

EDP Energias do Brasil

Contribuição à
Consulta Pública MME nº 061/2018

Leilão para Contratação de Potência
associada à Energia de Reserva,
denominado Leilão de Potência associada
à Energia de Reserva - LPER, de 2019

São Paulo, 22 de novembro de 2018

1. Introdução

No dia 23 de outubro de 2018, a Ministério de Minas e Energia (MME) abriu a Consulta Pública nº 061/2018 (CP 061/2018), visando colher contribuições dos interessados para o aprimoramento dos documentos disponibilizados, sob Processo nº 48360.000301/2018-16, cujo prazo para envio das contribuições se encerra no dia 22 de novembro de 2018.

Com base no conteúdo da minuta de Decreto que altera o Decreto nº 6.353, de 16 de janeiro de 2008, para dispor sobre a contratação de reserva de capacidade, da minuta de Portaria que estabelece as diretrizes para realização do "Leilão para Contratação de Potência associada à Energia de Reserva, denominado Leilão de Potência associada à Energia de Reserva - LPER, de 2019, da "Nota Técnica nº 3/2018/AEREG/SE, 19 de outubro de 2018, da Nota Técnica nº EPE-DEE-RE-054/2018-r2, de 19 de setembro de 2018, do Relatório "PLANO DA OPERAÇÃO ENERGÉTICA 2018/2022 PEN 2018 - SUMÁRIO EXECUTIVO – RE DPL-REL-0236/2018", de julho de 2018, o MME expôs os fatos que motivaram a criação desta audiência e apresentou sua proposta para contribuição pela sociedade.

2. Contexto da Legislação

Segundo fundamentado pelo MME em sua Nota Técnica 3/2018/AEREG/SE, a previsão legal para a regulamentação da contratação da reserva de capacidade, objeto desta CP 061/2018, consta no § 3º, do art. 3º da Lei 10.848/2004, transcrito a seguir:

Art. 3º O Poder Concedente homologará a quantidade de energia elétrica a ser contratada para o atendimento de todas as necessidades do mercado nacional, bem como a relação dos novos empreendimentos de geração que integrarão, a título de referência, o processo licitatório de contratação de energia.

...

§ 3º Com vistas em garantir a continuidade do fornecimento de energia elétrica, o Poder Concedente poderá definir reserva de capacidade de geração a ser contratada. (grifo nosso)

Em resumo, a legislação prevê: i) a possibilidade de se definir reserva de capacidade de geração no âmbito da contratação de energia; ii) a atribuição da modalidade de contratação ao Poder Concedente; e iii) que objetive a garantia da continuidade do fornecimento de energia elétrica.

Adicionalmente, como a referida Nota Técnica destaca, em que pese a necessidade técnica de contratação de potência indicada pelos estudos da EPE, a Lei 10.848/2004 não conta com uma alternativa de contratação de reserva de capacidade *strictu sensu*, por meio da separação entre lastro e energia, que foi objeto de proposta do Projeto de Lei 1917/2015, como resultado da CP MME 033/2017.

Por este motivo, propõe a regulamentação da legislação vigente por meio da criação de um arranjo contratual que permita a contratação de potência associada à energia de reserva, alterando-se o Decreto 6.353/2008.

Segundo a nova redação do Decreto, foi inserida previsão de contratação de potência associada à energia de reserva, a ser

operacionalizada direta ou indiretamente pela ANEEL por meio de leilão, atendendo às diretrizes do MME.

O objeto da contratação de reserva de capacidade seria para novos empreendimentos ou empreendimentos que não tenham entrado em operação.

Tanto a energia quanto a potência fornecida por essas instalações não poderiam constituir lastro para revenda de energia e seria liquidada no Mercado de Curto Prazo da CCEE.

Os leilões poderiam ser realizados por região geo-elétrica do SIN e prescindirão a assinatura do Contrato de Prestação associada à Energia de Reserva – CPER pela CCEE (como representante da classe de consumo, inclusive os consumidores livres e autoprodutores) e os agentes vendedores, com prazo de 25 anos, na modalidade por disponibilidade.

Os custos da nova modalidade seriam rateados com os agentes de consumo, mediante assinatura ou aditivo dos Contratos de Uso de Energia de Reserva - CONUER.

Em resumo, a estrutura básica de funcionamento atenderia ao mesmo procedimento aplicável à gestão da Conta de Energia de Reserva – CONER, inclusive a alocação do recolhimento via Encargo de Energia de Reserva - EER.

Demais detalhamentos do procedimento licitatório são descritos nos documentos do processo desta CP 061/2018.

