

Consulta Pública MME nº 79/2019 - Minuta de Portaria contendo as Diretrizes para a realização do Leilão de Compra de Energia Elétrica Proveniente de Empreendimento de Geração Existente "A-4", de 2020 ("Leilão")

Contribuições de Termelétrica Viana S.A. – TEVISA e Linhares Geração S.A. – LGSA

1. Efetividade do Leilão; Necessidade de Contratação de UTEs Existentes

O Leilão tem por principal – senão único – objetivo permitir a continuidade em operação comercial de usinas termelétricas existentes (i) que sejam necessárias à segurança do SIN (efetivo interesse público); (ii) cujo término dos atuais contratos de comercialização de energia, ao longo dos próximos anos, constitui fator de risco à continuidade viável de tais usinas em operação (salvo se recontratadas no âmbito de certame tal como o Leilão); e (iii) que atendam (ou possam passar a atender) padrões aceitáveis de eficiência e custo, conforme objetivamente determinados ("UTEs Existentes").

A minuta de diretrizes submetida a esta Consulta apresenta como característica particular a possibilidade de novos projetos poderem se qualificar e virem a competir com as UTEs Existentes no Leilão. Tal possibilidade é bem vinda por conferir maior competição ao processo e, em grande medida, potencialmente estimular lances mais baixos.

Contudo, para ser realmente eficaz e justificar sua existência, o Leilão deve necessariamente resultar na contratação das UTEs Existentes, ainda que em disputa com novos projetos. Viabilizar a contratação apenas (ou preponderantemente) de novos projetos, em detrimento de UTEs Existentes, representaria a frustração do Leilão, expondo-o a justa crítica de que constituiria apenas aparência de solução para UTEs Existentes.

Em virtude disso, sugerimos que as diretrizes contenham mecanismo expresso assegurando a efetiva contratação de UTEs Existentes, ainda que por meio da fixação de percentual mínimo de contratação da capacidade de UTEs Existentes no Leilão.

2. Efetividade do Leilão; Exiguidade dos Prazos

Em linha com a contribuição acima, e buscando meios de permitir que o Leilão seja realmente efetivo para UTEs Existentes, faz-se necessário adequar os prazos previstos na minuta de diretrizes para o cadastramento desses projetos. Tais prazos aplicáveis às UTEs Existentes não apenas são em si mesmos exíguos, mas são também desfavoráveis quando comparados com os prazos aplicáveis ao cadastramento de novos projetos (notadamente os projetos que poderão aproveitar o cadastramento realizado para fins do LEN A-6 de 2019).

Mais objetivamente, a minuta prevê que o cadastramento dos projetos na EPE e o protocolo na ANP do pedido de análise para a viabilidade do fornecimento de combustível devam ocorrer até 3/10/2019, o que certamente resultará num prazo inferior a 20 dias entre tal data e a publicação da portaria com as diretrizes definitivas, uma vez que esta Consulta se encerra em 11/9/2019 e o MME ainda precisará consolidar e analisar as contribuições recebidas (como referência, tal prazo para o LEN A-6 de 2019 foi de mais de 30 dias).

Nesse sentido, solicitamos sejam conferidos os prazos originalmente previstos na Portaria MME nº 102, de 2016, ou, alternativamente, os prazos aplicáveis ao referido LEN A-6 de 2019.

3. Novas Edições do Leilão; Isonomia

Como sabido, UTEs Existentes terão seus atuais contratos de comercialização de energia concluídos ao longo dos próximos anos, pelo menos até 2028. Considerando que o início do prazo de fornecimento de energia no âmbito do Leilão é 1/1/2024, e que nem todas as UTEs Existentes terão seus atuais contratos concluídos até tal data, fica implícito que novas edições do Leilão serão realizadas – no mínimo anualmente – de modo a permitir que todas as UTEs

Existentes possam igualmente valer-se de tal oportunidade de recontratação. Conferir tal oportunidade somente a algumas UTEs Existentes (i.e., aquelas cuja descontratação de energia se desse *até* 1/1/2024), sem razão objetiva alguma para distingui-las das demais UTEs Existentes (i.e., aquelas cuja descontratação de energia se desse *após* 1/1/2024), constituiria afronta ao princípio da isonomia, o que naturalmente não se cogita. Assim, solicitamos seja confirmada a realização de leilões subsequentes, em formato similar ao do Leilão, de modo a que todas as UTEs Existentes possam participar de oportunidade semelhante.

