

Brasília, 05 de dezembro de 2022.

Contribuição da Abraceel à Consulta Pública 142/2022 do MME Importação de energia elétrica

Resumo

- O período de avaliação da proposta pelos agentes ficou prejudicado em função do prazo curto de contribuições e a proximidade da vigência das novas regras a partir de 1º de janeiro de 2023 não traz um período de transição adequado. Por isso, pleiteamos que as diretrizes da atual Portaria MME 339/2018 sejam prorrogadas, bem como as autorizações dos agentes que já as possuem e os Pareceres de Acesso concedidos pelo ONS. Dessa forma, haverá tempo hábil para que seja realizada uma nova etapa da Consulta Pública endereçando as contribuições dos agentes;
- É preciso que haja transparência sobre os cálculos que embasaram a conclusão de que os comercializadores obtêm razoáveis margens com a importação. Devido a custos não considerados, a margem auferida na prática é bem menor, o que poderá alterar as premissas da proposta em discussão;
- Introduzir o benefício econômico mínimo não resolve o problema primário que é a falta de competitividade no processo e cria-se obstáculo adicional para que a importação se desenvolva;
- O racional que embasou o valor mínimo de 5% do benefício econômico não está claro e questiona-se se tal valor está adequado. Além disso, sua atualização deve se basear em premissas que fundamentem a alteração, razão pela qual é fundamental uma metodologia clara de cálculo;
- Propomos a inclusão de nova modalidade de importação para substituir a geração de termelétricas despachadas pelo ONS, de forma que o atendimento ao despacho possa ser realizado com uma opção mais barata do que a geração própria, com parte da economia sendo revertida para os consumidores.

A Associação Brasileira dos Comercializadores de Energia (Abraceel) apresenta contribuição à Consulta Pública 142/2022 do Ministério de Minas e Energia (MME),

sobre a proposta de Portaria que estabelece diretrizes para a importação de energia elétrica interruptível sem devolução, a partir da Argentina e Uruguai.

As interligações energéticas entre os países foram concebidas por interesse mútuo de nações vizinhas para aumentar a confiabilidade dos seus sistemas elétricos e reduzir custos de produção de energia. Logo, viabilizar a importação através de uma lógica de mercado é fundamental para que os agentes setoriais façam o melhor aproveitamento das disponibilidades energéticas entre os países.

Consideramos que as diretrizes da atual Portaria MME 339/2018, que inseriu uma lógica de mercado no processo de importação, foram extremamente positivas, pois trouxe benefícios econômicos e energéticos para o sistema alinhadas com preceitos da modernização do setor e a experiência internacional, no qual os agentes setoriais são incentivados a maximizar suas oportunidades comerciais.

Porém, a Nota Técnica do MME que subsidia a presente Consulta Pública analisa que a curva de aprendizagem das partes exportadoras e comercializadores com o processo de importação levou à baixa capacidade de captura dos benefícios econômicos pelo consumidor brasileiro. Além disso, a limitação na concorrência decorrente da quantidade restrita de comercializadores que realizaram operações de importação faz com que haja certo domínio e influência no direcionamento dos preços.

Na análise dos custos de importação da Argentina, faz-se uma estimativa da receita oriunda da comercialização, sem que sejam consideradas as despesas e custos envolvidos no processo. Dessa análise, conclui-se que a parte exportadora e os comercializadores vêm capturando com razoável margem o custo de oportunidade da energia elétrica brasileira que seria despachada caso não houvesse a importação. Então, é proposto a introdução de um benefício econômico mínimo sob a ótica do SIN para realizar a importação.

Inicialmente, consideramos que é preciso explorar mais como chegou-se à conclusão de que os comercializadores obtêm razoáveis margens com o processo de importação. Existem diversos custos atrelados ao processo que não foram considerados, como as perdas de transmissão, por isso, o que se mostra na figura 9 da Nota Técnica não é uma estimativa razoável da margem auferida pelo comercializador, que se verifica na prática, bem menor.

Além disso, há riscos assumidos por esse segmento devido à incerteza dos custos de importação, para que sua atuação confira efetividade operacional e liquidez

econômica ao processo. Portanto, questionamos a afirmativa que as comercializadoras auferem altas margens na operação. Na verdade, as comercializadoras apenas cobram um *fee* para intermediação da operação e a margem da operação é capturada principalmente pelo país vizinho.

