

Consulta Pública MME N° 82/2019

Atualização dos Valores de Referência de Indisponibilidade Forçada – TEIF e Indisponibilidade Programada – IP de Usinas Hidrelétricas

O Ministério de Minas e Energia divulgou a Nota Técnica n° 65/2019/DPE/SPE, submetendo à Audiência Pública:

1. Novos índices de referência de TEIF e IP conforme indicados em tabela a seguir:

Pot. Unitária (MW)	TEIF (%)	IP(%)	D(%)
até 29	1,721	4,228	94,124
30 a 59	1,702	4	94,366
60 a 199	2,075	4,623	93,398
200-699	3,579	3,765	92,791
700-1300	1,85	3,538	94,677

Tabela 1 – Índices atualizados por faixa de Potência Unitária – Proposta CP 82/2019

2. A inclusão do parágrafo 3° no artigo 5° com a seguinte redação: "(...) § 3° Para os agentes cujas Usinas Hidrelétricas estejam enquadradas no inciso I e que apresentem valores de Índices de Disponibilidade apurados inferiores aos definidos no Anexo, serão considerados os valores de TEIF e IP constantes do Anexo à presente Portaria"; e
3. A seguinte questão: "Existem pontos na metodologia para revisão extraordinária de garantia física prevista no art. 5°-A da PRT n° 484/2014 passíveis de aprimoramento? Se positivo quais são e como aborda-los na PRT n° 484/2014?"

Quanto ao tema, a Eletrobras primeiramente destaca a iniciativa do Ministério de Minas e Energia que vem envidando esforços na busca de garantir a modernização do setor elétrico brasileiro e de assegurar o cumprimento das normas e prazos pertinentes ao tema, inclusive, nesse caso concreto, no sentido de dar cumprimento ao artigo 6° da Portaria MME n° 484/2014, promovendo a avaliação dos parâmetros vigentes de Indisponibilidade Forçada – TEIF e Indisponibilidade Programada – IP de Usinas Hidrelétricas.

Assim, no sentido de colaborar com essa valiosa ação, a Eletrobras vem apresentar as seguintes considerações:

- 1. Novos Índices de Referência e Imposição de Aplicação dos Valores de Referência para Usinas com Disponibilidade Inferior**

O tema central objeto da consulta diz respeito à aplicação de novos indicadores, os quais representam acréscimos significativos de disponibilidade em quase todas as faixas de potência, como consta do quadro comparativo abaixo:

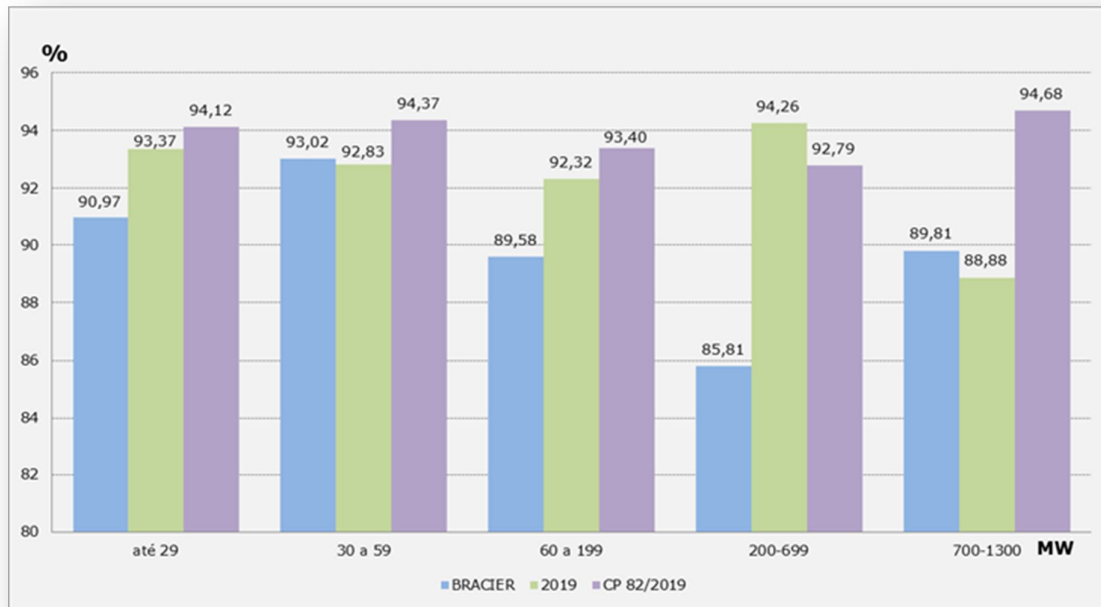


Figura 1 – Gráfico Comparativo dos Valores de Disponibilidades Referência desde a Tabela BRACIER 1998 a Proposta CP82/2019.

