

Contribuições da Statkraft para a 2ª fase da Consulta Pública nº 52/2022

A Consulta Pública nº 52/2022 trata da obtenção de subsídios referente ao relatório de Análise de Impacto Regulatório – AIR que trata do acesso à transmissão no cenário de expansão de geradores eólicos e fotovoltaicos.

Inicialmente, cumprimos essa Agência por trazer à discussão o enfrentamento de um dos temas críticos para o desenvolvimento de novos projetos – sobretudo de eólicos e fotovoltaicos – o de acesso ao sistema de transmissão.

O protagonismo recente do Ambiente de Contratação Livre – ACL, que se relaciona de forma direta com a abertura de mercado, atrelado ao cenário atual de escassez locacional de margem de escoamento, provocou modificações relevantes nas etapas de viabilização de novas usinas das fontes supracitadas. O equacionamento do acesso ao sistema de transmissão, assegurado quando da assinatura do Contrato de Uso do Sistema de Transmissão – CUST, tornou-se basilar para a tomada de decisão de investimento em determinado projeto. Cumpre ressaltar, contudo, que diversos outros fatores também cumprem papel relevante na estruturação do projeto, tais como custo de equipamentos, taxa de câmbio, financiamento, dentre outros.

Para projetos inseridos no ACL, o agente deve obter sua outorga, a qual produz direitos e deveres relacionados à implantação daquele empreendimento, em fase anterior ao acesso à transmissão. Atualmente, não há mecanismo de saída em caso de inviabilidade do acesso, cujo processo, ressalta-se, é enfrentado somente após a obtenção do ato de outorga.

Nesse contexto, a Statkraft Energias Renováveis (“Statkraft”) é favorável à proposição da inversão do fluxo dos processos de acesso e outorga, que mitiga o risco associado a uma declaração de inviabilidade do acesso à transmissão, traduzida por uma negativa de Parecer de Acesso.

Na primeira fase da Consulta Pública nº 52/2022, a Statkraft manifestou sua posição de forma favorável à *Alternativa C*, a qual, dentre as três alternativas apresentadas, era a única que propunha a inversão dos processos de acesso e outorga.

A Statkraft ressaltou, no entanto, a necessidade de algumas adequações na proposta como um todo.

Nesta segunda fase, foi incluída a *Alternativa D*, indicada como a mais adequada pela ANEEL, que trouxe a substituição da *Proposta 10* pela *Proposta 11*. Dentre as quatro Alternativas, a Statkraft concorda que a *Alternativa D* agrega as intervenções regulatórias mais adequadas. Entretanto, ainda carece de ajustes relevantes para a sua implementação, os quais serão expostos a seguir nesta contribuição.

Em síntese, a Statkraft propõe:

- I. a contagem do prazo de três anos para o início de execução do CUST a partir da emissão da outorga, juntamente com o estabelecimento do prazo de até 30 (trinta) dias a partir da assinatura do CUST para a solicitação da outorga do empreendimento;
- II. que as análises de outorga e de enquadramento no REIDI sejam feitas de forma simultânea e em paralelo pela ANEEL;
- III. que os processos de Alteração de Características Técnicas e de Parecer de Acesso possam ocorrer em paralelo;
- IV. a manutenção da possibilidade de antecipação da data de início de execução do CUST;
- V. o estabelecimento do prazo de um ano para o início de vigência das alterações e que o novo normativo não seja aplicável às usinas já outorgadas;
- VI. a necessidade de realização da análise de interferência concomitantemente ao processo de aceite da solicitação de Parecer de Acesso pelo ONS;
- VII. a supressão da redação que dispõe que a Faixa de Potência deve ser definida na outorga para as usinas associadas.

I. Prazo para início de execução do CUST

Na primeira fase da Consulta Pública nº 52/2022, o prazo limite para o início de execução do CUST proposto pela ANEEL foi de três anos a partir de sua assinatura, sem a possibilidade de eventual postergação (*Proposta 10*). Nesta segunda fase, a *Proposta 10* foi substituída pela *Proposta 11*, a qual também prevê o prazo limite de três anos para o início de execução do CUST a partir de sua assinatura, mas com a possibilidade de uma única postergação por até um ano.

Em sua contribuição à primeira fase desta Consulta Pública, a Statkraft manifestou que a *Proposta 11* seria a mais adequada dentre as alternativas apresentadas pela ANEEL, porém ressaltou a necessidade de adequações. Sendo assim, cumpre-nos indicar tais proposições.

