

COMENTÁRIOS À CONSULTA PÚBLICA DO CONSELHO DE REGULADORES DO MIBEL

MECANISMO DE GARANTIA DE ABASTECIMENTO

1. INTRODUÇÃO

O presente documento pretende transmitir ao Conselho de Reguladores do MIBEL a posição da ELECOPOR – Associação Portuguesa das Empresas do Sector Eléctrico sobre o tema da Garantia de Abastecimento, no âmbito da Consulta Pública lançada em 16 de Abril de 2007 por aquele Conselho.

A ELECOPOR alertou oportunamente as entidades portuguesas competentes para a necessidade de um mecanismo de garantia de abastecimento, tendo presente o processo de liberalização em curso e a necessidade de fornecer aos agentes um quadro regulatório harmonizado, como condição de um correcto funcionamento do Mercado Ibérico de Electricidade (MIBEL).

Como Associação representativa das principais empresas do sector, a ELECOPOR procura contemplar na resposta os aspectos consensuais entre os seus Associados, sem prejuízo de cada um, individualmente, enviar os seus comentários, naturalmente mais completamente justificados.

2. COMENTÁRIOS NA GENERALIDADE

É relativamente consensual que os mercados “grossistas” de energia eléctrica não dão incentivos suficientes e apropriados para estimular novos investimentos em capacidade de produção: nem no tempo exacto, nem nos locais mais adequados, nem com as tecnologias mais convenientes.

Verificam-se sempre imperfeições de mercado e constrangimentos institucionais que têm como resultado manter os preços da energia abaixo do seu nível de eficiência, durante períodos de tempo em que deveriam ser mais elevados, não gerando receitas suficientes para cobrir os custos de investimento de novas capacidades de produção de acordo com critérios de fiabilidade.

De qualquer forma, mesmo na situação irrealista de um mercado perfeitamente concorrencial, em que o preço igualasse o custo marginal de curto prazo da central

marginal, existiria um défice de receitas, para todos os geradores, igual ao custo de uma nova central de ponta.

O resultado deste funcionamento é uma eventual retracção dos investimentos e a redução da segurança de abastecimento. Para a garantir, as alternativas podem assentar em mecanismos de regulação, em mecanismos de mercado, ou em soluções mistas:

1. Funcionamento totalmente livre do mercado diário de energia.

Nesta opção assume-se que os períodos de escassez são suficientemente frequentes e atingem preços suficientemente elevados para os produtores recuperarem o investimento. Em contrapartida, aceita-se que, nos mesmos períodos, os consumidores fiquem sujeitos a esses preços.

2. Mecanismo compensatório, regulado, de garantia de abastecimento.

Nesta opção, parte da remuneração dos produtores é garantida através deste pagamento. Reduz-se a volatilidade dos preços no mercado e reduz-se a probabilidade de períodos de escassez com preços muito elevados.

O preço da compensação é estabelecido de forma administrativa, esperando-se, desta forma, estimular investimentos atempados em novas capacidades de produção.

3. Mercados de capacidade.

Neste modelo a reserva necessária é obrigatoriamente transaccionada entre consumidores (ou comercializadores) e produtores, podendo assumir a forma de blocos de potência de reserva ou de potência interruptível.

Estes mercados de capacidade - de potência ou de interruptibilidade - podem assentar, ou numa contratação bilateral directa entre produtores e consumidores (ou comercializadores), ou em leilões onde os produtores vendem capacidade ou compram interruptibilidade.

O modelo não tem incentivos à disponibilização de capacidade em situações de escassez, pelo que deve ser complementado com mecanismos explícitos de penalização.

4. *Contratos com o Operador do Sistema*

Nesta opção atribui-se ao Operador do Sistema a obrigatoriedade de adquirir a reserva necessária. Para isso, o Operador do Sistema promove leilões para aquisição de blocos de potência (junto dos produtores) ou de contratos de interruptibilidade (junto dos consumidores/comercializadores). Os custos destas aquisições são passados aos consumidores através de tarifas reguladas.

