



Contribuição Grupo Comerc

Consulta Pública MME 148/2022:

Sistemática do Procedimento Competitivo por Margem (PCM)



Introdução

A Consulta Pública (CP) nº 148/2022 do Ministério de Minas e Energia (MME) busca discutir a sistemática para a realização do primeiro Procedimento Competitivo por Margem (PCM), mecanismo proposto pelo MME com o objetivo de contratar margem de escoamento disponível das linhas de transmissão para os empreendimentos de geração de energia em desenvolvimento que buscam se conectar ao SIN, visto a atual situação de escassez.

Vale destacar que essa é a segunda discussão sobre o PCM promovida pelo Ministério. Entre os meses de novembro e dezembro de 2022 ocorreu a Consulta Pública 141/2022, que discutiu as diretrizes para a realização desse procedimento.

Além disso, conforme indicado pelo próprio MME na Nota Técnica da presente CP, as contribuições da CP 141/2022 ainda estão em análise, o que significa que poderão ocorrer alterações nas diretrizes do PCM, que precisarão ser refletidas na sistemática discutida nesta CP.

A proposta do PCM pelo MME busca especialmente sanar uma problemática conjuntural que o setor elétrico vem enfrentando nos últimos dois anos, que está relacionada ao aumento expressivo das solicitações de outorga de autorização cadastradas na ANEEL, principalmente por conta da expansão do ACL que é majoritariamente impulsionada pelas centrais geradoras eólicas e solares, frente à real capacidade de escoamento do sistema de transmissão para esses empreendimentos.

Sobre a proposta de sistemática, o MME indica que o PCM deverá ocorrer no formato de leilão por produtos, que considerará a margem futura indicada no Plano de Ampliações e Reforços (PAR) do ONS, que tem horizonte de cinco anos.

Além disso, cada ano do PAR constituirá um produto específico do leilão, que será realizado em ordem sequencial e crescente, iniciando no “Produto 2024” e encerrando no “Produto 2028”. Para tal, antes do início das ofertas de cada produto o empreendedor deverá indicar seu barramento preferencial e só poderá concorrer caso a potência de seu empreendimento seja menor ou igual à margem de escoamento disponível para aquele determinado ano.

Um último ponto sobre a sistemática proposta que merece destaque, é que os

lances do leilão se darão por meio de adiantamento em R\$/kW, revertidos em abatimentos do EUST. Assim, o prêmio pago pelo empreendedor vencedor será revertido em um desconto em seu encargo da transmissão após a sua entrada em operação comercial.

O Grupo Comerc parabeniza o MME pela iniciativa de implementar solução para o atual desafio de contratação de margem de escoamento no SIN. Apresentadas as considerações gerais da Comerc sobre o tema, prosseguimos então com as contribuições e sugestões de melhoria para a minuta de Portaria proposta pela MME.

Contribuições Comerc

1. Etapa Prévia de Liberação de Margem

Uma discussão sobre as diretrizes do PCM que ainda precisa ser endereçada como resultado da Consulta Pública 141/2022 é a necessidade do estabelecimento de uma etapa para liberação prévia da margem do sistema, garantindo que o procedimento ocorra com o melhor dimensionamento do uso da rede de transmissão, que reflita a realidade do sistema.

Conforme é possível consultar no RALIE ANEEL, atualmente existem mais de 54 mil projetos de geração renovável outorgados, considerando apenas projetos eólicos, solares fotovoltaicos e PCHs, com outorgas emitidas pela ANEEL. É válido destacar que, nem todos esses empreendimentos já comprometem a margem de escoamento do SIN, visto que, conforme Resolução Normativa nº 1.038/2022, a ANEEL emitiu novas outorgas de autorização sem informação de acesso no contexto do Decreto nº 10.893/2021.

De qualquer maneira, esses dados representam um grande estoque de outorgas emitidas pela ANEEL, que excedem as reais necessidades da carga e não devem se concretizar em sua totalidade ao longo dos próximos anos, considerando também a atual realidade de capex, juros e câmbio elevados e preço de energia baixa.

Neste sentido, o Grupo Comerc propõe que antes da realização do PCM seja realizada uma etapa prévia para que agentes que possuem CUSTs celebrados possam rescindi-los e revogar as outorgas sem (ou baixa) onerosidade.

Essa etapa prévia, permitirá uma previsão de expansão das fontes renováveis mais aderente às reais necessidades da carga para os próximos anos e dará tratamento aos empreendimentos e investidores que foram severamente penalizados pelo cenário conjuntural desfavorável vivenciado mundialmente nos últimos anos, criando assim, um ambiente atrativo e sustentável para expansão do setor de energia brasileiro.