Inicialmente, cabe expor que, entre a tomada de decisão de investimento, a qual possui o equacionamento do acesso à transmissão como peça fundamental, e o efetivo início das obras, o projeto precisa alcançar principalmente dois marcos regulatórios essenciais. O primeiro deles é a publicação do ato de outorga, o qual é exigido pelos bancos para efetuar a liberação de desembolso do financiamento, essencial para honrar os pagamentos dos contratos firmados. O outro marco é o enquadramento no Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento da Infraestrutura – REIDI, cujo benefício é considerado na estruturação dos projetos e, portanto, há necessidade de sua emissão para usufruto nos contratos e conseqüente início das obras.

As análises dos dois processos acima mencionados são de responsabilidade de órgãos que têm um corpo técnico sujeito a períodos de sobrecarga, o que pode resultar em prazos alongados para suas análises. Essa eventual conjuntura, todavia, não deve penalizar um agente que não possui ingerência sobre os prazos praticados pelas instituições competentes. Caso o prazo para a emissão da outorga seja demasiado longo, os três anos para o início da execução do CUST a partir de sua assinatura podem ser insuficientes para a implantação do empreendimento.

Considerando o exposto, **a Statkraft propõe que a contagem do prazo de três anos para o início de execução do CUST seja feita a partir da emissão da outorga, e não da assinatura desse contrato.**

Para sua implementação, poderiam ser seguidos os seguintes passos:

- i. Na solicitação de acesso, o agente deveria indicar a data de contratação do uso da rede limitada a três anos a partir da assinatura do CUST.
- ii. Depois da análise e emissão do Parecer de Acesso, seguidos pela assinatura do CUST, finalmente seria iniciado o processo de outorga, terminando em sua emissão.
- iii. A partir da emissão desta autorização, seria facultada ao gerador a postergação do início de execução do CUST por período limitado ao prazo verificado entre a assinatura do CUST e a emissão do ato de outorga (exemplo: se o prazo para a emissão da outorga foi de seis meses, o gerador poderia postergar o início de execução do CUST por até seis meses). Essa postergação estaria dispensada da cobrança de encargo de postergação.
- iv. Tendo como referência a nova data contratada, o gerador ainda poderia solicitar sua postergação por mais um ano, condicionada à contrapartida de encargo de postergação.

Ademais, cumpre destacar que essa proposta poderia ensejar eventual especulação por agentes que não estejam com o projeto plenamente desenvolvido, os quais buscariam assegurar a margem em fase muito preliminar do projeto – sem ter a posse ou propriedade das terras, por exemplo, e/ou sem ter o processo de licenciamento ambiental ao menos encaminhado. Com o objetivo de mitigar tal situação, **a Statkraft propõe, adicionalmente, que seja estabelecido o prazo de até 30 (trinta) dias a partir da assinatura do CUST para a solicitação da outorga do empreendimento, sob pena de rescisão do CUST.**

II. Concatenação das análises de outorga e enquadramento no REIDI

O processo atual para o enquadramento de projetos de geração do ACL no REIDI traz a exigência da outorga emitida como requisito à sua solicitação. Ou seja, os processos de outorga e de enquadramento no REIDI são sequenciais.

Esse racional para os projetos do ACL difere do rito para os projetos do ACR, que possuem a faculdade de concatenar as análises de outorga e REIDI. Caso optem por tal simplificação, as usinas do ACR têm o enquadramento no REIDI e a outorga publicados no mesmo ato (Portaria).

A publicação do enquadramento no REIDI, por ser de competência do Ministério de Minas e Energia – MME, não poderia estar contemplada no mesmo ato da outorga para

empreendimentos do ACL, cuja responsabilidade de emissão é da ANEEL. Todavia, por mais que o MME seja o órgão competente para a publicação do enquadramento no REIDI, a ANEEL é a responsável pela análise da adequação do pedido. Ao atestar a conformidade das informações apresentadas, a ANEEL encaminha o processo ao MME para posterior publicação da Portaria. Ressalta-se, novamente, que um dos requisitos para a instrução da análise pela ANEEL é que o empreendimento já esteja outorgado.

