

Brasília, 22 de setembro de 2020.

Contribuição da Abraceel à Consulta Pública nº 99/2020 do MME

Governança da CPAMP

Resumo

- Elogios a essa inédita discussão pública que é de grande relevância para o mercado;
- Necessidade de assegurar a efetiva participação dos agentes em todas as reuniões;
- Requer a manutenção da lista de temas de competência da CPAMP;
- Exclusão da permissão de realização de estudos fora da competência da Comissão;
- Assegurar, no mínimo, seis meses de antecedência à entrada de aprimoramentos;
- Aprimorar rito e incluir prazo para conclusão dos trabalhos técnicos da CPAMP;
- Publicação célere de atas, pautas e cronograma das reuniões;
- Divulgação das principais decisões em até 24h no site, em semelhança ao CMSE;
- Melhoria da governança sobre os dados satélites, com maior clareza das competências e rito de aprovação;
- Especificar que a comunicação de alteração de dados de entrada depende de decisão e divulgação dos detalhes da mudança; e
- Discussão em consulta pública e publicação em até 60 dias do regimento interno da CPAMP.

A Associação Brasileira dos Comercializadores de Energia (Abraceel) apresenta contribuição à Consulta Pública 99/2020 do Ministério de Minas e Energia, que busca aprimorar a governança da Comissão Permanente para Análise de Metodologias e Programas Computacionais do setor elétrico (CPAMP).

Introdução

De forma inédita, o MME coloca em discussão pública a governança da CPAMP, tema que é de suma relevância para o mercado de energia elétrica, dado que importantes aprimoramentos para a formação de preços dependem de aprovação da Comissão. O debate público sobre a governança da CPAMP corrobora notável mudança de postura do Ministério e demais instituições participantes, reforçando o compromisso com o diálogo e com a construção de soluções em conjunto com os agentes, aspectos essenciais para o fortalecimento do setor.

A despeito da posição crítica da Abraceel quanto à própria existência da CPAMP, visto que em nossa visão diversas de suas competências eram, e deveriam continuar a ser, do regulador, cabendo ao MME à definição da política pública e às demais instituições à operacionalização das decisões, reconhecemos importantes avanços nas propostas em discussão, pois buscam maior transparência, simplificação e participação dos agentes.

Nesse sentido, também merecem elogios o relatório do GT Governança da CPAMP disposto em consulta que apresenta análise conceitual das propostas de alterações, o que contribui sobremaneira para o debate público e para que os agentes elaborem suas proposições com maior profundidade. Estamos certos de que isso fortalecerá a própria tomada de decisão e estruturação da Comissão.

Participação dos agentes

Principal aprimoramento em discussão, elogiamos o reconhecimento pela CPAMP da importância de ampliar a participação dos agentes e demais interessados nas suas reuniões, com vistas a robustecer as avaliações que respaldam as decisões da Comissão. Trata-se de pleito histórico da Abraceel, que desde a criação da Comissão requer a efetiva participação dos agentes nas discussões.

Apesar do avanço, entendemos que a proposta de participação dos agentes em reuniões específicas quadrimestrais está longe do ótimo, não estando clara a razão que levou a Comissão a propor essa limitação. Corre-se o risco de que as reuniões quadrimestrais tenham pautas selecionadas para discutir temas de menor relevância, ficando as questões centrais para discussões em fórum fechado, sem participação dos agentes, o que não contribui para o aprimoramento do setor.

Ressalta-se, ainda, que apesar do notável avanço que foi a criação do Comitê Técnico PMO/PLD, órgão que também discute aprimoramentos nos modelos e que

terá acompanhamento sistemático de suas atividades pela CPAMP, a sua estrutura de funcionamento também está muito aquém ao desejado, desalinhada dos princípios de sua criação, com quatro camadas decisórias para a aprovação das medidas que não contam com a participação dos agentes. Dessa forma, o mercado pode se ver muito distante das discussões onde ocorrem as decisões, seja no Comitê Técnico PMO/PLD, seja na CPAMP.