A elevação dos valores de referência, como mostra a Figura 1, representa para algumas usinas um aumento significativo em um curto espaço de tempo, sendo relevante destacar que o impacto de tal elevação é potencializado pela proposta de inclusão do parágrafo 3º no artigo 5º, com a seguinte redação:

"(...) § 3º Para os agentes cujas Usinas Hidrelétricas estejam enquadradas no inciso I e que apresentem valores de Índices de Disponibilidade apurados inferiores aos definidos no Anexo, serão considerados os valores de TEIF e IP constantes do Anexo à presente Portaria."

Segundo a Nota Técnica nº 65/2019/DPE/SPE, o dispositivo em questão tem a finalidade de funcionar como mecanismo de incentivo à melhoria de desempenho. Em que pese se apoiar o permanente estímulo a mecanismos de melhoria de performance, cumpre destacar que caso seja excluída a possibilidade de utilização dos valores apurados de TEIF e IP para as usinas com desempenho verificado abaixo dos valores de referência, tais usinas serão demasiadamente penalizadas, de modo que é fundamental a avaliação de alternativas à proposta.

Releva destacar que embora a elevação desses índices possa resultar em um ganho marginal de garantia, o que resultará de imediato é a penalização de uma grande quantidade de geradores quando da aplicação do FID (MRGF), sendo tal impacto negativo mais danoso que o resultado potencialmente positivo auferido.

Além disso, um aumento na disponibilidade de referência não necessariamente gera um acréscimo de garantia física em uma eventual revisão, dado que o cálculo da garantia física é extremamente complexo e considera muitas outras variáveis relevantes, como custos de fontes térmicas e o aumento das fontes renováveis na matriz, além de parâmetros do modelo, como CVAR, VMINOP e reamostragem das séries.

Entretanto, caso efetivamente ocorra o aumento de garantia física presumido pela Consulta Pública, a proposta por ela submetida poderá ter impacto negativo não somente para tais agentes, mas igualmente para o sistema elétrico nacional, pois aumentará ainda mais a garantia física “virtual” do MRE, distanciando ainda mais o planejamento da operação energética.

2. Metodologia de Apuração dos Valores de Referência

A Nota Técnica nº 65/2019/DPE/SPE indica os parâmetros utilizados para alcançar os valores que resultaram na proposta submetida à Consulta Pública e, dentre os critérios adotados, encontra-se a exclusão de usinas cujo fator de disponibilidade seja inferior ao de referência. Ocorre que tal supressão provoca uma elevação artificial dos valores propostos, o que opera em prejuízo das usinas com desempenho inferior.

Importa notar que mesmo com a inclusão de tais usinas na base, poderá ser mantido o aumento dos valores de referência, ou seja, haverá ainda assim a aderência à proposta de elevação dos patamares de qualidade, entretanto, os resultados serão mais adequados à realidade do universo total de usinas afetadas, de modo que se contribui no sentido de que tais usinas sejam também incluídas na base de dados.

Desse modo, sugerimos a inclusão das usinas com fator de disponibilidade inferior a 80% na base de cálculo para os valores de referência de Indisponibilidade Forçada – TEIF e Programada – IP.

3. Possibilidade de Indicação dos valores de TEIF e IP

Como referido, a redação proposta do parágrafo 3º no artigo 5º apresenta como única possibilidade para os agentes cujas usinas apresentem disponibilidade apurada inferior aos valores de referência definidos pela Portaria, que sejam aplicados os valores de TEIF e IP nela indicados.

A recomendação submetida à Consulta Pública modifica o modelo atual de aplicação dos índices de disponibilidade apurados. Considerando que os patamares propostos para a minuta

de Portaria são, em sua quase totalidade, mais agravados que os vigentes, a referência contida no dispositivo proposto torna-se de difícil execução para as usinas que apresentem valores de Índices de Disponibilidade apurados inferiores aos definidos. Desse modo, sugere-se a modificação do § 3º que se pretende introduzir, para que permita a indicação de um patamar inicial para uma curva de transição que será indicada a seguir, o qual deverá ser superior ao verificado para a usina, mas poderá ser inferior ao valor de referência submetido à Consulta Pública.

