

GSF: uma proposta para ajudar a destravar o mercado

ALBINO, Jean. "GSF: uma proposta para ajudar a destravar o mercado". Agência CanalEnergia. Rio de Janeiro, 14 de setembro de 2018.

1. Introdução

Há quase três anos, o Mercado de Curto Prazo (MCP) da CCEE, onde são liquidados os saldos positivos e negativos das posições de energia elétrica dos agentes, está "contaminado" por decisões judiciais provisórias (liminares) que causam ajustes nos referidos saldos, desobrigando grande parte dos devedores e dando preferência de recebimento a um pequeno grupo de credores: (i) diversas usinas participantes do MRE, que originalmente seriam devedoras de elevados montantes no MCP, obtiveram liminares que lhes concedem, financeiramente, resultados correspondentes a uma alocação de energia no MRE de 95% ou de 100% de sua garantia física, conforme a respectiva decisão; (ii) tal situação ocasiona uma percepção de alta inadimplência no MCP, a ponto de fazer com que outros agentes obtenham liminares para ter preferência no direito aos créditos no MCP; e, finalmente, (iii) os demais agentes, que são a grande maioria do mercado, não tendo nenhuma liminar para se proteger, caso fiquem credores não recebem qualquer pagamento, pela absoluta falta de recursos.

No entanto, entende-se que a alocação de 95% ou 100% da garantia física da usina, conforme proporcionada pelas decisões judiciais vigentes, exacerba o cenário real original que levou as associações de geradores e empresas individuais a buscarem seus direitos na Justiça. Com base na petição inicial apresentada pela Associação de Produtores Independentes de Energia Elétrica – APINE, nos autos do processo nº 34944-23.2015.4.01.3400, que tramita perante a 20ª Vara da Justiça Federal do Distrito Federal ("PETIÇÃO"), busca-se identificar elementos e fundamentos para o que seja uma proposta de destravamento parcial do MCP, de modo a definir percentual de alocação aderente ao problema real identificado, e também aderente à concreta situação hidrológica do Sistema Interligado Nacional.

2. Argumento

Em primeiro lugar, é mister afirmar que está correto o fundamento apresentado na PETIÇÃO, de que o governo federal impôs situações irregulares aos geradores hidrelétricos, que os levaram a gerar montantes menores do que o esperado de acordo com as regras então vigentes do setor, impedindo-os assim de cumprir seus compromissos contratuais. Entende-se ser legítimo o direito de os geradores pedirem prevenção e reparação de danos causados pelos atos e omissões estatais, definidos na PETIÇÃO.

Contudo, discorda-se das decisões proferidas até o momento. Dentre os três pedidos apresentados na PETIÇÃO, aquele que passou a ser atendido pelo Poder Judiciário não era o principal e não era o que contou com os melhores argumentos.

Na verdade, o primeiro pedido apresentado na PETIÇÃO é o correto, ou seja, de que

a decisão judicial buscada deveria “assegurar que a energia alocada (...) alcance mensalmente, na proporção das respectivas garantias físicas: (i) montante equivalente ao que seriam os valores de GSF caso não houvesse a série de atos estatais, de ordem estrutural e conjuntural, que frustraram a geração do MRE; ...”. Embora este fosse o pedido mais consistente conceitualmente, na prática não havia como ser concedido e implantado naquele momento, pois ninguém sabia calcular a “frustração” do MRE. Por essa razão, foi mais palpável aos juízes escolher um número concreto, de fácil implantação – 95% ou 100%.

O principal argumento para uma alocação constante de 95% está apresentado no item VI.2 da PETIÇÃO, “Condenação da ANEEL à obrigação de determinar que a CCEE, ao proceder ao ajuste o MRE, considere valor de GSF não inferior a 95%”. Nos parágrafos 245 e 246, é apresentado o principal sofisma, o de associar o limite de redução de 5% da garantia física de uma usina, definido no Decreto 2.655, à limitação da redução do GSF em 5%. Ora, não há qualquer relação entre a definição de um direito, no citado Decreto, motivado pela necessidade de proporcionar previsibilidade ao gerador em relação ao volume de energia comercializável (pois que, pela legislação vigente, a garantia física constitui o limite de venda de energia em contratos), e (ii) a situação conjuntural de despacho de energia que resulta no ajuste do GSF, por quaisquer razões, uma vez que a energia das usinas é despachada para atender a carga. Para além das intervenções governamentais na oferta de energia, os comportamentos da carga e do regime de chuvas não são (nem poderiam ser) pré-estabelecidos em qualquer norma ou contrato regulado. Assim, se houver um cenário adverso de chuvas e de consumo, não há limite legal que impeça o GSF de se ajustar aos ditames da realidade física.

A PETIÇÃO oferece, ainda, uma razão “empírica” para o GSF ser ajustado em 95%: seu histórico verificado no período de 2005 a 2012, quando a média de GSF foi de 97,4% e que, por isso, determinar um ajuste de 95% estaria compatível com a média histórica. Em outras palavras, com base no suposto princípio de que o futuro seria semelhante ao passado, seria plausível a definição judicial do ajuste em 95%.

