

OPINIÃO

A FRUSTRAÇÃO DE PROJETOS DE GERAÇÃO E A EXPANSÃO DO SIN

Victor Gomes
BCF Advogados

A contratação centralizada de energia elétrica para os consumidores regulados do Sistema Interligado Nacional (SIN), por Leilões sob as diretrizes do Poder Concedente, foi o ponto central do modelo setorial introduzido em 2003/2004 pelo governo federal. Com o novo modelo, o governo passou a ter maiores poderes (e responsabilidades) na expansão da geração do sistema e no equilíbrio entre a oferta e demanda de energia no SIN, em oposição ao desenho setorial anterior, em que a expansão era resultado dos sinais econômicos decorrentes do preço da energia no mercado spot[1].

Os Leilões do atual modelo foram divididos em Leilões de Energia Nova e Leilões de Energia Existente. Nos Leilões de Energia Nova, concebidos para a construção de novos empreendimentos de geração, as distribuidoras indicam ao Ministério de Minas e Energia - MME sua demanda de energia para o ano de suprimento. O Poder Concedente, por sua vez, emite as regras e diretrizes dos Leilões, como fonte a ser contratada, preço teto, volume que cada gerador pode vender, de acordo com critérios de confiabilidade do suprimento, dentre outros. Podem participar

[1] As Regras do MAE e a Resolução ANEEL 290/2000 previam a implantação gradual de elementos para aperfeiçoar os sinais de preço para a expansão, tais como: preço spot horário, preço ex-ante e ex-post e pagamento de encargo de capacidade.

dos Leilões os geradores que tenham seus projetos habilitados pela EPE. Por fim, os vencedores celebram contratos de longo prazo (CCEARs) com cada uma das distribuidoras que participaram do certame.

FRUSTRAÇÃO DOS PROJETOS EM LEILÕES DE ENERGIA NOVA

Desde 2005, considerando apenas os certames com início de suprimento dos CCEARs até 2018 foram realizados 24 Leilões de Energia Nova, com a contratação de 53,7 GW de nova capacidade . De acordo com dados compilados do ONS, ANEEL e CCEE , apenas 31,4 GW de nova capacidade instalada se encontram em operação comercial, 11,8 GW em construção (incluindo 8 GW da UHE Belo Monte) e 10,4 GW de capacidade instalada frustrada. Esta última rubrica inclui projetos que tiveram outorga revogada; com outorga, mas que não serão construídos; ou ainda que operam com capacidade menor do que a planejada.

Nesse quadro, cerca de 20% da capacidade contratada nos Leilões de Energia Nova não se concretizou. A proporção da frustração pode ser até maior se considerado o período de suprimento de 2019 e 2020, em que há diversos projetos de médio e de grande porte com sérias dificuldades de viabilização. Uma "taxa de mortalidade" dessa magnitude em um modelo com planejamento centralizado certamente traz relevantes implicações para o consumidor e a sociedade, seja por aumento dos preços no mercado de curto prazo, seja pelo risco de insuficiência do suprimento de energia.

Uma análise pormenorizada dos mais de 10 GW de capacidade não viabilizada revela o principal motivo da frustração dos empreendimentos: a contratação de projetos com duvidosa racionalidade técnica e econômica em face do preço teto determinado pelo MME. A habilitação técnica realizada pela EPE antes de cada Leilão, conforme as regras da referida Pasta, não conseguiu barrar projetos com essas características.
É importante ter em mente que o principal objetivo da habilitação técnica é certificar que apenas participarão dos Leilões de Energia Nova projetos com viabilidade devidamente demonstrada. No entanto, criou-se uma cultura consideravelmente cartorial na fase de habilitação, com uma série de requisitos e obrigações formais para a aprovação dos projetos, sem preocupação com a real viabilidade técnico-econômica dos projetos. Tais requisitos trazem, de um lado, custos e trabalho para os agentes interessados e para a própria EPE, e de outro, não criam barreiras efetivas para projetos técnica e economicamente irracionais.