Com isso, pleiteamos que seja assegurada a participação dos agentes em todas as reuniões da CPAMP, tornando efetivo o próprio objetivo da Comissão. Caso a CPAMP opte por cercar a participação dos agentes, limitando-a a reuniões específicas, reforçamos nosso apoio à exclusão do CEPEL das reuniões ordinárias visto que, apesar de ser provedor de metodologias utilizadas na cadeia de modelos, sua presença na Comissão fere o princípio da isonomia, pois esse pertence a um agente do mercado.

Competências da CPAMP

Outro ponto central diz respeito à *“necessidade de melhor delimitação das competências da CPAMP, especialmente de forma a se evitar possíveis sobreposições às competências das instituições que a compõem e visando robustecer os debates em seus fóruns adequados”*, tal como apontado no próprio relatório da Comissão. A falta de uma separação clara de competências frequentemente gera divergências de interpretações que dificultam o avanço de aprimoramentos nos modelos e colocam em risco a sua aprovação sem o devido rito de governança, por vezes sem a antecedência necessária.

Dessa forma, no art. 2º da minuta de Resolução, a CPAMP propõe retirar a lista de temas que são de sua competência, trazendo uma abordagem conceitual. Além disso, reconhece que dúvidas sobre a competência de alguns temas podem surgir, recomendando que, nesses casos, *“seja tratado de forma pontual entre as instituições constituintes da Comissão e endereçadas no âmbito da Comissão, seguindo abordagem conceitual pactuada”*.

Ao contrário do proposto, entendemos que a exclusão da lista de temas torna ainda mais subjetiva a questão, contribuindo para ampliar a zona cinzenta que existe hoje, o que vai em sentido oposto ao almejado pela Comissão. Portanto, sugerimos que a lista de temas de competência da CPAMP permaneça, tal como disposto na Resolução CNPE 07/16, e que seja avaliada a sua progressiva redução, não só para evitar a sobreposição de competências entre as instituições, mas para reforçar a proposta de extinção da Comissão e retorno de suas atribuições à Aneel.

Destaque-se que na nossa visão, e falamos em nome de parte expressiva do mercado, a CPAMP tem vícios de origem, que remontam ao período de forte intervenção do Estado, que buscava solapar atuação mais independente da Aneel e criou, no âmbito do MME, estruturas que emulavam àquelas da Agência. Não é hora de voltar ao passado.

Preço por oferta e outros

Ainda na questão das competências, fazemos referência ao art. 1º, § 2º, da minuta de Portaria, que dispõe que a CPAMP poderá realizar estudos sobre diretrizes gerais para operação e formação de preço, além de outros pontos, sob demanda do MME. Em sua justificativa, o GT Governança entende que essa proposta *“abre possibilidade, por exemplo, para que o MME solicite à CPAMP estudos sobre preço por oferta, dentre outros temas”*.

De início, cabe registrar que, na visão da Abraceel, tal proposta também é oposta ao próprio objetivo de melhor delimitação de competências das instituições, abrindo possibilidade para que a CPAMP estude praticamente qualquer assunto relacionado ao planejamento, operação e formação de preço. Ademais, entendemos que temas como preço por oferta demandam abordagem muito além do escopo de atuação da CPAMP, envolvendo questões de desenho e poder de mercado que estão fora da alçada da Comissão.

É evidente que tais questões, pela abrangência e importância podem e devem ser conduzidas pelas instituições criadas para tal – Aneel e EPE –, ambas vinculadas ao próprio MME, com ampla participação do mercado e da sociedade.

Ressalta-se, ainda, que a CPAMP possui extensa agenda de atividades que têm tido seu cronograma adiado constantemente e a ampliação do seu escopo acaba por retirar foco dos assuntos prioritários e pode dificultar o atendimento desse cronograma. Assim, com vistas a evitar sobreposição de competências e assegurar o foco em temas prioritários da CPAMP, alinhado ao próprio nome da instituição, responsável por *“análise de metodologias e modelos computacionais”*, sugerimos que seja excluída a proposta disposta no art. 1º, § 2º, da minuta de Portaria.