Conforme exposto no item I desta contribuição, o benefício do REIDI é considerado pelos empreendedores na estruturação dos projetos, e sua utilização nos contratos firmados precede o início das obras. Nesse contexto, eventual morosidade na publicação do enquadramento no REIDI tem impacto direto no cronograma de obras da usina.

A partir do exposto, **a Statkraft propõe que as análises de outorga e de enquadramento no REIDI sejam feitas de forma simultânea e em paralelo pela ANEEL.** Para tanto, o pedido de enquadramento no REIDI deveria prescindir da outorga emitida.

Como detalhamento, sugere-se que a ANEEL possa analisar os dois requerimentos em conjunto e, atestando a conformidade das informações, prosseguiria com (i) publicação do ato de outorga e (ii) encaminhamento do processo do enquadramento no REIDI ao MME. Destaca-se que essa proposta poderia ser de rápida implementação, haja vista que a mesma Superintendência é competente¹ pelos dois processos (Superintendência de Concessões, Permissões e Autorizações de Serviços de Energia Elétrica – SCE), não demandando alterações nas atribuições internas da Agência.

III. Alteração de características técnicas de forma paralela à revisão do Parecer de Acesso

As fontes eólicas e fotovoltaicas, especialmente, têm apresentado uma acelerada evolução tecnológica no passado recente. É nesse contexto que, entre a obtenção da outorga de determinado projeto (passando pelos processos regulatórios, fundiários, ambientais e de estruturação econômico-financeira), e a definição do fornecedor dos equipamentos (assinatura dos contratos), são verificadas alterações nas características técnicas do projeto. Essas modificações, naturalmente, cumprem a função de adequar a outorga à tecnologia que foi contratada de fato, que acaba sendo mais eficiente e de

¹ Portaria ANEEL nº 6.827, de 4 de maio de 2023.

capacidade superior à considerada inicialmente. Isso se traduz em preços mais competitivos praticados pelo gerador, refletindo também maiores benefícios ao consumidor final.

O Despacho nº 4.309, de 4 de novembro de 2014, trouxe uma grata inovação aos empreendedores, permitindo que os processos de alteração de características técnicas e Parecer de Acesso ocorram em paralelo. Para isso, deve-se apresentar ao ONS a cópia do pedido de alteração de características técnicas protocolado na ANEEL. Essa nova disposição reduziu os prazos dos cronogramas regulatórios dos empreendimentos, mitigando o impacto de eventual morosidade desses processos nas datas de entrada em operação comercial das usinas. Cumpre mencionar que, para a obtenção da Declaração de Atendimento aos Procedimentos de Rede (DAPR) de Teste, que precede a operação em teste, a usina deve estar em plena conformidade regulatória (outorga e CUST).

A minuta de Resolução Normativa apresentada na abertura da segunda fase desta Consulta Pública (Anexo I da AIR nº 2/2023-SRT-SRG-SCG-SFG/ANEEL - Minuta REN) altera o Anexo II da Resolução Normativa nº 876, de 13 de março de 2020 (REN 876/2020), dispondo que o CUST assinado passará a ser exigido para a solicitação da outorga, alinhado à proposição da *Alternativa D*. Nesse contexto, salienta-se que o Art. 14º da REN 876/2020 dispõe que:

“Art. 14. Para fins de alteração da capacidade instalada e demais alterações de características técnicas, a autorizada deverá apresentar à ANEEL a documentação referente à qualificação técnica prevista no Anexo I e os documentos constantes do Anexo II, atualizados”

(grifo nosso)

Dessa maneira, infere-se que, para o processo de alteração de características técnicas da usina, passaria a ser exigido o CUST atualizado, em conformidade com as novas características técnicas pretendidas. Os processos, com isso, passariam a ser obrigatoriamente sequenciais, o que retrocederia os avanços trazidos pelo Despacho nº 4.309, de 4 de novembro de 2014.

Em contrapartida, a minuta do Módulo 5 das Regras dos Serviços de Transmissão de Energia Elétrica – Regras de Transmissão (Anexo II da AIR nº 2/2023-SRT-SRG-SCG-SFG/ANEEL - Módulo 5), apresentada no contexto da segunda fase desta

Consulta Pública, prevê que, para que o ONS avalie uma solicitação de Parecer de Acesso em desacordo com a outorga, deve-se apresentar cópia do pedido de alteração de características técnicas protocolado na ANEEL. Os processos atuais, reforça-se, seguem exatamente esse rito, facultando ao gerador a possibilidade de solicitá-los em paralelo.