4. Desconsideração de Indisponibilidade Durante Conversão ou Adaptação

Entendemos que UTEs Existentes não devem ser penalizadas sob seus atuais CCEARs (inclusive por degradação de garantia física) em virtude de indisponibilidades forçadas ou programadas por período de ao menos 12 meses antes do início do fornecimento de energia sob os CCEARs decorrentes do Leilão, de modo a permitir a realização das obras de conversão ou adaptação necessárias ao seu enquadramento nas especificações técnicas do Leilão simultaneamente com o cumprimento dos CCEARs atualmente em curso, tendo em vista o interesse público na realização de tais obras a justificar tal direito.

5. Atributos de Geração e Competição entre Tecnologias

Muito se tem discutido atualmente no setor elétrico sobre a separação e contratação de lastro, atributos de geração etc. no âmbito das discussões sobre a modernização do setor. Apesar da atualidade do tema, o relatório da EPE e nota técnica da SEE no âmbito do Leilão se limitaram a restringir a participação no Leilão às usinas termelétricas com combustível de carvão, gás natural e GNL, sem fazer qualquer avaliação sobre suas diferentes tecnologias e atributos, em especial às usinas de gás natural, que além de poder ter a sua configuração em ciclo aberto ou combinado, podem fazer uso tecnologias distintas para a queima do gás natural, notadamente turbinas a gás e motores a combustão.

Conforme a nota técnica do ONS no âmbito do Leilão, considerando a descontratação dos anos 2023 e 2024, teríamos um montante de 1.159 MW, na região nordeste, e 1.329 MW na região sudeste. A grande maioria dessas usinas utiliza a tecnologia de motores de combustão em ciclo aberto, que proporcionam uma maior flexibilidade operativa, entrada em operação em curtíssimo tempo, modulação sem uma perda considerável de eficiência etc.

Entretanto o relatório da EPE e nota técnica da SEE não fazem qualquer diferenciação ou mesmo comentário em relação aos atributos das diferentes tecnologias de geração termelétrica a gás natural e GNL, considerando a igualdade de condições entre as mesmas no referido certame, como tem ocorrido nos leilões de energia nova.

A não valoração dos atributos das usinas de ciclo aberto, importantes para a segurança do sistema no nosso entendimento, e a possibilidade de participação de usinas com turbinas a gás de grande capacidade e altíssima eficiência em ciclo combinado, como tem ocorrido nos leilões de energia nova, inviabilizaria a efetiva participação e competitividade das UTEs Existentes.

6. Competitividade dos Projetos Existentes e Novos

A avaliação da competitividade entre projetos existentes e novos feitos pela EPE no item 3.5 de seu relatório no âmbito do Leilão, e em especial a sua conclusão no último parágrafo, com fragmento deste e tabela reproduzidos a seguir, aparenta ser bastante favoráveis aos novos empreendimentos em detrimento das UTEs Existentes:

Cenários possíveis	Prazo Cont / Vida Útil (anos)	CAPEX Investido (R\$/kW)	CVU ref (R\$/MWh)	Rec. Fixa (R\$/kW.ano)	Garantia Física (MWmed)	ICB (R\$/MWh)
UTE Gás C. Comb. nova	15	3.400	200	888	804,1	253
UTE Gás C. Comb. nova	10	3.400	200	1067	804,1	279
UTE Gás C. Comb. nova	5	3.400	200	1655	804,1	362
UTE Gás C. Comb. nova	15	3.400	300	888	588,4	328
UTE Gás C. Comb. nova	10	3.400	300	1067	588,4	363
UTE Gás C. Comb. nova	5	3.400	300	1655	588,4	477
UTE Diesel/Óleo - Conversão para GN	15	1.000	400	576	402,5	345
UTE Diesel/Óleo - Conversão para GN	10	1.000	400	629	402,5	360
UTE Diesel/Óleo - Conversão para GN	5	1.000	400	802	402,5	409
UTES GN - Retrofit 30% Capex	15	1.000	300	576	588,4	268
UTES GN - Retrofit 30% Capex	10	1.000	300	629	588,4	278
UTES GN - Retrofit 30% Capex	5	1.000	300	802	588,4	312

A indicação para o Leilão de contratos com prazo de 15 anos, descrito no item anterior, favorece claramente aos novos empreendimentos de geração com grandes turbinas a gás em ciclo combinado, com eficiência superior a 60%, operando muitas vezes a partir de GNL importado com um custo da ordem de USD 8,00/MMBtu. Estas condições reduzem bastante as chances de sucesso e competitividade das UTEs Existentes, que não conseguiriam o suprimento de gás natural em condições similares e teriam uma eficiência notadamente inferior em função de sua tecnologia.