Além disso, é de se ressaltar que o arcabouço jurídico de execução de garantias na ANEEL ainda requer aprimoramentos diversos, de modo a torná-lo mais efetivo. A fragilidade do atual mecanismo pode ser ilustrada, por exemplo, pela tentativa de execução de garantias de agentes sem a abertura de processo de apuração de danos para o SIN, a despeito da recomendação da própria Procuradoria Federal especializada em diversos Pareceres Jurídicos sobre o tema. Nesse contexto, os agentes que eventualmente discordam da execução das garantias vêm conseguindo revertê-las judicialmente. Isto induz, ao menos teoricamente, a comportamentos mais arriscados nos Leilões, já que os agentes sabem que a eventual intenção da ANEEL em executar suas garantias dificilmente afetará o patrimônio do gerador inadimplente.

O questionamento que se coloca é o que poderia ser feito para assegurar a expansão da geração, ou ao menos para impedir que projetos sem racionalidade técnica-econômica sejam escolhidos e contratados para a expansão do sistema.

---

2 Esse valor não considera os empreendimentos que já tinham sido construídos anteriormente aos respectivos Leilões, como algumas usinas botox (art. 17, Lei 10.848/2004) e algumas usinas a biomassa que comercializaram energia em Leilões de Fontes Alternativas.

3 Para a pesquisa, foram compilados dados dos Relatórios da SFG/ANEEL, de processos administrativos de revogação na ANEEL, de planilhas da CCEE com os resultados dos Leilões, e dados do PMO e IPDO do ONS. Os dados têm como base abril de 2017.

POSSÍVEIS SOLUÇÕES PARA O PROBLEMA

Nos últimos meses, muito se tem discutido sobre alterações estruturais e profundas no desenho de mercado do setor elétrico. Em 2016, a ANEEL abriu Chamada Pública 20, com o objetivo de selecionar projeto de P&D para o aperfeiçoamento do ambiente de negócios no setor elétrico brasileiro. A contratação não se concretizou, mas recentemente, o MME abriu a Consulta Pública 33, que propõe uma ampla reforma no setor elétrico brasileiro, incluindo uma alteração radical na expansão da geração, mediante a separação entre lastro (produto confiabilidade), em modelo semelhante aos mercados norte-americanos de capacidade (p. ex. PJM, NYISO e ISO *New England*).

Em relação à contratação de energia, a proposta ministerial deixa a opção de contratação centralizada para atendimento às distribuidoras (por meio de Leilões de Energia), mas abre o caminho para um modelo em que a contratação de energia ao atendimento de todo o sistema (e, por consequência, a expansão do sistema) ficará a cargo do mercado livre, na medida em que permite que o MME reduza a obrigação de contratação de energia pelas distribuidoras.

A reforma também propõe redução gradual da exigência de carga para contratação de energia no mercado livre (que provoca sobrecontratação das distribuidoras) e a privatização das usinas hidrelétricas com descotização da energia das distribuidoras (o que pode provocar subcontratação das distribuidoras).

A calibração do governo em relação ao nível exigido de contratação antecipada de energia pelas distribuidoras combinada com a dinâmica de migração ao mercado livre e os resultados da privatização responderão qual será o nível de interferência e direcionamento governamental para a expansão do sistema.

De qualquer modo, para o presente artigo, importa apenas deixar claro que a solução para o problema da frustração de projetos de geração necessários à expansão do sistema depende intrinsecamente do desenho de mercado que se adotará para o SIN e do papel do Estado no futuro modelo.

CAMINHOS PARA GARANTIR EXPANSÃO EM UM MODELO DE PLANEJAMENTO CENTRALIZADO

Em um primeiro cenário, se contratação de energia para o varejo continuar sendo realizada de forma centralizada e com forte planejamento estatal, com PPAs de longo prazo, dois caminhos alternativos poderiam ser trilhados para assegurar a construção dos projetos.

O primeiro é aumentar o rigor na fase de habilitação técnica. Sugere-se que projetos que possam causar impactos na matriz (por exemplo, projetos com mais de 200 MW) passem por um processo de habilitação técnica mais detalhada na EPE, com auditoria dos custos projetados, da logística de suprimento de combustível, da estruturação financeira e da bancabilidade, ou seja, que seja demonstrada a sua real viabilidade técnico-econômico-financeira. A EPE certamente tem os instrumentos e profissionais qualificados para realizar esse tipo de auditoria.