Diante do apresentado, presume-se que possa haver eventual inconsistência na interpretação depreendida da minuta de Resolução Normativa (Anexo I da AIR nº 2/2023-SRT-SRG-SCG-SFG/ANEEL - Minuta REN). De todo modo, **a Statkraft reforça que os processos de Alteração de Características Técnicas e de Parecer de Acesso possam ocorrer em paralelo**, mantendo o rito atual. Essa condição passaria a valer apenas para processos de revisão de Parecer de Acesso, uma vez que usinas outorgadas necessariamente já passariam a ter o CUST assinado (precedido por um Parecer de Acesso inicial).

IV. Possibilidade de antecipação do início de vigência do CUST

A contratação do uso da rede de transmissão compreende uma data de início de vigência, a partir da qual o sistema deverá estar disponível para uso pelo gerador. Inclusive para o processo atual, é uma decisão sob grandes incertezas, diante da complexidade das obras de empreendimentos de geração. A indicação dessa data deve ser feita no pedido do Parecer de Acesso, a qual é a mesma a constar no CUST.

Além disso, destaca-se que o Encargo de Uso do Sistema de Transmissão compõe parcela relevante do custo operacional do projeto – e qualquer atraso da entrada em operação da usina impacta seu retorno econômico. Por outro lado, a usina só pode iniciar a injeção de potência no sistema a partir daquela data, mesmo que já esteja apta em momento anterior. Desvios podem ocorrer durante a etapa de construção, por fatores alheios à gestão do empreendedor.

Diante disso, atualmente são previstos mecanismos de postergação e de antecipação do CUST. O de postergação deve ser feito até 31 de março anterior ao ciclo tarifário contratado, obedecendo critérios específicos, enquanto o de antecipação deve ser precedido por uma revisão de Parecer de Acesso, aprovada mediante disponibilidade de margem.

Em relação à presente Consulta Pública, o item 220 do Relatório de Análise de Impacto Regulatório nº 2/2023-SRT-SRG-SCG-SFG/ANEEL indica que a data para

início de execução definida na assinatura do CUST, bem como a data eventualmente postergada de início de execução, somente poderá ser estabelecida uma única vez. Dessa forma, não seria prevista a possibilidade de antecipação.

Por outro lado, a minuta do Módulo 5 das Regras de Transmissão (Anexo II da AIR nº 2/2023-SRT-SRG-SCG-SFG/ANEEL - Módulo 5) prevê a possibilidade de antecipação através da manutenção do processo atual, mediante revisão de Parecer de Acesso.

Pelo exposto, entende-se que possa haver eventual inconsistência na redação indicada no Relatório de Análise de Impacto Regulatório nº 2/2023-SRT-SRG-SCG-SFG/ANEEL. De todo modo, **a Statkraft reforça a manutenção da possibilidade de antecipação da data de início de execução do CUST**, mediante revisão do Parecer de Acesso, desde haja disponibilidade de margem. Conforme explorado, desvios no cronograma de entrada das usinas podem ocorrer em virtude da complexidade da construção desses empreendimentos e, caso haja antecipação, deve ser permitida ao agente a antecipação do início de execução do CUST.

V. Regime de transição e alcance do novo normativo

No item 236 do Relatório de Análise de Impacto Regulatório nº 2/2023-SRT-SRG-SCG-SFG/ANEEL, foi indicado pela ANEEL um prazo geral de seis meses para o início de vigência das propostas, contados a partir da aprovação do novo arcabouço regulatório, aplicando-se a novos pedidos de outorga, acesso e assinatura de CUST.

A despeito da Garantia de Rescisão do CUST já ter sido endereçada em caráter mais célere quando da abertura da Consulta Pública, com a qual a Statkraft concorda que seja implementada brevemente, entende-se que o emprego de um regime de transição para o início da aplicação dos demais regramentos é adequado e confere previsibilidade aos agentes.

As proposições que estão sendo apreciadas nesta Consulta Pública alteram de forma estrutural o planejamento e os compromissos já firmados pelos empreendedores com relação à implantação dos empreendimentos. As decisões de investimento, das quais algumas precedem a solicitação da outorga, são pautadas em cronogramas que poderiam ser afetados por alguns dispositivos propostos – impactando na viabilidade econômico-financeira do projeto.