Só que o futuro não foi igual àquele passado. Se no início de 2015 não era possível afirmar que carga e hidrologia estavam se comportando de forma diferente, hoje isso é um fato público e notório. Desde a metade de 2015, o consumo de energia elétrica se ressentiu do forte aumento das tarifas, assim como da crise econômica que acometeu o país. Da mesma forma, o regime de chuvas piorou bastante a partir de 2014, e desde então vários recordes negativos de precipitação e afluência foram registrados.

O gráfico a seguir demonstra a mudança de comportamento da hidrologia e do consumo de energia nos últimos anos. Os números da projeção para 2018 estão em verde. Observa-se claramente, no gráfico, a estagnação do consumo a partir de 2015 e a sensível piora do GSF, que atingiu níveis inéditos em regime normal de operação do sistema.



Fonte: CCEE

É inegável que o conjunto de ações e omissões do Estado brasileiro nesse período perturbaram o balanço de geração energética do país, prejudicando os geradores hidrelétricos, que legitimamente recorreram à Justiça por seus direitos.

Entretanto, uma variação tão grande no GSF não é explicada somente pela influência de um governo na oferta de energia. Outros fatores que explicam essa variação e já foram mencionados anteriormente são (i) a crise econômica e (ii) a piora das condições climáticas. Essa percepção é clara e corrente dentro do setor elétrico, de forma que a questão passou a ser não mais o problema original em si, mas sim saber quanto do atual GSF é causado por intervenção estatal e quanto é risco hidrológico e risco de mercado naturais.

Nesse sentido, um estudo visando exatamente quantificar o impacto da intervenção do governo sobre o GSF, foi apresentado pela CCEE no ENASE em maio deste ano. No estudo, a CCEE considerou quatro dos fatores apontados como intervenção espúria no funcionamento do MRE pelos geradores hidrelétricos: atraso de linhas de transmissão, geração fora da ordem de mérito, importação de energia, e antecipação de garantia física de projetos estruturantes. O resultado da simulação está apresentado no gráfico a seguir.



As diferenças entre o GSF verificado e o GSF “saneado” oscilam entre 1,6% (jul/17) e 5,3% (fev/17) com média de 3,4% no ano passado. Ou seja, aquilo que não era

possível ser determinado no momento da PETIÇÃO, foi agora calculado por uma entidade que reúne os dados e o conhecimento técnico para fazê-lo.

Mais importante do que a exatidão dos resultados, subordinada às premissas adotadas na simulação, é a ordem de grandeza. O estudo deixa claro que o impacto das intervenções governamentais sobre o GSF é muito menor do que aquele proporcionado pelas decisões judiciais. Por essa razão, é consistente afirmar que a maior parte do valor do ajuste de liminares de GSF inserido pela CCEE nas contabilizações mensais do MCP é artificial, sem amparo na realidade, e deve ser corrigido para refletir exclusivamente o impacto das intervenções governamentais, conforme exatamente o primeiro pedido apresentado na PETIÇÃO.

3. Proposta

Pelo exposto, se propõe a realização de um acordo, envolvendo os agentes e a CCEE, para resolver boa parte do problema. A ideia é que a decisão da liminar judicial seja alterada. Ao invés de se adotar um valor-meta de GSF (95% ou 100%), seja utilizado um valor provisório para a diferença entre o GSF verificado e o GSF “saneado”, por exemplo de 4%. Isso faria com que a quantia represada nas contabilizações da CCEE seja significativamente reduzida.

Todos os ajustes seriam recalculados desde o mês inicial, e a diferença seria honrada pelos geradores protegidos pelas liminares. No âmbito do acordo, outros agentes e associações que têm decisões judiciais de prioridade de recebimento, formalizariam desistência das mesmas. A CCEE tem condições de simular os efeitos de tal acordo, para apoiar os agentes em suas decisões.

Embora seja um grande montante, essa diferença deverá ser paga de qualquer forma caso a alteração legal apresentada pelo FASE venha a ser aprovada e a desistência das ações finalmente ocorra. Além disso, é razoável supor que as geradoras beneficiadas atualmente pelas liminares tenham provisão contábil e financeira para os montantes calculados pela CCEE nos ajustes das contabilizações, de modo que devem reunir condições para fazer o pagamento da diferença. E por fim, o acordo pode envolver pagamento parcelado dessa diferença.

Aparentemente, não há ganho nenhum para os geradores protegidos pelas liminares do GSF. Pelo contrário, deverão desembolsar quantias significativas por conta do acordo proposto, ainda que preservem o direito original obtido, de ressarcimento por danos causados por intervenções espúrias na oferta de energia. Então por que fazer esse tipo de proposta “ingênua”?

Simple: por que haveria um grande benefício para todos, pois o valor dos ajustes judiciais seria significativamente menor, o que aumentaria a percepção de adimplência, colaborando bastante para o destravamento do mercado. Outra razão: demonstrar que os agentes têm opções de encaminhamento do problema, e que soluções não dependem só dos órgãos de governo. É preciso buscar soluções “fora da caixa”, que não contemplem apenas mais conflito judicial ou lobby no Congresso.

Jean Albino é consultor.