inclusive, a ausência de uma cláusula punitiva. Essa faculdade já foi objeto de discussão regulatória no âmbito da revisão da penalidade por falha no suprimento de combustível (ANEEL e ANP), em atendimento à Resolução CNPE nº 18/2017.

Com relação à sugestão do ONS de que o Leilão de Energia Existente “A-4” de 2020 preveja a contratação de pelo menos 3.500 MW em unidades geradoras instaladas no subsistema Nordeste, citada pelo item 4.26 da Nota Técnica nº 7/2019/CGCE/DGSE/SE, a APINE reforça seu posicionamento técnico contra a regionalização de contratação de energia no SIN (por região geo-elétrica), a fim de garantir a seleção de menor ICB global.

Sugerimos ainda um aprimoramento no mecanismo de horizonte rolante de comprovação da disponibilidade de combustível para operação contínua, detalhado na seção 3.

Não obstante a importância deste leilão, a APINE entende que os estudos da EPE e do ONS poderiam ser aprofundados, apontando de forma quantitativa quais são especificamente as necessidades do sistema (despachabilidade e inércia). Em termos de despachabilidade, por exemplo, quais são os parâmetros necessários para que sejam atendidos critérios de, por exemplo, velocidade para entrada em operação, capacidade de modulação ou operação contínua por grandes períodos. Nesse sentido, entendemos que há uma oportunidade de aprofundar os estudos de modo a ter um diagnóstico mais preciso das necessidades sistêmicas.

Em que pese ser intuitivo e razoável defender que em nossa matriz eletroenergética haja uma parcela de empreendimentos que tragam elementos adicionais à energia elétrica - como despachabilidade e/ou inércia - os estudos que embasaram a portaria poderiam aprofundar, por exemplo, a eficiência do ponto de vista técnico-econômico para atender a essa necessidade do sistema.

Outro aspecto que deve ser abordado nos estudos que suportam os moldes propostos para o certame é de que, embora se esteja promovendo um leilão de reposição de energia das distribuidoras e os estudos evidenciam a necessidade de recomposição de atributos (notadamente despachabilidade e inércia das máquinas), não é analisado o impacto de que os custos para atendimento desses critérios, claramente necessários para operação do sistema, sejam suportados unicamente pelos consumidores do mercado cativo. Como já vem sendo discutido no âmbito da reforma setorial, cabe a discussão se os recursos escassos podem ou devem ser contratados de forma independente (ou talvez uma combinação) com a energia elétrica.

Importa observar que a proposta de distribuir o custo desse atendimento a todos os consumidores na forma de energia de reserva provocaria ainda mais deslocamento no despacho das usinas hidrelétricas, o que levaria a agravar os problemas de GSF que vivenciamos atualmente. Ratificamos o que contribuímos no âmbito da CP 061/2018, que propôs um leilão de contratação de potência de energia de reserva.

3 Das alterações de redação

A seguir, encaminhamos as demais propostas da APINE.

TEXTO/MME	TEXTO/APINE	JUSTIFICATIVA/APINE
Art. 3º §1º O prazo para entrega de documentos, de que trata o caput, será até as doze horas de 3 de outubro de 2019.	(Avaliar possibilidade de dilação de prazo)	Conforme antecipado na seção 2, solicita-se a dilação do prazo de cadastramento dos projetos na EPE para, no mínimo, 1 mês após a publicação da portaria de diretrizes.
Art. 3º § 2º Excepcionalmente para empreendimentos termoelétricos a gás natural, para o Leilão de Energia Existente "A-4", de 2020, não se aplica o prazo previsto no art. 4º, § 8º, inciso IV, da Portaria MME nº 102, de 2016, devendo os dados necessários para análise da viabilidade do fornecimento de gás natural ao empreendimento, conforme disposto no art. 4º, § 11, da Portaria MME nº 102, de 2016, ser protocolados na Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis - ANP até o dia 3 de outubro de 2019.	(Avaliar possibilidade de dilação de prazo)	Idem ao anterior. A dilação do prazo visa ao maior cadastramento de projetos no certame, fornecendo maior competição para o leilão que se propõe, com possível redução de custos ao consumidor, além de garantir maior tempo de análise para a ANP avaliar a comprovação da disponibilidade de combustível para operação contínua de projetos a gás natural.
Art. 3º § 3º Excepcionalmente para o Leilão de Energia Existente "A-4", de 2020, o prazo para entrega dos documentos previstos no art. 4º, § 3º, incisos VI, VII, VIII e X, da Portaria MME nº 102, de 2016, será até o dia 14 de outubro de 2019.	(Avaliar possibilidade de dilação de prazo)	Idem ao anterior. Caso seja alterada pelo MME a data limite de cadastramento, entendemos que seria admissível uma nova data para a entrega dos documentos especificados da Portaria MME nº 102/2016.