Nessa linha, a **Statkraft propõe que essas proposições não sejam aplicáveis a usinas já outorgadas**. Adicionalmente, a **Statkraft propõe que seja estabelecido o prazo de um ano para o início de vigência das alterações**, com exceção da Garantia de Rescisão do CUST, que com a qual concordamos que deve ser implementada de forma célere.

VI. Análise de interferência

A análise de interferência é um dos requisitos exigidos para a emissão do Despacho de Registro do Requerimento de Outorga (DRO) pela ANEEL, etapa anterior à solicitação da outorga. Esse rito impede que determinado empreendimento eólico seja outorgado em localização que impacte a produção energética de outra usina sem uma declaração de ciência do agente impactado. Dessa forma, eventual dissensão do gerador afetado em relação à implantação do novo parque eólico é resolvida quando o novo agente ainda não está outorgado e, portanto, sem estar comprometido com obrigações e deveres junto ao Poder Concedente.

A proposta apresentada pela ANEEL no âmbito desta Consulta Pública dispõe da inversão do fluxo processual de acesso e outorga. Apesar da exigência do CUST assinado para a solicitação da outorga, não há menção a outra alteração nos requisitos necessários para esse processo.

Em relação à *Alternativa D*, com tal inversão de processos de acesso e outorga, entende-se que a análise de interferência, a princípio, seria mantida no âmbito da apreciação da solicitação da outorga. Nesse sentido, eventual discordância de algum agente afetado quanto à interferência sofrida poderia resultar em uma negativa da emissão da outorga pela ANEEL. Essa negativa, frisa-se, ocorreria em uma etapa na qual o gerador já tivesse firmado determinado compromisso com a implantação do empreendimento, representado pela assinatura do CUST e respectivo aporte de garantia.

Com o objetivo de mitigar as consequências desse tipo de situação, a **Statkraft alerta para a necessidade de realização da análise de interferência concomitantemente ao processo de aceite² da solicitação de Parecer de Acesso pelo ONS**. Para tanto, essa avaliação poderia ser realizada (i) pelo próprio Operador,

² Prazo de 15 dias, conforme item 2.14.2 do Módulo 5 das Regras dos Serviços de Transmissão de Energia Elétrica

ou (ii) pela ANEEL, através de uma integração do SGAcesso para que a Agência pudesse avaliar esse requisito.

Como detalhamento, em casos de negativa do pedido de outorga por conta de eventual interferência, o aceite do Parecer de Acesso seria negado, com a devolução integral da Garantia Financeira apresentada para o início desse processo.

Subsidiariamente, caso a Agência opte pela não implementação dessa proposta, propõe-se que eventual negativa de emissão da outorga por conta de interferência permita ao gerador (i) a rescisão não-onerosa do CUST, com devolução integral da garantia aportada, ou (ii) o ajuste no arranjo do projeto, sem alteração do MUST, de modo a eliminar tal interferência.

VII. Usinas associadas

A regulamentação para as usinas híbridas e associadas, trazida pela Resolução Normativa nº 954, de 30 de novembro de 2021 (REN 954/2021), foi inovadora ao permitir uma contratação otimizada do uso da rede, desde que cumpridos determinados requisitos.

Especificamente para a contratação por usinas associadas, o agente deve selecionar o MUST dentro da chamada Faixa de Potência³ do conjunto associado. Conforme expresso na REN 954/2021 e no Módulo 5 das Regras de Transmissão, a Faixa de Potência deve ser definida na outorga. Para essa definição e respectivo enquadramento como usinas associadas, a Agência exige a apresentação de uma Informação de Acesso que apresente a característica de associação.

Sendo assim, para não haver uma lacuna regulatória com a extinção da Informação de Acesso, **a Statkraft propõe a supressão da redação que dispõe que a Faixa de Potência deve ser definida na outorga para as usinas associadas**. Desse modo, o gerador poderia solicitar o Parecer de Acesso diretamente ao ONS, que é quem avaliaria as condições para a associação, incluindo a Faixa de Potência. Cumpre mencionar que essa proposta vai ao encontro da economia processual e redução de burocracia.

³ Faixa de Potência: Faixa de valores de potência compreendida entre a soma das potências elétricas ativas nominais da tecnologia de geração de maior participação na central geradora híbrida ou centrais geradoras associadas, e a soma das potências elétricas ativas nominais de todas as Tecnologias de geração