Neste modelo, reduz-se a volatilidade dos preços no mercado de energia, a quantidade a adquirir é definida "a priori" em função do nível de reserva a respeitar e os preços de garantia de potência e de interruptibilidade resultam de mecanismos de mercado.

5. *"Reliability options" – Opções de Garantia/Disponibilidade*

Com este modelo pretende-se estabilizar o mercado, estimulando futuros investimentos na medida do necessário e sem volatilidade excessiva de preços.

As "reliability options" são opções de compra que o Operador do Sistema adquire aos produtores que voluntariamente aderem ao sistema. Quando o preço do mercado diário excede o preço de exercício da opção, os produtores pagam ao Operador a diferença entre ambos. O mecanismo funciona como penalização para os produtores que, nessas situações, ou não estão a produzir, ou não estão disponíveis.

O preço de exercício funciona como limite ao preço de mercado e é definido com um valor superior (p.ex. 15%) ao custo marginal da central mais cara. Os consumidores têm a garantia de que existe um preço máximo bem definido; em contrapartida, pagam um montante fixo aos produtores, dado pelo valor da opção.

3. QUESTÕES

1. Tendo em atenção as características do sistema eléctrico ibérico, considera necessária a existência de um mecanismo de garantia de abastecimento?

Aspectos genéricos

Certas características da energia eléctrica justificam um enquadramento particular, quer a nível do mercado, quer a nível legal e regulamentar. Essas características são:

- A energia eléctrica é um bem essencial;
- A energia eléctrica não é armazenável em quantidades significativas;
- O sector eléctrico é fortemente capital-intensivo, exigindo investimentos avultados, com longa vida útil e não deslocalizáveis.

A garantia de abastecimento exige uma sobre-capacidade capaz de responder rapidamente às variações de consumo. Para que esta sobre-capacidade se verifique, é necessário um mecanismo de garantia de abastecimento que se pode justificar à luz de vários argumentos.

1) Alternância entre Sub e Sobre-investimento

Tendência para ciclos de sub e sobreinvestimento (*boom and bust*), reflectindo-se numa elevada volatilidade dos preços no mercado. Essa alternância é indesejável e justifica um mecanismo que a reduza, sem afectar a concorrência e dando sinais correctos para investimentos em tempo útil. O mesmo mecanismo reduz a volatilidade dos preços de mercado.

2) Incentivo a Novos Operadores

Um mecanismo de garantia de potência, reduzindo o risco, incentiva a entrada de novos operadores, contribuindo para garantir capacidade disponível em situações de picos de consumo ou de indisponibilidades fortuitas.

3) Falhas de Mercado

O preço de venda de energia nos mercados de curto prazo pode ser insuficiente para garantir períodos de retorno adequados do capital investido em nova capacidade. Como consequência, os novos investimentos são adiados, pondo em causa a segurança de abastecimento.

A lógica económica dos aumentos de preço – teoricamente sem limitações – como sinal de escassez, aplicada ao mercado eléctrico, tem falhas por várias razões:

- 1) tentação de intervenção no mercado por parte do poder político, impondo preços máximos e distorcendo os sinais económicos quanto à verdadeira escassez de oferta;
- 2) factores exógenos (irregularidade hídrica e eólica, paragens não programadas, volatilidade de consumos), que acentuam a incerteza quanto à escassez relativa e reduzem a fiabilidade dos sinais transmitidos;
- 3) elevado intervalo de tempo entre o momento em que é dado o sinal de escassez, e o momento em que é possível ter nova capacidade instalada.

Um mecanismo de garantia de abastecimento, correctamente estruturado, pode colmatar as falhas apontadas, dando sinais económicos correctos e atempados e garantindo a recuperação (ainda que parcial) dos investimentos de forma imune a factores exógenos.

Sistema ibérico. Aspectos específicos

No caso português, e tendo em vista o mercado ibérico, há argumentos adicionais que justificam a existência de um mecanismo de garantia de abastecimento.

