

Contribuição para a Consulta Pública MME nº 77/2019

Preparado por

PSR CONSULTORIA

Agosto 2019



PSR

CP-MME-77

Com relação às propostas apresentadas pelo MME por ocasião da Consulta Pública nº 77, temos as seguintes observações:

Primeiramente, chamamos a atenção para o fato de que a proposta de reduzir os limites para a participação no Ambiente de Contratação Livre (ACL) é parte de praticamente todas as iniciativas de modernização do modelo comercial do Setor Elétrico Brasileiro. Consideramos tal redução necessária, porém entendemos ela é apenas um dos elementos deste aperfeiçoamento, e que, se executada de forma isolada, mesmo que parcialmente, tal como proposto (redução do limite dos atuais 2 MW para 500 kW), traz consigo riscos que carecem de análise cuidadosa.

Lembramos que já por ocasião do fechamento da Consulta Pública nº 33, ocorrida em 2018, foi observada a necessidade de uma precedência entre os diversos elementos de uma reforma setorial. Dentro desta formulação, a modernização deveria começar pelo estabelecimento de mecanismos adequados de formação dos preços de curto prazo e pelo funcionamento efetivo deste mercado, pelo estabelecimento de um mecanismo de adequação de suprimento sistêmico, pela revisão dos subsídios em voga para, em seguida, após cumpridas outras etapas de preparação regulatória, finalmente permitir a redução dos limites para participação no ACL.

Esta mesma visão permeia as iniciativas de modernização ora em discussão no Congresso (PL nº 1.917/2015 e PLS nº 232/2016). Tínhamos a impressão de que ela também havia sido consolidada no âmbito do MME, uma vez que ela consta do documento intitulado "Diagnóstico Geral e Propostas de Aprimoramentos", que foi publicado no dia 2 de agosto de 2019, ou seja, uma semana antes do início da presente Consulta Pública. Este documento indicava que o processo de modernização ocorreria em três "ondas" sucessivas, sendo que a abertura do mercado seria parte da 3ª e última "onda". Desta forma, o documento ratificava a abertura ordenada do mercado, mantendo a precedência na implementação de várias medidas, de forma aderente ao que havia sido discutido por ocasião da CP-33 e com as iniciativas ora em tramitação no Congresso.

Nossa preocupação maior é que a redução dos limites, se realizada sem as demais providências mencionadas, possa colocar em risco a expansão adequada da oferta (e, em consequência, a própria segurança do suprimento), e possa resultar em crises que o mercado, sem a estrutura adequada, seja incapaz de enfrentar, com o potencial de provocar ao final rejeição ao próprio mercado e risco no futuro de intervenções e por fim um grande retrocesso em termos de organização setorial.

Observamos com preocupação o fato de que as propostas incluem a redução dos limites para participação no Ambiente de Contratação Livre (ACL) de 2 MW para 0,5 MW, já a partir de janeiro de 2022, sem nenhuma providência adicional ou condicionante que trate de questões essenciais como a expansão equilibrada da oferta de energia no ACL, o tratamento adequado dos subsídios hoje existentes, ou o estabelecimento de mecanismos para a provisão de energia em última instância.

De fato, a discussão da proposta de redução dos limites para 500 kW já a partir de janeiro de 2022 está ocorrendo, com o respaldo apenas em Nota Técnica (Nota Técnica Nº

6/2019/CGCE/DGSE/SEE) que em nenhum ponto discute em termos qualitativos ou quantitativos suas possíveis implicações em função de questões tão essenciais como a evolução dos balanços contratuais das distribuidoras, reflexos na expansão da oferta de energia, evolução dos subsídios, e o impacto dos possíveis cenários para a renegociação do Anexo C do Tratado de Itaipu, para mencionar apenas algumas.

Com relação à Nota Técnica em si, seus principais pontos são:

- A consideração de que a redução pode ser realizada através de Portaria do MME.

Sem entrar no mérito desta discussão, observamos que o limite para a livre escolha do provedor de energia é um elemento fundamental do modelo comercial, e por isto é objeto de lei em vários países, visando prover estabilidade e maior segurança jurídica. Os próprios projetos de lei ora em discussão no Congresso Nacional tendem a colocar este limite na lei, e por este motivo talvez este não seja o momento de alterá-los por Portaria do MME, mesmo que esta alteração seja absolutamente legal.