Ritos de aprovação

Outra questão chave se refere ao rito de aprovação dos aprimoramentos metodológicos, aspecto central para a previsibilidade e antecedência necessárias ao bom funcionamento do mercado. Nesse sentido, a proposta da CPAMP buscou

preservar os principais ritos já adotados, como a necessidade de realização de consulta pública e aprovação das mudanças até 31 de julho, além de buscar maior comprometimento das instituições na implementação das medidas, o que é elogiável.

No entanto, entendemos que o rito de aprovação ainda carece de melhorias. Primeiramente, a CPAMP relatou o entendimento de que os trabalhos técnicos desenvolvidos com vistas aos aprimoramentos metodológicos devem ser concluídos até 30 de abril de cada ano, porém, tal ponto não foi incluso na minuta de resolução. Sugerimos a sua inclusão, mas com redução de 1 mês do prazo, ou seja, que os trabalhos técnicos sejam concluídos até 31 de março de cada ano.

Essa redução de um mês se dá em razão de outro pedido da Abraceel, qual seja, de que seja antecipada a data para aprovação das medidas que serão implementadas. Na visão da Associação, a antecedência atual de cinco meses é insuficiente em razão da magnitude e profundidade de diversos aprimoramentos, sendo desejável, no mínimo, um semestre completo de antecedência. Dessa forma, sugerimos que o rito de aprovação e de divulgação ocorra com pelo menos seis meses de antecedência, ou seja, que seja realizado até, no mínimo, 30 de junho de cada ano.

Também entendemos como pertinente explicitar na resolução que a consulta pública deverá ser realizada com período mínimo de 30 dias, visto que no passado já ocorreram casos em que mudanças significativas tiveram prazo de discussão pública inferior a uma semana. Além disso, que essas consultas sejam concluídas com antecedência de pelo menos 15 dias antes da data limite para aprovação das medidas, visto que no passado também ocorreram casos em que os prazos da consulta e o da aprovação das medidas eram muito próximos, o que praticamente inviabilizava a análise das contribuições dos agentes e o estudo sobre eventuais modificações, o que implicava que as consultas eram meramente pro forma.

Nessa linha, também merece explicitar que a etapa em que as instituições deverão promover medidas para implementação das decisões é necessária e não se sobrepõe as demais, razão pela qual é fundamental a adição de um “e” ao final do inciso anterior, para não pairar dúvidas sobre a questão. Além disso, deve ser incluída previsão para que essa atividade inclua a adoção de operações sombra, importantes para antecipar os impactos das medidas.

Diante dessas considerações, propomos os seguintes aperfeiçoamentos no parágrafo único, do art. 2º, da Resolução CNPE, sublinhados a seguir:

Art. 2º

Parágrafo Único. Os aprimoramentos de que trata o caput entrarão em vigor no primeiro dia do ano civil subsequente ou em data posterior, a ser indicada pela CPAMP, desde que se observe o seguinte rito:

I – realização de Consulta Pública e/ou Audiência Pública pelo MME, com período de contribuição de, pelo menos, trinta dias e conclusão quinze dias antes do prazo de aprovação disposto no inciso “III”.

II – conclusão dos trabalhos técnicos desenvolvidos pela CPAMP com vistas a aprimoramentos metodológicos até 31 de março do ano em curso;

III– aprovação da proposta de aprimoramento pela CPAMP e divulgação pelo MME até 30 de junho do ano em curso; e

IV – promoção de medidas pelas instituições que compõem a CPAMP, no âmbito de suas competências e ritos próprios, incluindo, quando cabível, a realização de operações sombra.

Processos internos

Ainda com vistas a robustecer a tomada de decisão da CPAMP, a Abraceel ressalta a importância da publicação célere de atas, pautas e cronograma das reuniões da Comissão, o que dá maior transparência e segurança a todos. Atualmente não há qualquer divulgação de pauta ou cronograma de reuniões, sendo que os agentes precisam constantemente visitar o site do MME para tentar descobrir o dia em que as informações da Comissão serão divulgadas, o que sempre ocorre em atas disponibilizadas com semanas de atraso.