4) Remuneração da Margem de Reserva

A margem de reserva decorrente do simples funcionamento do mercado será, em regra, inferior à margem de reserva “objectivo” pretendida pelos responsáveis pela política energética, na medida em que a segunda vai implicar, inevitavelmente, um volume de capacidade ociosa, mas disponível para cobrir pontas de consumo ou outros incidentes.

A “ociosidade” traduz-se em menos horas de funcionamento, excesso de oferta e diminuição de preços, e, por esse facto, não é expectável que o mercado gere, espontaneamente, a margem de reserva pretendida.

O problema agrava-se em sistemas com elevada volatilidade da produção, nomeadamente eólica e hídrica, como é o caso de Portugal, em que uma determinada margem de reserva exige uma “capacidade objectivo” superior à exigida em sistemas assentes em produção térmica convencional.

Em Portugal, a margem existente está-se a deteriorar, com redução das horas de funcionamento da potência térmica, em resultado da crescente penetração do regime especial, que goza de prioridade de entrega à rede e cuja disponibilidade é altamente irregular. O regime especial deve ser acompanhado de investimentos em potência convencional de *backup* que, todavia, não vai funcionar o número de horas – e portanto colocar a energia – suficiente para se rentabilizar. A “margem” obtida em mercado reduz-se.

Os pagamentos por garantia de potência compensam a deterioração da margem obtida no mercado e funcionam como incentivo a que novos investimentos reponham a desejável garantia.

5) Assimetria Ibérica

A inexistência, em Portugal, de um mecanismo de pagamento por garantia de potência (e a sua existência em Espanha), para além de problemas de concorrência (receitas suplementares para produtores em Espanha), justifica preocupações adicionais quanto à segurança de abastecimento em Portugal. A assimetria de condições é um incentivo à instalação de nova capacidade em Espanha, em detrimento de Portugal, onde actualmente é mais necessária.

Por outro lado, o MIBEL deve implicar que, por exemplo, o factor de utilização e o preço médio de venda de um novo grupo de CCGT sejam idênticos em Portugal ou Espanha. A não harmonização de um mecanismo de garantia de abastecimento conduz a resultados distintos, reduzindo a TIR dos investimentos em Portugal.

Pelos motivos expostos, conclui-se que, em geral, é necessário um mecanismo explícito de garantia de abastecimento. No contexto ibérico, e português em particular, essa necessidade é ainda mais justificada e urgente.

2. Tendo em atenção a situação actual do parque produtor e da procura, assim como as previsões de instalação de nova capacidade de produção e o crescimento esperado da procura, e considerando as especificidades próprias de cada um dos sistemas, quais são as necessidades do sistema eléctrico para aumentar a garantia de abastecimento na Península Ibérica?

Em Espanha, o pagamento de uma garantia de potência tem levado à instalação de nova capacidade de produção, concretizada num grande número de grupos de ciclo combinado a gás natural, que fornecem, no curto/médio prazo, um “índice de cobertura” (e de garantia de abastecimento) confortável.

Em Portugal, e nos próximos anos, a garantia de abastecimento passa pela realização de novos investimentos. O crescimento da procura, aliado às intenções de forte investimento em energia renovável (com baixo nível de garantia) e os constrangimentos por exigência da redução de emissões (com descomissionamento de grupos, designadamente a fuel, até 2010), baixa a margem de reserva nacional para valores dificilmente aceitáveis.

Por outro lado, apesar do projectado aumento da capacidade de interligação, não são de excluir situações em que essa capacidade seja conjunturalmente reduzida por necessidades ou dificuldades no sistema espanhol (tal como o histórico dos últimos anos comprova).

Finalmente, a concretização, em Portugal, das anunciadas intenções de investimento em CCGTs dependerá em grande parte da existência de condições económicas adequadas, como seja a garantia de potência. O elevado valor de produção intermitente a integrar nos próximos 4-5 anos, e que pode atingir cerca de 50% da ponta de consumo, exige a instalação de capacidade adicional de *backup*.