Como sugestão de operacionalização da etapa prévia sugerimos que ela ocorra por meio da assinatura de um Termo de Aceite, previamente elaborado e divulgado pela ANEEL, a ser protocolado pelo titular do empreendimento devolvido.

A proposta detalhada do Grupo Comerc para essa etapa prévia de desconstrução sem onerosidade se encontra na contribuição apresentada na Consulta Pública 141/2022, sobre as diretrizes do PCM.

2. Participação de Complexos de Geração

Sobre a proposta de sistemática para o PCM, entendemos ser necessário ajustes nas definições previstas no primeiro capítulo do documento, especialmente sobre os empreendimentos elegíveis para o certame. A portaria define que poderão participar do mecanismo as centrais geradoras que estejam aptas a participar nos termos das diretrizes e que estejam devidamente cadastradas para o mecanismo.

O Grupo Comerc entende ser necessário que essa definição englobe também as centrais geradoras agrupadas em complexos de geração, permitindo que esses complexos participem em conjunto do PCM.

A participação agrupada dos complexos de geração é importante pois conversa diretamente com a viabilidade técnica e econômica dos projetos. Imaginando, por exemplo, que um complexo com três centrais geradoras participe do PCM de maneira separada por central, caso haja margem para apenas uma ou duas centrais geradoras desse complexo, a vitória parcial poderia comprometer a viabilidade econômica de implementação de todo empreendimento, que inicialmente foi projetado e dimensionado considerando a potência instalada do complexo, ou seja, das três centrais geradoras.

Nesse sentido, a Comerc propõe que a minuta de portaria permita o cadastramento de complexos de geração de maneira agrupada, deixando ao gerador o risco da escolha entre cadastrar as centrais geradoras por complexo ou individualmente.

Sumariza-se abaixo as principais alterações na minuta de portaria propostas nesta seção:

TEXTO MME	TEXTO PROPOSTO
<p>CAPÍTULO I DAS DEFINIÇÕES E ABREVIACÕES</p> <p>[...]</p> <p>XIV - EMPREENDIMENTO: central de geração de energia elétrica apta a participar do PCM, conforme condições estabelecidas nas DIRETRIZES, no EDITAL e na SISTEMÁTICA;</p> <p>[...]</p>	<p>CAPÍTULO I DAS DEFINIÇÕES E ABREVIACÕES</p> <p>[...]</p> <p>XIV - EMPREENDIMENTO: central ou complexo de geração de energia elétrica aptos a participar do PCM, conforme condições estabelecidas nas DIRETRIZES, no EDITAL e na SISTEMÁTICA;</p> <p>[...]</p>

3. Definição da margem remanescente e das restrições

Uma inovação apresentada na portaria desta CP é a realização de etapas adicionais do leilão caso existam restrições de área e subárea no barramento em leilão.

Nesses casos, os empreendimentos vencedores da margem no barramento deverão competir pela margem na área e subárea com base nos preços apresentados no leilão do barramento.

O Grupo Comerc entende que essa proposta passa por uma discussão já apresentada na CP 141/22, que é a transparência dos critérios considerados para o cálculo da margem de escoamento pelo ONS.

Se faz necessário que seja dada transparência aos critérios utilizados no cálculo da margem remanescente do SIN que será objeto de contratação no PCM, bem como, nos critérios utilizados na definição das restrições de área e subárea pelo ONS.

Assim, para garantir a efetiva transparência e governança no processo, a Comerc sugere que a metodologia de cálculo da margem remanescente e os critérios para definição das restrições sejam objeto de uma Consulta Pública específica antes da realização do PCM no segundo semestre deste ano.

4. Ajustes na condução dos leilões: Etapa de Ratificação

A operacionalização do PCM está devidamente detalhada na proposta apresentada pelo MME, deixando claro como funcionará as etapas de lances e a condução dos produtos pela entidade organizadora.

Conforme já destacado na introdução desta contribuição, cada ano do Plano de Ampliações e Reforços (PAR) do ONS constituirá um produto específico do PCM, que será realizado em ordem sequencial e crescente, iniciando no “Produto 2024” e encerrando no “Produto 2028”.

Além disso, nos termos do Art. 6º da minuta de sistemática proposta, após o encerramento do leilão para um barramento em determinado produto, no caso de existência de margem de escoamento remanescente residual, essa margem será considerada no próximo produto (ano seguinte do PAR) para o mesmo barramento.

A sequencialidade dos produtos, faz necessário que os lances e a declaração dos vencedores em cada produto e barramento ocorra de maneira muito assertiva, pois a margem contratada em um determinado produto terá um “efeito cascata” para a definição da margem disponível para o próximo produto do PCM, podendo impactar a viabilidade técnica e econômica dos projetos e, conseqüentemente, a decisão de participação do investidor.