A conclusão da EPE ainda não considera os aspectos relacionados a segurança do sistema, atendo-se apenas a questão do preço, o que poderia acarretar a substituição de várias UTEs Existentes de escala menor e pulverizadas pelo sistema, o que proporciona uma flexibilidade operacional importante, por apenas uma grande usina a ciclo combinado, sim mais econômica, mas com certeza conectada em um ponto do sistema que pode não proporcionar o mesmo benefício à segurança do mesmo.

O setor elétrico vive um período de intensas discussões sobre a sua modernização, incluindo os temas referentes as modalidades de contratação de energia, de lastro, a redução de subsídios e uma melhor adequação e alocação de riscos e custos do setor aos seus diversos agentes entre eles consumidores geradores etc.

A necessidade de separação de lastro e energia está muito clara, e apesar das discussões objetivas em relação a esta questão estarem apenas se iniciando de forma pública através da CP 080-2019 do MME, está clara e evidente a necessidade de uma mudança na modalidade contratação do setor, que, além de separar os lastros de capacidade e produção da energia, proporcionaria um critério mais adequado de valorização das características e atributos de cada fonte e tecnologia utilizada na geração de energia.

Face ao exposto, pergunta-se: Vale a pena a contratação de energia existente (reposição de contratos) por um período de contrato tão longo, de 15 anos, sendo que esta energia poderia ser contratada por um período bem menor, visto a existência de ativos aptos a atender ao seu suprimento, e dessa forma não submeter por mais 15 anos esse montante de energia à condições de contratação que estão claramente defasadas, provocando assimetrias e desequilíbrios entre a competitividade das diferentes tecnologias, podendo ainda degradar a flexibilidade operacional atual e consequentemente a segurança do sistema?

Diante disso, sugerimos permitir que os contratos decorrentes do Leilão, para fins de reposição, prevejam período de fornecimento de 5 ou, no máximo, 10 anos, de forma a reduzir o período e montante dos contratos antigos que serão tratados como legados no futuro marco regulatório do setor.

7. Inflexibilidade de Geração Anual

No relatório da EPE (item 3.3.2) e na nota técnica do MME (item 4.16), foi indicado que os empreendimentos habilitados para o Leilão deverão ter a inflexibilidade de geração anual máxima de 50%, como tem ocorrido nos leilões anteriores. Esta decisão é acertada visto as condições para a contratação de fornecimento de gás, onde contratos 100% flexíveis não seriam viáveis.

Entretanto, no Leilão A-6 é permitido aos empreendimentos a sazonalização de sua inflexibilidade anual, o que permite aos empreendedores, dependendo de sua estratégia, explicado aqui de forma simplificada, alocar a sua inflexibilidade mensal em 100% durante um período de 6 meses e 0% nos demais 6 meses, performando assim a inflexibilidade anual máxima de 50%.

Como não será permitida a participação de empreendimentos termelétricos com combustível de biomassa, que de alguma forma poderia justificar uma necessidade de sazonalização da produção, não faz sentido nesse certame a sazonalização da inflexibilidade.

Mantendo-se as regras dos leilões de energia nova tem-se claramente um favorecimento dos novos empreendimentos com grande escala de geração e importação de GNL com estocagem própria em detrimento dos empreendimentos à gás natural convencional, com suprimento a partir de produção doméstica contínua. Além disso a manutenção dessa regra não favorece a segurança do sistema no que tange a sua flexibilidade, pois não haveria reserva a ser despachada por razões de segurança nos períodos em que as usinas tivessem a sua inflexibilidade indicada como 100%.

A condição mais adequada para o aumento de competitividade e segurança do sistema seria a adoção da inflexibilidade de geração máxima de 50% anual e mensal, obrigando-se assim a uma sazonalização flat no caso de indicação da inflexibilidade máxima de 50%.