Sendo assim, a proposta de introduzir o benefício econômico se baseia na premissa de que as margens auferidas são altas, mas como na realidade são estreitas, a proposta se torna inócua, pois pode inviabilizar uma parcela das ofertas, ao final desestimulando a importação, se for mal calibrado ao ponto de inibir a ação das partes exportadoras. Questionamos as vantagens para o setor elétrico de uma proposta que diminui as possibilidades de importação, em sentido contrário à tendência internacional de cada vez mais intercâmbios energéticos e sistemas interligados. Ao mesmo tempo que reconhecemos que os mecanismos vigentes podem ser aprimorados para um melhor compartilhamento dos ganhos entre os países, desde que não haja perda de atratividade pelas partes exportadoras.

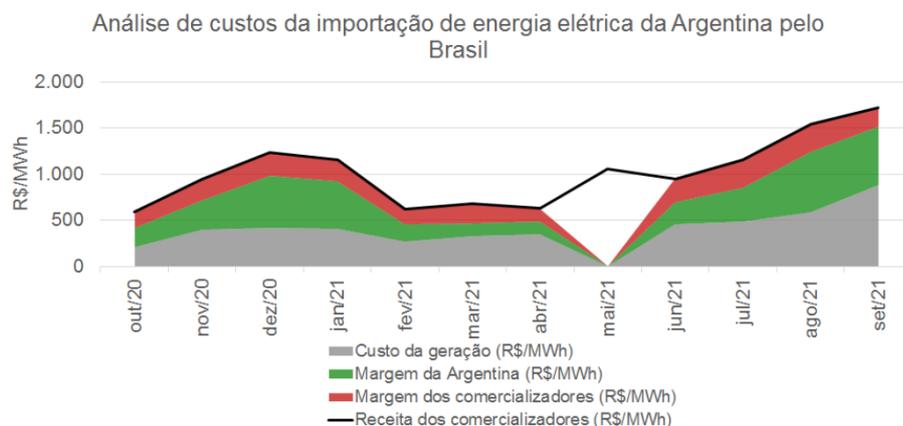


Figura 9. Análise de custos da importação de energia elétrica (Fonte dos dados: CCEE, CAMMESA, IPEA).

Nesse sentido, a intenção do Ministério de buscar aprimorar a captura de ganhos econômicos pelo consumidor brasileiro com a importação, haja vista que a racionalidade econômica faz com que os agentes ofereçam preços marginalmente abaixo dos CVUs das últimas térmicas despachadas, é sim meritória. Porém, se questiona se o benefício econômico mínimo é o mecanismo adequado para tal aprimoramento, e principalmente, se o valor de 5% está bem calibrado.

A Abraceel entende que o benefício econômico mínimo não resolve o problema primário que é a falta de competitividade no processo. Como colocado na Nota Técnica, tal imperfeição não é capaz de ser corrigida apenas com regras brasileiras,

porém, está ao alcance da regulação nacional sua simplificação. Como são várias ações e que envolvem vários órgãos, os agentes não conseguem avaliar adequadamente custos e riscos, o que resulta em perda de interesse pelas comercializadoras para atuar com importação.

Com a exigência de um o benefício econômico mínimo, as condições de aceite de oferta ficam mais restritas, logo, criando obstáculo adicional para que a importação se desenvolva. Na prática, uma operação que ainda teria algum benefício econômico ao consumidor brasileiro, mas em percentual inferior a 5%, seria inviabilizada.

É preferível não ter nenhum benefício econômico e energético ao invés de algum, mesmo que baixo? Nessas situações, o estabelecimento do benefício econômico mínimo pode prejudicar o consumidor brasileiro ao reduzir as possibilidades de importação.

Além disso, como o valor do benefício é percentual, ele causa maior impacto quanto maior forem os preços de oferta para importação, que em geral são marginalmente inferiores aos CVUs das últimas usinas termelétricas despachadas. Logo, um benefício econômico alto e que pode inviabilizar operações, ocorreria justamente quando a conjuntura hidroenergética no Brasil for crítica a ponto de despachar usinas térmicas muito mais caras, exatamente quando a importação seria mais necessária.

Consideramos ainda que o racional que embasou o valor mínimo do benefício econômico de 5% não está claro e sua atualização deve ser baseada em metodologia e premissas que fundamentem a alteração, com divulgação prévia do valor atualizado com para todo o mercado, para evitar mudanças que imputem insegurança regulatória para o processo importação e garantir previsibilidade para os agentes.