Nesse sentido, considerando os possíveis impactos de um lance incorreto ou qualquer outro tipo de incoerência na realização de leilão de algum dos produtos, a Comerc sugere a inclusão de uma etapa de ratificação de lances, nos mesmos termos já existentes nos leilões de energia.

Sumariza-se abaixo as principais alterações na minuta de portaria propostas nesta seção:

TEXTO MME	TEXTO PROPOSTO
	<p>CAPÍTULO I DAS DEFINIÇÕES E ABREVIACÕES</p> <p>[...]</p> <p>ETAPA DE RATIFICAÇÃO DE LANCES: ETAPA para ratificação de LANCE, realizada após o término de cada EAPA ÚNICA.</p> <p>[...]</p> <p>Seção II Dos Leilões para os Barramentos</p> <p>[...]</p> <p>Art. 7º Ao fim da realização de cada ETAPA ÚNICA deverá ocorrer uma ETAPA DE RATIFICAÇÃO DE LANCES, onde os empreendedores deverão confirmar ou ratificar suas propostas.</p> <p>[...]</p>

5. Destinação dos recursos para abatimento do EUST

Um aspecto relevante alterado entre as Consultas Públicas de diretrizes e sistemática do PCM é a destinação dos recursos arrecadados pelo mecanismo.

A proposta inicial apresentada pelo MME era que os lances vencedores contemplariam pagamentos à vista que seriam destinados à modicidade tarifária da transmissão e distribuição. Após diversas discussões setoriais sobre essa diretriz, o MME alterou sua proposta e indica agora que os lances passarão a considerar adiantamentos revertidos em abatimentos nos encargos de transmissão dos vencedores.

O Grupo Comerc apoia a nova proposta do MME, de reconhecer os prêmios pagos pelos vencedores como um adiantamento do EUST desses empreendimentos. A proposta se mostra adequada pois não onera os investidores do segmento de geração com um novo custo adicional, ao mesmo

tempo que cria uma sinalização da garantia de investimento na expansão da transmissão, trazendo mais segurança ao processo.

De maneira analógica, esse adiantamento demonstra um compromisso dos geradores vencedores do PCM com o uso da expansão da transmissão previsto no PAR, como ocorre nos leilões regulados de energia nova, onde as distribuidoras compram antecipadamente a energia de novos geradores.

De qualquer maneira, a Comerc entende que dois aspectos desta proposta precisam ser aprimorados para garantir a atratividade e a correta alocação dos custos do processo: (i) o prazo para devolução dos recursos pagos pelos geradores vencedores e (ii) a correção monetária desses recursos.

Sobre o primeiro ponto, uma questão que ainda não está clarificada na CP e deverá ser endereçada na consolidação das diretrizes do PCM é o prazo máximo para devolução dos prêmios pagos pelos geradores no abatimento do EUST.

O Grupo Comerc entende que a devolução até o fim das concessões das usinas vencedoras não é a solução mais adequada para o mecanismo pois tornará os abatimentos no EUST praticamente irrisórios para os empreendedores, reduzindo de maneira significativa a atratividade do leilão e a quantidade de geradores com apetite para participar do PCM.

Em contrapartida, uma devolução com prazo máximo determinado para todos os produtos pode trazer mais atratividade para esses empreendedores, mantendo o interesse na participação no mecanismo.

Nesse sentido sugerimos que a devolução dos prêmios pagos no PCM ocorra em um prazo de cinco anos após o início da execução do CUST pelo agente gerador. Entendemos que o prazo de 5 anos para devolução dos prêmios é adequado, pois além de garantir que os empreendedores sejam devidamente ressarcidos, dilui o impacto do ressarcimento da antecipação no rateio da RAP, deixando o efeito mais suavizado. Esse prazo afasta também investidos muito arrojados pois evita uma devolução imediata dos recursos.

Assim, sugere-se que o EUST calculado para esses projetos de geração já considere que a devolução deve ocorrer nesse prazo de cinco anos. Além disso, caso ao final desse prazo os valores ainda não tenham sido restituídos integralmente aos geradores, sugere-se que o residual seja pago em uma parcela única a eles.

Em complemento ao endereçamento citado acima, o Grupo Comerc entende que os prêmios pagos pelos geradores precisam ser atualizados monetariamente, dada a existência de um marco temporal entre o real pagamento à vista e o prazo de recuperação via EUST.

Como sugestão inicial, a Comerc propõe que o fator de reajuste considerado na atualização monetária da devolução do prêmio do PCM via EUST seja o mesmo da RAP das transmissoras, isso é, o IAT, garantindo abatimentos tarifários em sincronia com a evolução do EUST.

Conforme citado anteriormente, a Comerc sugere que as adequações apresentadas nesta seção sejam endereçadas na portaria de diretrizes do PCM, objeto da Consulta Pública MME 141/2022.