Redação Sugerida: "(...) § 3º Para os agentes cujas Usinas Hidrelétricas estejam enquadradas no inciso I e que apresentem valores de Índices de Disponibilidade apurados inferiores aos definidos no Anexo, **serão considerados os valores de TEIF e IP indicados pelo agente, que deverão ser superiores aos apurados, podendo ser inferiores aos constantes** do Anexo à presente Portaria."

Entretanto, a indicação de tais valores de TEIF e IP pelo agente para cada usina deverá ser a referência inicial para uma curva de melhoria de desempenho que, dentro do ciclo de revisão ordinária de garantia física, alcance os valores de referência propostos pela minuta de Portaria submetida à Consulta Pública, como adiante descrito.

Cumprido destacar que os valores de referência TEIF e IP são metas de disponibilidade que guardam intrínseca relação com a característica construtiva de cada Usina Hidrelétrica, sem ser completamente percebidas com a adoção de valores médios por tipo de gerador (Kaplan/bulbo e Francis) e faixa de potência, de modo que, excetuando-se o início de operação e o final de vida útil do equipamento (*curva da banheira*), tais valores de referência possuem pouca variabilidade, não se justificando sua revisão a cada 5 anos.

A melhora percebida na avaliação dos valores apurados em quase todas as faixas de potência guarda relação direta com a redução nas intervenções realizadas, evidentes principalmente para o caso das usinas prorrogadas nos moldes da Lei nº 12.783/2013, que somente recentemente obtiveram o reconhecimento de receita para a realização de investimentos em melhorias. Assim, é esperado que nos próximos anos estes universo específico de agentes realize as intervenções necessárias que ficaram represadas nos últimos anos, resultando assim em um afundamento em seus índices de disponibilidade.

Válido ressaltar que os planos de gestão de manutenções são, em sua maioria, planos de longo prazo de execução e a mudança de indicadores, tal como apresentada nesta Consulta Pública, certamente exigirá maiores esforços e despesas imediatas dos agentes, sem qualquer contrapartida de ganho.

4. Proposta de Regra de Transição

É inegável que os novos valores de referência imporão a um grande universo de usinas um volume de ajustes para se adequarem, de modo que é razoável propor a aplicação de regra de transição que suavize os efeitos imediatos da definição dos novos índices de referência de

indisponibilidade programada (IP) e forçada (TEIF) para aquelas usinas que tenham tido os índices de referência majorados.

É pertinente que para tal universo de usinas a ponderação do ID acompanhe a janela móvel de 60 (sessenta meses) utilizada para o cálculo do IDv, promovendo uma transição que permita a adaptação dos agentes que não atinjam o novo nível introduzido sem que sejam excessivamente penalizados pelo Mecanismo de Redução da Garantia Física – MRGF (antigo MRA). Raciocínio análogo pode ser inferido com relação à Indisponibilidade de referência usada no cálculo do Ajl das usinas em regime de cota, de outra forma, o impacto em decorrência das novas taxas de referência poderia trazer grandes prejuízos para essas usinas, tendo em vista que o Ajl é aplicado sobre toda a GAG (GAGo&m+GAGmelhorias+GAGexpansão+CAIMMI).

A proposta apresentada é alinhada à ideia contida na Nota Técnica nº 65/2019/DPE/SPE, submetida à Audiência Pública, no sentido de promover incentivo à busca pela melhoria do desempenho, mas evita a penalização demasiada dos agentes, e é totalmente aderente à contribuição apresentada no âmbito da Audiência Pública ANEEL nº 62/2018, que tangencia o tema ora em discussão.

Importante notar que a ideia de regra de transição é adotada em larga escala no ambiente institucional e jurídico brasileiro, nas mais diversas searas, mas somente em cenários em que há a introdução de regra mais gravosa, sendo a regra mais benéfica sempre dotada de aplicabilidade imediata.