3. Análise Estrutural

3.1. Separação entre Lastro e Energia

Antes de avaliar a proposta específica, objeto desta CP 061/2018, que trata do leilão de potência associada à energia de reserva, é necessário resgatar o contexto legal que fundamenta a expansão da oferta e também dos mecanismos necessários para garantir a adequabilidade do suprimento de energia à demanda do mercado.

Conforme indicado pelo MME, por ocasião da CP 033/2017, a separação de lastro e energia apresenta-se como uma solução que poderia complementar as medidas de abertura do mercado livre, uma vez que compartilha a responsabilidade pela remuneração da segurança energética entre todas as classes de consumidores, além de criar mecanismos para permitir a contratação ótima e multiobjetiva.

Conforme posicionamento desta EDP em sua contribuição à CP 033/2017, compreende-se que mercados de capacidade podem ser criados para fazer frente à demanda do sistema de modo a endereçar o problema de adequabilidade do suprimento de energia. Para garantir a segurança, há diversos tipos de capacidade que podem ser contratados, de maneira que seus atributos devem ser remunerados de acordo com a função a que se presta. Importante considerar que o mercado de capacidade tem por objetivo suprir necessidades sistêmicas, portanto sua remuneração deve ser custeada por todos os agentes usuários da rede.

Na pesquisa das melhores práticas mundiais, que passou pela análise do mercado norte-americano, países nórdicos, Reino Unido, países ibéricos, Colômbia e México, a EDP indicou que a capacidade é atribuída geralmente às fontes despacháveis, como hidroelétricas e termoelétricas, de maneira que não oferece espaço para produção de fontes renováveis, como eólica e solar.

A remuneração da parcela de capacidade é proporcional à capacidade contratada, contudo, ao contrário como se propõe nesta CP 061/2018, independentemente da fonte.

A contratação de capacidade tende a ser implementada por meio de leilões reversos e são estabelecidos mecanismos de garantia, como multas para o agente pelo não fornecimento da capacidade quando necessário.

A Figura a seguir mostra, a partir do estudo da experiência internacional, o *benchmark* utilizado para a separação entre lastro e energia.