Art. 3º, § 11 III - cláusula estabelecendo penalidade pela falta de combustível, conforme legislação vigente	Art. 3º, § 11 III - cláusula estabelecendo penalidade pela falta de combustível, conforme legislação vigente	Sugere-se a supressão do inciso, haja vista o art. 6º, § 9º da Resolução Normativa ANEEL nº 583/2013.
Art. 3º § 12. Para empreendimento a gás natural, o parecer resultante do protocolo de que trata o § 2º, inciso IV, emitido pela ANP, deverá ser apresentado junto à EPE até as 12 horas do dia 29 de outubro de 2019.	(Avaliar possibilidade de dilação de prazo)	Considerando a alteração de prazo solicitada para o art. 3º, § 2º da minuta de Portaria, se acatada a sugestão pelo MME, haveria possibilidade de modificar a data do envio do parecer técnico da ANP à EPE.
Art. 4º I - cujo CVU, calculado conforme o disposto no art. 5º da Portaria MME nº 46, de 2007, seja superior a R\$ 300,00/MWh (trezentos reais por Megawatt-hora);	Art. 4º I - cujo CVU, calculado conforme o disposto no art. 5º da Portaria MME nº 46, de 2007, seja superior a R\$ 300 400,00/MWh (trezentos quatrocentos reais por Megawatt-hora);	A alteração do limite de CVU visa à inclusão de uma maior gama de empreendimentos, uma vez que o mecanismo de seleção será através do ICB. Dessa forma, custos variáveis mais elevados podem ser compensados por demais parâmetros competitivos (ex: menor Receita Fixa).
Art. 7º § 2º Serão negociados CCEARs na modalidade por disponibilidade de energia elétrica, proveniente de fonte termoeleétrica a carvão mineral nacional e a gás natural, com prazo de suprimento de quinze anos	Art. 7º § 2º Serão negociados CCEARs na modalidade por disponibilidade de energia elétrica, proveniente de fonte termoeleétrica a carvão mineral nacional e importado , a biomassa e a gás natural, com prazo de suprimento de quinze anos	Sugestão visa à não discriminação da origem de uma fonte energética projeto (carvão importado) ou da biomassa, cujos projetos podem representar menores custos variáveis e, consequentemente, ICB mais competitivo ao consumidor final. Argumentação completa consta na seção 2 desta contribuição.
Art. 7º § 5º O Edital do Leilão deverá prever a comprovação de lastro de venda, por meio de garantia física, de empreendimento próprio de geração.	Art. 7º § 5º O Edital do Leilão deverá prever a comprovação de lastro de venda, por meio de garantia física, de empreendimento próprio de geração.	A comprovação de lastro de venda, para fins de segurança sistêmica, poderá ocorrer independentemente de empreendimento próprio de geração.

Art. 9º II - período remanescente compatível com o período de suprimento do CCEAR	Art. 9º II - período remanescente compatível com o limitado ao período de suprimento do CCEAR	Atualmente, a redação limita a comprovação de combustível em mecanismo de horizonte rolante a dois períodos: período mínimo (10 anos) e período remanescente compatível com o período de suprimento do CCEAR (5 anos). Ocorre que caso o gerador possa comprovar perante a ANEEL, por exemplo, 3 ou 4 anos (período inferior aos 5 anos remanescentes de término de CCEAR), a redação impede que haja tal suprimento em benefício dos consumidores, com a rescisão imediata do CCEAR após o término do último ano de disponibilidade de combustível já comprovado (ou seja, os 10 anos referentes ao período mínimo, que foi utilizado para a própria habilitação técnica na EPE). Com a inclusão do termo “limitado ao”, pretende-se incluir casos em que há como comprovar combustível para períodos adicionais ao período mínimo, embora tal comprovação não satisfaça 100% do término previsto do CCEAR.
Art. 14. No Leilão de Energia Existente "A-4", de 2020, de que trata esta Portaria, não se aplica o disposto no art. 9º da Portaria MME nº 514, de 2011, mantido o disposto no seu art. 7º, mesmo nos casos de indisponibilidade, na data de início de suprimento contratual de energia elétrica, das instalações de uso do âmbito de transmissão, necessárias para o	Art. 14. No Leilão de Energia Existente "A-4", de 2020, de que trata esta Portaria, não se aplica o disposto no art. 9º da Portaria MME nº 514, de 2011, mantido o disposto no seu art. 7º, mesmo nos casos de indisponibilidade, na data de início de suprimento contratual de energia elétrica, das instalações de uso do âmbito de transmissão, necessárias para o	O risco associado à disponibilização das instalações de transmissão deveria estar alocado no segmento causador do atraso, sendo retomada a aplicação do disposto no art. 9º da Portaria MME nº 514/2011.

instalações de uso do âmbito de transmissão, necessárias para o escoamento da energia produzida por empreendimento de geração apto a entrar em operação comercial.	escoamento da energia produzida por empreendimento de geração apto a entrar em operação comercial.	
--	---	--