Além disso, para diminuir a carga de trabalho da EPE com avaliação de projetos que nunca sairão do papel, poder-se-ia cobrar uma taxa, ou antecipar o aporte do *bid bond* para a fase de habilitação. Qualquer das alternativas reduziria os pedidos de análise de projetos com baixa viabilidade técnica-econômica, liberando os técnicos da EPE para análise mais profunda dos projetos remanescentes. As alterações relacionadas ao processo de habilitação técnica são de fácil implementação, por não dependerem de ato normativo de hierarquia superior à governança setorial.

O segundo caminho seria desvincular totalmente a obrigação de suprimento da obrigação de construção da usina, padronizando os CCEARs apenas na modalidade quantidade e acabando, assim, com a distinção entre energia nova e energia existente. Qualquer agente poderia participar do Leilão (com ou sem novos projetos), desde que aportem as garantias necessárias. Tais medidas trariam maior liquidez aos contratos.

Atualmente a comercialização de CCEARs é possível, mas a liquidez é baixa, devido à despadronização dos CCEARs. Para vender um CCEAR por disponibilidade, o agente

que não consegue implantar determinado projeto tem que contar com a sorte de encontrar outro agente com um projeto de características muito parecidas. O aumento da liquidez, portanto, aumentaria a possibilidade de cumprimento das obrigações contratuais de suprimento, seja pelo agente que participou no Leilão, seja por terceiro que comprou o PPA.

Por fim, no modelo de contratação centralizada, mostra-se urgente o aprimoramento do arcabouço de execução de garantias, seja por meio da previsão normativa de um processo de apuração de danos pelo regulador, na linha da sugestão da Procuradoria Federal da ANEEL, seja por meio de pré-fixação de perdas e danos nos Editais dos Leilões.

MODELO DE EXPANSÃO DITADA PELO MERCADO: SOLUÇÃO PELOS PRÓPRIOS AGENTES

No segundo cenário, caso a mudança do desenho setorial tenha por consequência um modelo com a expansão da geração ditada pelo mercado, sem PPAs de longo prazo garantidos pelo governo, os próprios compradores da energia (comercializadores/supridores) dos novos projetos de geração farão *due diligences* para assegurar que os projetos de geração que dão suporte a seu suprimento de energia serão implementados, na medida em que serão afetados se o projeto não se concretizar, comprando energia no mercado spot para cumprir com suas obrigações de suprimento. E ainda, se o mercado estiver maduro para viabilizar projetos de geração *merchant*, sem compradores de longo prazo, esse papel será, em grande medida, dos financiadores.

Nesse cenário, não haveria necessidade de um aparato estatal para avaliação dos projetos de geração. Apesar de também estar sujeita a erros de avaliação, haveria menor chance de frustração de projetos nesse modelo, na medida em que uma auditoria superficial poderia trazer grandes prejuízos aos agentes econômicos envolvidos (compradores/financiadores), o que, por si só, traz incentivo suficiente para que sejam investidos recursos humanos e financeiros em detalhada *due diligence* antes do efetivo fechamento da estruturação comercial e financeira dos projetos.

Portanto, há diversas formas de aprimoramento da legislação setorial para evitar a contratação de projetos de geração de energia sem viabilidade técnico-econômica para a expansão do sistema, as quais dependem intrinsecamente do nível de interferência estatal na expansão do sistema. Essa questão mais abrangente depende basicamente, na reforma proposta pelo governo, da calibração pelo MME do nível exigido de contratação antecipada de energia pelas entidades distribuidoras, combinada com a dinâmica de migração ao mercado livre e os resultados das privatizações.



Victor Gomes é advogado do BCF Advogados. Tem mais de 10 anos de atuação no setor elétrico. Foi Especialista em Regulação e Comercialização na MPX E.ON e na Eneva S.A. e Gerente de Regulação da Cia Positiva. Autor de diversos artigos e capítulos de livros na área de regulação e comercialização de energia. Lecionou em disciplinas relacionadas à regulação e contratos do setor elétrico em cursos de pós-graduação na FGV-RJ e em outras instituições.