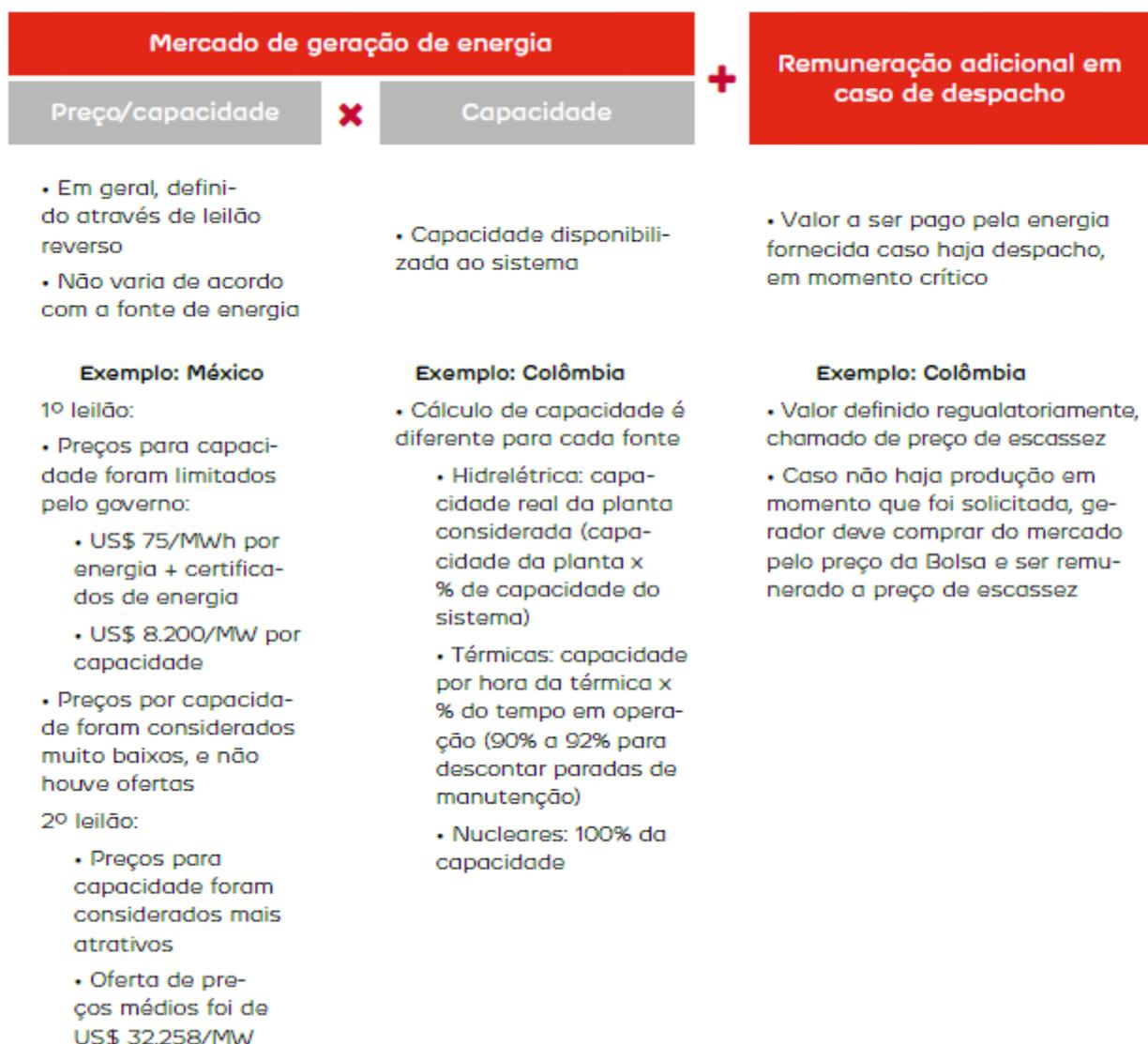


Figura – *Benchmark* internacional para separação entre lastro e energia.

A nova modalidade de contratação seria resumida em dois produtos: i) Lastro: remuneração das usinas que atendem adequadamente às necessidades sistêmicas e ii) Energia: receita diretamente vinculada à produção, com riscos de volume e preço gerenciados pelos agentes.

Para que a reforma setorial possa ser implementada de forma estruturada e segura, a EDP defendeu a implantação progressiva dos mecanismos que venham a ser definidos para que a separação de Lastro e Energia promova níveis de confiabilidade e adequabilidade desejados, e mitigue riscos potenciais. Para tanto, a EDP propôs: i) Reconhecimento dos diferentes atributos por fontes e respectivos benefícios para o sistema; ii) Alocação isonômica de custos e riscos entre todos os agentes do setor; iii) Definição das eventuais regras de transição a serem aplicadas para as usinas e contratos existentes; e iv) Estabelecimento de governança do processo de contratação de lastro.

No período de transição, a EDP defendeu a coexistência de contratos de longa duração que remuneram lastro e energia, com um ambiente no qual eles seriam remunerados separadamente. Tais regras devem estar suportadas em um arcabouço regulatório robusto. Finalmente, sugerimos que os primeiros leilões de lastro deveriam negociar de forma conjunta com volume parcial de energia em contratos de longo prazo.

3.2. Termoelétrica de Baixo Custo Variável

Na esteira deste processo de aumento da confiabilidade, considerando a proposta de leilão focado em usinas termoelétricas, é importante registrar a necessidade de criação de mecanismo de descontratação para contratos por disponibilidade com Custo Variável Unitário superior ao teto do Preço de Liquidação de Diferenças.

Segundo esse dispositivo, seria permitido que os geradores se manifestem pela descontratação, atribuindo ao Ministério, mediante cálculo da EPE, a definição do volume máximo a ser descontratado, em vista da segurança de abastecimento, seguindo sempre a ordem de preferência dos contratos mais caros.

O tema pode ser positivo às distribuidoras e às geradoras térmicas de CVU elevado, o que significa uma liberação da imutabilidade dos CCEARs e encontra relação com o princípio da autonomia.

Porém, como demonstrado em nossa contribuição da CP 033/2017, a eliminação dos contratos por disponibilidade dessas usinas implica na necessária contratação de energia de outras plantas de geração termoelétricas de baixo custo variável (Nucleares, Gás Natural, Carvão).

Observando o intenso despacho das termoelétricas a partir de 2012, pode-se entender como uma nova condição estrutural do Sistema Elétrico Brasileiro e deve permanecer com grande recorrência, sobretudo para as usinas termoelétricas de baixo custo de operação.

Cada vez mais, a expansão da oferta está fortemente alicerçada por fontes intermitentes (plantas eólicas) e por centrais hidroelétricas sem capacidade de regularização (usinas a fio d'água). Assim, em situações de adversidade hidrológica relativamente modesta, já se recorre ao despacho intenso do parque termoelétrico.