Torna-se, por isso, indispensável um mecanismo de garantia de potência, harmonizado entre Portugal e Espanha. Contudo, como os pontos de partida dos dois países são distintos, em termos de margem de reserva (ou índice de cobertura), o preço unitário dessa garantia não deverá ser o mesmo, sob pena de dificultar os investimentos em Portugal, justamente onde aquela margem é mais baixa.

3. Como pode o regulador medir e valorizar a contribuição dos produtores para a fiabilidade do sistema, tendo em conta as suas particularidades próprias (tecnologia de produção, disponibilidade, etc.)?

A fiabilidade do sistema deve ser encarada em duas ópticas distintas: de “curto prazo” e de “longo prazo”. Num contexto de mercado, os dois horizontes temporais implicam a existência de incentivos que valorizem:

- Disponibilidade de energia (e potência) por parte das centrais em serviço, nos períodos de maior consumo (ponta);
- Investimentos atempados em novas centrais.

No curto prazo, o mecanismo de garantia de potência destina-se a maximizar a disponibilidade dos meios de produção instalada, nos momentos em que a sua contribuição é mais necessária. Esta componente “disponibilidade” não deve diferenciar tecnologias de produção.

No longo prazo, a garantia de potência destina-se a estimular novos investimentos, tendo em conta as receitas expectáveis da venda de energia em mercado e o seu grau de cobertura dos encargos totais. Da comparação resultará a definição da necessidade de um eventual complemento, a atribuir sob a forma de garantia de potência (componente “capacidade”). Contrariamente à componente “disponibilidade”, a componente “capacidade” pode dar um tratamento diferenciado por tecnologia, se tal for considerado conveniente por razões de política energética.

Propõe-se que o mecanismo a definir assente em duas variáveis: a margem de reserva (referida a uma margem de reserva “objectivo”) e o custo de uma nova central. A partir destas variáveis pode formalizar-se uma relação com outros parâmetros donde resultará um preço.

Se se pretende uma repartição equilibrada de novos investimentos entre Portugal e Espanha o mecanismo de garantia de abastecimento deve estar ligado à margem de reserva definida para cada país. Se assim for, o preço depende da margem de reserva (real e “objectivo”) em cada sistema e um mesmo mecanismo pode conduzir, inicialmente, a preços de garantia de potência diferentes nos dois países. A médio/longo prazo os preços serão tendencialmente iguais.

O valor a pagar por garantia de potência é normalmente referido ao custo de uma central de ponta, tipicamente, uma turbina a gás de ciclo simples. É a tecnologia de menor investimento e aquela cuja viabilidade no mercado mais depende de um pagamento de garantia de potência (devido ao reduzido factor de utilização da potência instalada). Contudo, pode haver vantagem (menores custos para os consumidores) em considerar como referência o custo de um grupo de ciclo combinado.

Além disso, deve configurar-se o mecanismo de modo que o preço dependa da capacidade que for sendo adicionada e da percentagem de produção intermitente. Em particular, o preço deverá ser igual a zero a partir do momento em que for superada a margem de reserva objectivo.

4. Estabelecidas as necessidades do sistema, como deverá definir-se o produto solicitado aos produtores de energia eléctrica para aumentar a garantia de abastecimento?

Numa óptica de curto prazo, o “produto” solicitado aos produtores é a disponibilidade de uma potência que garanta o abastecimento dos consumos; é um produto “homogéneo”, sendo indiferente a tecnologia que o fornece.

No caso português, convém considerar explicitamente o pagamento da garantia às centrais que beneficiam dos Custos de Manutenção do Equilíbrio Contratual (CMECs), pois fornecem o mesmo “produto” que as restantes. Não há custos acrescidos para o Sistema, uma vez que os CMECs já contemplam a existência de um pagamento de garantia de potência.

Como se disse, a “homogeneidade” do produto “garantia de abastecimento” (ou “margem de reserva”) não justifica diferenciar a sua valorização consoante a tecnologia de produção, mas a potência disponível deve ser calculada atendendo às características da tecnologia. Por exemplo, a potência garantida pelas centrais hidroeléctricas deve ter por base a garantia efectiva (por exemplo, verificada em anos anteriores, nas horas de maior procura).