Em função disso, entendemos que é preciso avaliar melhor a proposta colocada na minuta de Portaria, simulando seus efeitos para melhor calibrar o valor do benefício econômico mínimo, estressando as premissas utilizadas e avaliando outras alternativas, como a definição de uma taxa, em R\$/MWh, ao invés de um percentual. A proximidade do prazo de vigência da nova Portaria, já a partir de 1º de janeiro de 2023, prejudica a avaliação da proposta pelos agentes e a própria avaliação pelo Ministério das contribuições que serão oferecidas na Consulta Pública, o que não conferiria praticamente nenhum período de transição para as novas regras. Nesse sentido, o nosso pleito principal é que as diretrizes da atual Portaria MME 339/2018 sejam prorrogadas, bem como as Portarias autorizativas e os Pareceres de Acesso dos

agentes que já as possuem, para que seja realizada uma nova etapa da Consulta Pública de forma a endereçar efetivamente as questões apresentadas pelos agentes.

Nessa linha, a proposta de dar maior transparência ao processo de importação mediante determinação à CCEE para contabilizar e divulgar, mensalmente, o resultado financeiro derivado do benefício econômico no processo de importação de energia elétrica, é positiva e deve ser considerada como aprimoramento das diretrizes atuais.

Sugerimos a inclusão no §7º do artigo 3º de que eventos que afetam a importação também dos países vizinhos participantes do processo, não apenas do sistema elétrico brasileiro, sejam documentados e disponibilizados pelo ONS aos agentes. A inclusão visa eximir o agente importador de estar sujeito a penalidades decorrentes de fatos a que não tenha dado causa, como problemas de sistema elétrico nos países vizinhos que também afetem a sua respectiva segurança elétrica, e que, portanto, podem ocasionar frustração de importação. Esta possibilidade é coerente com a característica da energia interruptível e a inclusão proposta mantém a necessária reciprocidade do processo.

“Art. 3º § 7º Eventos do sistema elétrico brasileiro e dos países vizinhos participantes do processo que afetem a importação de energia elétrica programada deverão ser documentados e disponibilizados pelo ONS aos agentes.”

O §2º do artigo 5º dispõe que *“Os agentes comercializadores que apresentarem comportamento de frustração de oferta poderão sofrer sanção nos termos das regras, procedimentos de comercialização e dos procedimentos operativos específicos do processo”*, porém tal redação tornou o dispositivo genérico sem especificar o que seja o *“comportamento de frustração oferta”* a que se refere. O dispositivo também acaba sendo redundante em relação ao parágrafo seguinte (§3º, artigo 5º), que define o caso de importação frustrada e estabelece as respectivas penalidades. Por isso, sugerimos excluir integralmente o teor do 2º do artigo 5º da minuta de Portaria.

Sugerimos que seja resgatado o parágrafo 14º do artigo 1º da Portaria MME 339/2018 vigente que estabelece que os agentes comercializadores não arcam com as repercussões financeiras da inadimplência do MCP resultante da contabilização da energia elétrica importada. A inclusão do dispositivo garante prioridade de pagamento ao exportador estrangeiro, através dos agentes importadores, fortalecendo os intercâmbios e relações internacionais. Com isso, a importação deixa de ser afetada pelo risco de inadimplência do setor, o que poderia encarecer ou mesmo inviabilizar qualquer oferta de importação.

“Art. 5º § 2º Não caberá aos Agentes Comercializadores autorizados arcar com as repercussões financeiras decorrentes de eventual inadimplência, no MCP, resultante do Processo de Contabilização da Energia Elétrica importada nos termos desta Portaria, no âmbito da CCEE.”

Adicionalmente, propomos a inclusão de novo dispositivo na Portaria para possibilitar a importação de energia elétrica para substituir a geração de usinas termelétricas despachadas pelo ONS, caso ainda exista capacidade física para importação após a realização do processo ordinário. O objetivo é permitir que o atendimento ao despacho de determinada usina termelétrica do SIN seja realizado com energia importada, mais barata do que a opção de geração própria, com parte da economia sendo revertida para os consumidores.

Para garantir esse benefício aos consumidores, a sugestão é que a remuneração da energia importada corresponda a 90% do CVU da usina originalmente despachada. Entende-se que essa medida é benéfica ao consumidor e não traz qualquer prejuízo à operação do SIN, pois ainda será tema de análise e aprovação pelo ONS em seu processo de programação diária. Além disso, a proposta traz melhorias para a otimização do sistema numa visão integrada do país, porque pode diminuir a dependência do SIN ao GNL importado ou outro combustível com custo superior aos CVUs declarados junto ao SIN.