6. Possibilidade de revogação da outorga

Nas diretrizes do PCM, o MME prevê duas possibilidades para os empreendedores após a realização do procedimento. Os empreendimentos que se consagrarem vencedores terão seus pedidos de outorga avaliados com prioridade. Por outro lado, os empreendimentos que não se consagrarem vencedores terão um prazo de 30 dias úteis para demonstrarem interesse em continuar com o processo de outorga na ANEEL.

O Grupo Comerc corrobora com a proposta do Ministério, que visa realizar uma limpeza nas outorgas paradas na ANEEL, de qualquer maneira sugerimos algumas alterações adicionais.

Na mesma linha da discussão apresentada na seção 1 desta contribuição, sugerimos que os empreendimentos que não se consagrarem vencedores do PCM tenham a possibilidade de revogação da sua outorga sem nenhum tipo de onerosidade.

Essa solução se faz necessária pois garante ao agente gerador que demonstrou interesse e foi diligente na efetiva implementação do projeto, mas foi inviabilizado por falta de margem de escoamento na transmissão, um fator externo à sua gestão, não sofra nenhum tipo de penalidade por parte da ANEEL.

7. Coexistência do PCM e da Fila de Análise

Uma questão inerente ao PCM que já foi endereçada pelo Grupo Comerc na CP 141/2022, mas que merece ser reforçada é a necessidade de harmonização das

discussões setoriais sobre o tema, especialmente no que tange o alinhamento das propostas.

Esse ponto é importante especialmente por conta da Consulta Pública nº 52/2022 da ANEEL, que também discutiu o desafio da margem de escoamento do SIN, porém, propondo a continuidade da fila de análise das outorgas com o pagamento de um aluguel pelo CUST.

O Grupo Comerc entende que as duas propostas, tanto do MME como da ANEEL, visam de maneira assertiva solucionar a problemática discutida ao longo desta contribuição e, além disso, entendemos que as duas propostas não são conflitantes, podendo as duas coexistirem sem nenhum ônus aos agentes do setor e aos consumidores finais.

De qualquer maneira, para que isso possa ocorrer é necessário que seja delimitado em normativo em quais situações o PCM deve ser aplicado e em quais situações a fila de análise deve continuar sendo utilizada pela ANEEL.

A proposta do Grupo Comerc é que em pontos com margem de escoamento livre, sem nenhum tipo de restrição, a fila utilizada pela ANEEL continue sendo a regra geral para novos empreendimentos de geração que desejam se conectar aos sistemas de transmissão.

Já para os pontos de conexão com margem de escoamento restrita, entende-se que a utilização do PCM é a solução mais assertiva e eficiente para selecionar e priorizar os melhores empreendimentos para a conexão.

Um ponto de atenção quanto à proposta acima, é a necessidade de uma descrição clara e objetiva dos critérios para definir o comprometimento da margem de escoamento, visto que esse comprometimento definirá se será seguido o caminho da fila ou do PCM.

Como sugestão inicial, o Grupo Comerc propõe que a quantidade de pareceres de acesso emitidos com restrição e a quantidade de pareceres de acesso negados ao longo dos últimos 12 meses, seja utilizada com critério para a definição do comprometimento da margem de escoamento e, por consequência, qual caminho deve ser tomado para a margem futura, PCM ou fila de análise.

Por fim, sugerimos que o MME intensifique as discussões sobre esse tema junto às instituições setoriais, ANEEL, ONS e EPE e que as ações sejam coordenadas para que possam ser implementadas ações eficientes e sustentáveis.

Conclusões

Em suma, o Grupo Comerc sugere que:

- Seja realizada uma rodada não onerosa de devolução de outorgas de autorização e rescisão do CUST para empreendedores não interessados em dar continuidade aos seus empreendimentos de geração.
- A minuta de portaria permita o cadastramento de complexos de geração de maneira agrupada, por projeto.
- A metodologia de cálculo da margem remanescente e os critérios para definição das restrições sejam objeto de uma Consulta Pública antes da realização do PCM no segundo semestre deste ano.
- A inclusão de uma etapa de ratificação de lances, nos mesmos termos já existentes nos leilões de energia.
- A devolução dos prêmios pagos no PCM ocorra em um prazo de cinco anos após o início da execução do CUST pelo agente gerador.
- O fator de reajuste considerado na atualização monetária da devolução do prêmio do PCM via EUST seja o mesmo da RAP das transmissoras, garantindo abatimentos tarifários em sintonia com a evolução do EUST.
- Os empreendimentos que não se consagrarem vencedores do PCM tenham a possibilidade de revogação da sua outorga sem nenhum tipo de onerosidade.
- O MME discuta com as instituições setoriais a coexistência entre o PCM e a fila de análise dos pedidos de outorga.