O que fundamenta o conceito da regra de transição é a necessidade de previsão de um período de adaptação a um cenário mais rigoroso. É nesse contexto que se entende que atende ao princípio da razoabilidade cogitar uma regra de transição somente para os agentes que tiveram seus índices de disponibilidade majorados, porque deverão empreender esforços para se adaptarem a novos patamares de qualidade de serviço ainda mais rigorosos. Para tais agentes haveria de forma abrupta um incremento de exigência de padrão operacional, distante do desempenho anterior, sem uma transição para adequação ao novo cenário imposto. Assim, havendo um período de transição, as usinas teriam um prazo para realizar as melhorias necessárias para atingir e manter os novos níveis regulatórios de desempenho, focando em ações preventivas que efetivamente aprimorarão o nível de eficiência das suas unidades ou investindo de forma adequada para reduzir o tempo de indisponibilidade, quando for o caso.

E não há que se falar que tratar-se da aplicação de uma regra de transição somente para os agentes que tiveram os índices majorados consistiria em tratamento anti-isonômico, pois o princípio da isonomia não veda que haja diferenciações de tratamento jurídico, restringindo somente distinções arbitrárias. Neste recorte específico, não são iguais os agentes que tiveram seus índices majorados e aqueles que os tiveram reduzidos, cabendo, portanto, distinguir o tratamento dado a tais universos, na situação específica de que se está a tratar, não havendo, nessa distinção, arbitrariedade ou violação ao princípio da isonomia, pois, como esclarece Celso Antônio Bandeira de Mello:

“(…) por via do princípio da igualdade, o que a ordem jurídica pretende firmar é a impossibilidade de desequilíbrios fortuitos ou injustificados. Para atingir este bem, este valor absorvido pelo Direito, o sistema normativo concebeu fórmula hábil que interdita, o quanto possível, tais resultados, posto que, exigindo igualdade, assegura que os preceitos genéricos, os abstratos e atos concretos colham a todos sem especificações arbitrárias” (O conteúdo jurídico do princípio da igualdade. 3ª ed. São Paulo: Malheiros, 2000)

Tal, entretanto, não ocorre no caso concreto, considerando que a aplicação de regra de transição somente para os agentes para os quais foi instituído regime mais gravoso (assim como a proposta anterior de possibilidade de Indicação dos valores de TEIF e IP por tais agentes) é plenamente justificada e totalmente amparada pelo princípio da razoabilidade.

Releva destacar, ainda, que a contribuição ora apresentada não implica em propor a supressão das adequadas penalidades regulatórias pelo descumprimento da fronteira regulatória de qualidade de serviço, mas em ponderar que esta fronteira, quando aumentada, deve ter uma gradação na sua imposição, permitindo ao agente que adote as medidas necessárias para se ajustar ao que certamente será feito por cada um.

Ademais, a proposta de regra de transição encontra respaldo na própria formulação estatística, ao considerar a existência de diferentes referências de TEIF e IP no histórico de 60 (sessenta) meses de apuração do FID (MRGF) e da Indisponibilidade de Referência, período este em que o Agente Gerador era demandado para atendimento a uma referência de disponibilidade inferior. De forma a exemplificar esta distorção, após o primeiro mês de operação sob a égide de uma nova referência, constarão no histórico de apuração do Índice de Disponibilidade – ID, 59 (cinquenta e nove) meses de operação sobre uma referência antiga (que não pode ser alterada pelo agente), e apenas 1 (um) mês de operação sob a nova referência. Assim, o que se pede neste caso é a consideração das diferentes referências existentes no histórico de operação, quando da aplicação do MRGF.

5. Momento de Aplicabilidade dos Novos Valores de Referência

Por fim, é relevante notar que os novos valores de referência de TEIF e IP que vierem a ser aprovados pelo Ministério de Minas e Energia só deverão se tornar aplicáveis no momento da revisão ordinária de garantia física das usinas, o que, nos termos do artigo 21, § 4º do Decreto nº 2.655/98, somente deve ocorrer a cada 5 (cinco) anos, tendo a última revisão ordinária ocorrido com a Portaria MME nº 178, de 3 de maio de 2017, a qual se tornou aplicável em 1º de janeiro de 2018, conforme disposto em seu artigo 6º. Importante destacar a relevância de tal lapso, que, assim como a regra de transição proposta, é fundamental para que as equipes de manutenção adequem seus processos de forma a atender os novos requisitos.

Quanto ao tema de revisão de garantia física, importa notar que o mesmo foi submetido à Consulta Pública MME nº 85, publicada no dia 13.09.2019, com prazo para contribuições até 16.10.2019, de modo que eventuais contribuições específicas quanto a esse tema serão apresentadas no âmbito daquele processo.