- Não estaria havendo propriamente uma redução no limite para a participação no ACL, uma vez que os consumidores com carga maior ou igual a 500 kW já poderiam fazê-lo desde 1998, na condição de “consumidores especiais”.

Nosso entendimento é que efetivamente está ocorrendo uma redução, já que até o momento esses consumidores são obrigados a adquirir energia de determinado tipo de empreendimento (“geração incentivada”), o que garante a existência de geração efetivamente dedicada a seu atendimento, sem prejudicar a segurança do suprimento de energia dos demais consumidores. Sem entrar no mérito sobre a eficiência desta regra, observamos que a redução de limites proposta na Consulta Pública permitiria a participação desses consumidores no ACL sem que houvesse um mecanismo específico para assegurar a existência de oferta que os atendesse, levando em conta sobretudo o crescimento de seu consumo, o que resultaria em potencial desequilíbrio, no futuro, entre a oferta total de energia do sistema e a demanda total a ser atendida nos dois ambientes de contratação.

A Nota Técnica não quantifica o volume de energia afetado pela sua proposta. Como referência, supondo que os consumidores afetados por essa medida estariam concentrados no subgrupo cativo A4, a PSR estima um potencial máximo migratório atual de aproximadamente 8 GW médios para o mercado livre. Trata-se de um volume substancial de energia que não estaria submetida a um mecanismo de adequação de suprimento de caráter sistêmico.

Os consumidores potencialmente livres atuais possivelmente migrariam para o mercado livre, e acabariam por absorver a energia existente que hoje é parte do portfólio das distribuidoras, o que acabaria por encarecer o portfólio das distribuidoras.

- Os mecanismos existentes na regulamentação atual (Mecanismo de Compensação de Sobras de Déficits – MCSD; e Mecanismo da Venda de Excedentes – MVE) seriam suficientes para que as distribuidoras suportassem os eventuais impactos da medida proposta.

A hipótese que os mecanismos existentes na regulamentação atual (MCSD e MVE) seriam suficientes para equilibrar o portfólio de contratos das distribuidoras foi discutida em detalhes na

CP-33 é considerada razoável, porém é necessário um mecanismo específico para resolver quaisquer desequilíbrios contratuais remanescentes, que podem ser significativos. Quando esta possibilidade é somada ao fato que os contratos mais caros tendem a permanecer no mercado regulado, e os custos de aquisição de energia terão de ser assumidos por um conjunto de consumidores cada vez mais reduzido, em função da migração intensa para o ACL, a conclusão é a de que aumentos tarifários aos consumidores regulados podem ser inevitáveis;

A CP-33 apresentava tratamento legal para estes itens, que não foram discutidos nesta Nota Técnica.

Diante destas considerações, cremos que, antes de adotar as medidas ora propostas, seria essencial efetuar um estudo de seus possíveis impactos sobre os diversos tipos de agentes setoriais, inclusive sobre os consumidores regulados (impacto sobre as tarifas) e distribuidoras, para ter certeza de que não seria comprometida a viabilidade desses agentes considerando diferentes cenários hidrológicos, de evolução da demanda e da oferta de energia.

Sendo assim, reiteramos nossa posição de apoio aos esforços de modernização do Setor Elétrico, a qual passa necessariamente pela liberação do mercado. Consideramos tal modernização essencial, e é exatamente por estarmos comprometidos com seu sucesso que manifestamos nossa preocupação com a possível adoção da proposta ora em discussão sem a prévia elaboração e implementação de outras medidas que entendemos serem essenciais para o funcionamento adequado do mercado, ou pelo menos de estudos quantitativos que mostrem que a proposta ora formulada pode efetivamente adotada sem maiores riscos para o equilíbrio entre oferta e demanda.

Nossa preocupação com sua adoção isolada e sem maiores estudos é a de que ela possa provocar ou potencializar no futuro crises que afetem tanto consumidores como agentes setoriais, com impactos sobre o próprio processo de modernização.