Para a inclusão dessa nova modalidade de importação de energia, propomos a inclusão do seguinte artigo na minuta de Portaria, conforme abaixo:

“Art. 5º-A Caso ainda exista capacidade física para importação de energia, após a alocação da importação nos termos dos artigos anteriores, os agentes comercializadores poderão importar energia objetivando a substituição da geração de usinas termelétricas despachadas no âmbito do SIN.

§ 1º A importação nos termos do caput será liquidada no MCP em nome do agente gerador que teve a usina substituída e poderá ser importada diretamente pelo agente gerador, caso autorizado pelo MME, ou comprada de um comercializador autorizado a importar energia.

§ 2º Caso ocorra a frustração de oferta na importação programada nos termos do caput, as usinas que seriam substituídas poderão sofrer sanção nos termos das regras, procedimentos de comercialização e dos procedimentos operativos específicos do processo.

§ 3º A remuneração da energia importada se dará na liquidação financeira do MCP e corresponderá a 90% da remuneração que seria percebida pela usina, ou seja, 90% do CVU da usina originalmente despachada ou 90% do PLD horário, o que for maior.”

Cabe salientar que esta sugestão não altera o faturamento dos contratos por disponibilidade, que seriam contabilizados normalmente no âmbito do ACR, sem nenhum prejuízo aos consumidores regulados e beneficiando todos os consumidores do SIN com a redução de encargos.

Chamamos atenção que é extremamente relevante para o processo de importação que os encargos setoriais incidentes sejam apurados e cobrados tendo como referência apenas cada mês operacional, não se estendendo para o futuro nem trazendo reflexos do passado. Isso porque, tanto na importação quanto na exportação, as operações são efetivadas mediante contratos específicos entre o agente brasileiro e o seu correspondente nos países vizinhos, para períodos de tempo determinados. Dada ainda a característica de interruptibilidade, é possível que não ocorram operações em determinados meses, assim como pode não haver continuidade das operações após o término dos contratos, da vigência das autorizações ou mesmo dos respectivos atos normativos. Assim, a apuração e cobrança de encargos meses depois de ter ocorrido o último intercâmbio é um fator de insegurança jurídica e risco institucional, que pode encarecer ou mesmo inviabilizar os intercâmbios internacionais.

Por fim, ressaltamos que é fundamental para os agentes nacionais e estrangeiros que seja endereçada a continuidade nos processos de intercâmbio energético com Argentina e Uruguai a partir de 01 de janeiro de 2023. Tendo em vista que a Portaria MME 418/2019 que dispõe sobre exportação de energia elétrica proveniente de usinas termelétricas também é válida somente até 31 de dezembro de 2022, sugerimos que seja aberta uma Consulta Pública para discussão de possíveis aprimoramentos das diretrizes de exportação. Enquanto não houver a publicação de uma nova Portaria, é pertinente que a Portaria vigente seja prorrogada até a publicação do novo regramento.

Adicionalmente, consideramos que é preciso melhorar o processo de obtenção das autorizações de importação e exportação, especialmente no caso de renovações de autorizações anteriores. Propomos que os processos de autorização para importação e exportação de energia não estejam atrelados às Portarias de diretrizes. O processo de autorização para uma empresa importar ou exportar deve estar vinculado

ao regramento disposto na Portaria 596/2011, que estabelece as diretrizes para obtenção da autorização do exercício dessas atividades.

O objetivo dessa proposta é simplificar o processo, pois é a Portaria 596/2011 que determina os requisitos de avaliação se uma empresa é apta ao exercício das atividades de importação e exportação de energia elétrica. Sugere-se um aprimoramento, para que anualmente, as empresas apresentem atualização das documentações para que a autorização seja mantida.

Adicionalmente, uma vez publicadas as novas Portarias com as diretrizes específicas para os processos de importação e exportação, sugerimos que os agentes autorizados assinem Termos de Adesão por meio dos quais declaram concordância com as respectivas diretrizes para poderem se habilitar a participar de cada um dos processos. Como é a CCEE que faz a contabilização e liquidação relativa aos processos de importação e exportação, propõe-se delegar a CCEE a competência para firmar os Termos de Adesão e realizar a gestão dessa documentação.

Por fim, propõe-se que todas as autorizações de importação e exportação publicadas e que estejam vigentes sejam automaticamente prorrogadas até que haja definição em relação às novas diretrizes de importação e exportação.

Atenciosamente,

Alexandre Lopes
Vice-Presidente de Energia

Yasmin Martins
Coordenadora de Energia

Danyelle Bemfica
Assessora de Energia

Victor Pereira
Estagiário