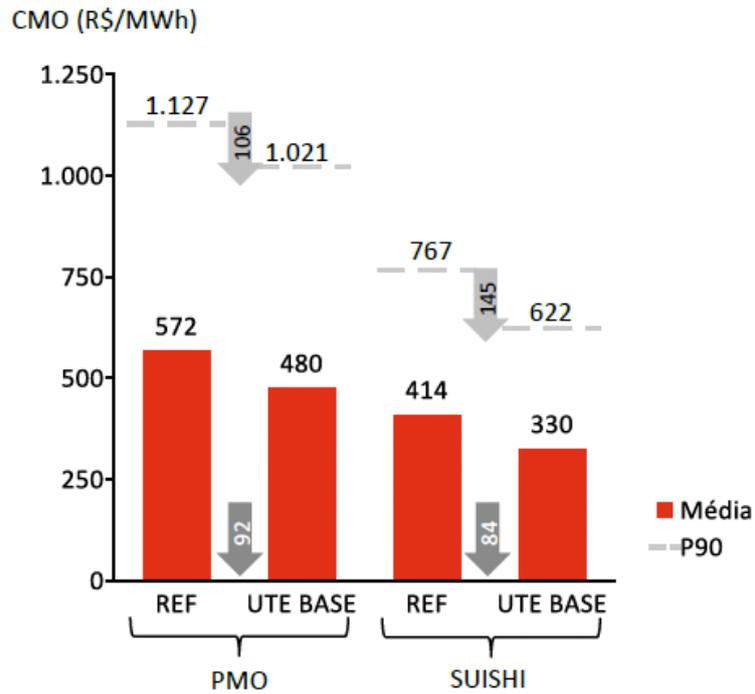
O aumento de custo das termoelétricas impacta todos os agentes do mercado, como as distribuidoras que visualizam um aumento expressivo do custo dos contratos por disponibilidade, ou dos demais agentes expostos no mercado de curto prazo, que devem arcar com um valor elevado de PLD.

Neste contexto, e em consonância com a proposta de descomissionamento de térmicas com CVU superior ao PLD máximo, a EDP avaliou quantitativamente o impacto de substituir termoelétricas de elevado CVU por termoelétricas de CVU de R\$250/MWh.

Ao todo foram convertidos aproximadamente 9,6 GWm de térmicas, sendo que o custo anual máximo reduziu de 63 para 36 R\$ Bilhões.

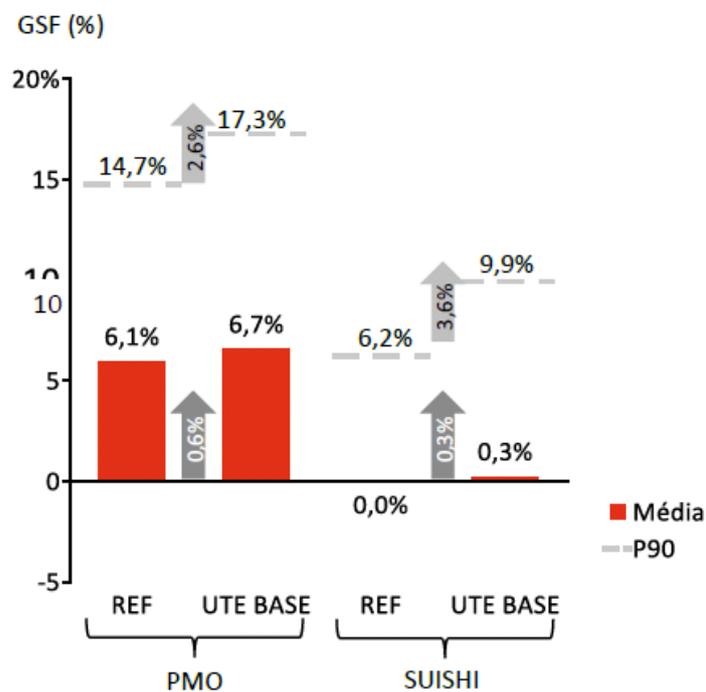
Nas simulações realizadas, as termoelétricas de baixo CVU reduziram o CMO SE de 2015 em aproximadamente R\$100 por MWh em todos os casos, o que equivaleria a uma redução de R\$ 16 bilhões na compra de energia do MCP.

CMO Médio Anual (R\$/MWh)



Já o GSF de 2015 aumentaria cerca de 0,5% no cenário médio e 3% no cenário seco devido ao aumento da disponibilidade de usinas termoeletricas de baixo custo variável.