Dado que o objetivo é melhorar a estruturação e organização da CPAMP, não vislumbramos motivos que dificultem a divulgação prévia de pautas e do cronograma de reuniões da Comissão, dado que essas devem ser ações já realizadas pelos seus integrantes, mas não divulgadas ao público. Ademais, assim como ocorre com o Comitê de Monitoramento do Setor Elétrico (CMSE), sugerimos que seja publicada nota no site do MME, em até 24h de cada reunião da CPAMP, destacando as principais decisões tomadas. Isso é de suma importância diante da possibilidade de participação de agentes nas reuniões, assegurando a divulgação de informações de maneira mais isonômica ao mercado.

Modelos satélites

Adicionalmente, sabemos que uma das responsabilidades principais da CPAMP é a de gerenciar discussões sobre a cadeia principal dos modelos. A proposta avança na governança dessa questão. No entanto, gostaríamos de destacar a importância de

uma melhor governança também para os modelos satélites, dado que muitas vezes sua adoção impacta significativamente a formação do preço, por vezes em dimensão superior a de mudanças metodológicas. Assim, uma maior clareza sobre as competências e a governança relacionadas aos modelos satélites, com definição de prazo para finalização dos estudos técnicos e do seu rito de aprovação, certamente contribuirá com o aumento da previsibilidade aos agentes.

Dados de entrada

O art. 3º, § 1º, da Minuta de Resolução, dispõe que as *“alterações nos dados de entrada que não decorrerem de correção de erros ou de atualização com calendário predefinido, conforme regulação da ANEEL, deverão ser comunicadas aos agentes com antecedência não inferior a um mês do Programa Mensal de Operação - PMO em que serão implementadas para que tenham efeitos na formação de preço e na definição da política operativa”*.

Elogiamos a permanência da atual redação da Resolução CNPE 07/16 na proposta de Resolução em consulta pública, pois é imprescindível aos agentes essa antecedência para adoção de mudanças nos dados de entrada, resultando em previsibilidade, reprodutibilidade e segurança nas operações comerciais.

No entanto, por vezes as instituições realizam interpretação limitada do comando normativo, alegando que a simples comunicação da intenção de realizar uma alteração, mesmo sem clareza ou detalhamento de qual será essa mudança, constitui etapa suficiente para atender o disposto na regra. Isso pode ser observado, por exemplo, na discussão de algumas modelagens recentes e de algumas consultas públicas já realizadas, onde a simples abertura do certame, ainda que o tema estivesse em discussão com a sociedade e pudesse ser alterado ao final, fosse utilizado com justificativa para o atendimento da antecedência, o que não é razoável.

Assim, ainda que a redação atual aparentemente não permitisse interpretações, à luz de fatos já ocorridos, sugerimos que seja especificado na resolução que a comunicação aos agentes deverá ocorrer a partir da decisão de alterações nos dados de entrada dos modelos, como por exemplo, um despacho, com divulgação dos detalhes dessas alterações, de forma a assegurar o objetivo da norma.

Regimento Interno

Por fim, com objetivo de finalizar o ano de 2020 com a governança completa da CPAMP concluída, sugerimos que o prazo para publicação do regimento interno

disposto no art. 7º, da minuta de portaria, seja reduzido para 60 dias, utilizando o período de conclusão da presente consulta pública e de divulgação da portaria e resolução para evoluir nessa questão. Além disso, sugerimos acrescentar no mesmo artigo a previsão de abertura de consulta pública para discutir o regimento interno com a sociedade, dentro do prazo definido e considerando a participação dos agentes na CPAMP.

Atenciosamente,

Yasmin de Oliveira
Assessora de Energia

Alexandre Lopes
Vice-Presidente de Energia

Danyelle Bemfica
Trainee

Bernardo Sicsú
Diretor de Eletricidade e Gás