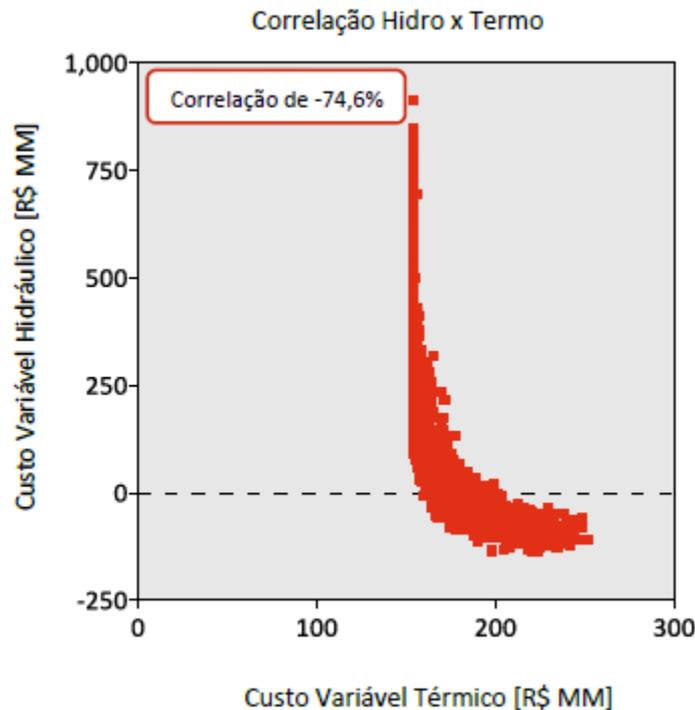
GSF Médio Anual (%)



Com relação aos impactos qualitativos aos agentes setoriais, indicamos esquematicamente:



Conforme demonstrado analiticamente, o custo de operação das termoelétricas de baixo custo variável apresenta complementariedade em relação aos custos do risco hidrológico, ao observar uma correlação negativa entre os custos de geração hidroelétrica e termoelétrica.



Conforme demonstrado analiticamente, o custo de operação das termoeletricas de baixo custo variável apresenta complementariedade negativa entre os custos de geração hidroelétrica e termoeletrica.

Por observar uma alta correlação negativa entre os custos de geração dessas duas fontes e de associação entre elas possibilitar um comportamento de redução de riscos ao conjunto, além de atrelar o risco para um gestor do portfolio, poder-se-ia também dimensionar o lastro de termoeletricas de baixo custo variável para minimização do risco sistêmico.

Portanto, é provável que a atratividade de usinas térmicas flexíveis possa ser prejudicada para o atendimento de potência, mesmo que associada à energia de reserva, como se propõe nesta CP 061/2018. Outrossim, apesar do aparente benefício da proposta do leilão de potência associada à energia de reserva, não é evidente que seja a melhor opção.

4. Contribuição

Considerando o teor desta CP 061/2018, apesar do tempo insuficiente para o desenvolvimento analítico e necessidade de aprofundamento do tema, a EDP apresenta as seguintes contribuições:

- A proposta de criação da potência associada à energia de reserva tem fundamento legal, mas se recomenda prudência em sua aplicação;
- O estudo da EPE demonstrou a necessidade de contratação de capacidade (cerca de 13 GW) e o novo produto atenderia tal necessidade de modo precário, até que se estabeleça novos produtos robustos e específicos tal como a separação do lastro e energia; observar que a energia associada à potência poderá incorrer em desequilíbrios na sinalização entre os agentes proporcional ao volume gerado, dada sua natureza indissociável de energia e potência;
- Em atendimento ao § 3º, do art. 3º da Lei 10.848/2004, dada sua natureza sistêmica, não é possível atribuir a contratação de potência associada à energia existente ao ACR; adicionalmente, a alocação somente ao ACR agravaria o desequilíbrio entre os dois ambientes de contratação;
- Considerando que o despacho das usinas que atendam a essa nova modalidade tenha predominância de atendimento de potência e não de energia, consideramos adequada a contratação de potência, por submercado, na proporção da necessidade indicada pelos estudos setoriais promovidos pela EPE, uma vez que os custos de interligação do SIN são mais atrativos para energia firme ou sazonal, mesmo que se considere a diferença de preços entre os submercados;
- Indicamos a possibilidade de prever uma licitação para prover potência associada à energia de reserva por usinas hidroelétricas na modalidade reversível, sejam instalações existentes ou novas;

- Sugerimos retirar a restrição para licitação somente de usinas termoelétricas em ciclo aberto e também aceitar o suprimento de combustível com gás importado, além de permitir a comercialização de energia em outras modalidades, inclusive serviços ancilares como a Reserva de Potência Operativa – RPO, porém, com prioridade para despacho pelo CPER; com tal medida, é possível que o ativo possa ser otimizado;
- Recomendamos atribuir à ANEEL a definição de um critério de despacho da reserva de potência associada à energia de reserva que mitigue riscos de exposição deficitária do saldo da CONER.