Deve-se também prever que o Operador do Sistema possa verificar a disponibilidade real, aplicando penalidades aos agentes cuja disponibilidade não se verifique.

O modelo proposto pode atender a orientações de Política Energética quanto ao *mix* energético desejável se, legalmente, for definido um coeficiente de majoração para as tecnologias cuja instalação se pretende privilegiar e a que o mercado não esteja a dar resposta.

5. Atendendo às experiências internacionais e às características particulares do sistema ibérico, qual considera que é a abordagem mais adequada para a definição do mecanismo de garantia de abastecimento?

Das respostas anteriores infere-se que se considera como mais adequada uma abordagem a que corresponda maior nível de regulação, uma vez que, no momento actual, o preço do produto “garantia de abastecimento” pode não ser correctamente determinado se entregue exclusivamente a mecanismos de mercado.

Isso não significa, no entanto, que seja integralmente fixado de forma administrativa: o mecanismo proposto é estável na estrutura mas dinâmico nos resultados.

Esta abordagem parece preferível a uma simples adaptação a Portugal do mecanismo actualmente aplicado em Espanha, mesmo que corrigido de algumas das suas reconhecidas imperfeições e distorções.

6. Que mecanismos existem para incorporar e reconhecer a contribuição do produto do lado da procura? Como é que se mede esta contribuição? Como se podem compatibilizar os mecanismos de interruptibilidade com um mecanismo de garantia de abastecimento?

O contributo da procura para a garantia de abastecimento enquadra-se no conjunto de instrumentos genericamente designados por “*demand side management*” (*DSM*).

A reconhecida rigidez da procura relativamente ao preço, no curto prazo, leva a que o seu contributo para a garantia de abastecimento se faça através de mecanismos de interruptibilidade.

Na medida em que interromper o fornecimento aos consumidores aderentes a esse mecanismo tem, na cobertura dos picos de consumo, um efeito semelhante a adicionar nova capacidade de produção, justifica-se que o mecanismo tenha uma formalização idêntica.

A formalização do mecanismo de interruptibilidade deve:

- incentivar sobretudo a adesão de grandes clientes, o que facilita a gestão do sistema;
- deixar a decisão de adesão ao livre arbítrio dos clientes, prevendo penalidades para os aderentes que não correspondam a uma solicitação de interrupção;
- ser flexível e prever tempos de pré-aviso de interrupção adequados às características dos consumidores em causa;

- reflectir-se num desconto no valor da factura, directamente proporcional à potência interruptível e inversamente proporcional ao tempo de pré-aviso.

7. Uma vez definido o produto e o sistema de remuneração aos agentes que o disponibilizam, qual é o mecanismo para distribuir o pagamento pela procura?

Na medida em que a garantia de abastecimento é um “produto” fornecido a todos os consumidores, independentemente da forma como adquirem a energia (em mercado ou em regime regulado), o seu custo deve repercutir-se sobre todos.

Os consumidores interruptíveis irão ressarcir (com prémio) o pagamento da garantia através do desconto na factura.

8. Considera possível definir um mecanismo harmonizado aplicável ao sistema ibérico?

- As necessidades de aumentar a garantia de abastecimento em cada um dos sistemas eléctricos, em particular considerando a diferença existente actualmente na relação entre os valores de potência instalada e as pontas de consumo dos dois países são comparáveis?
- Em termos da definição de um único produto para o sistema ibérico peninsular, considera que é possível aplicar um mecanismo (e/ou um único produto) comum para ambos os sistemas? Que implicações pode ter a limitada capacidade da interligação eléctrica entre Portugal e Espanha?
- Do ponto de vista da procura em ambos os sistemas, será possível estabelecer uma metodologia de repartição que seja comum a ambos os sistemas? Deve ser considerado algum tipo de diferenciação que tenha em consideração o grau de firmeza e/ou suficiência apresentado por cada um dos sistemas?

Considera-se possível e desejável, a definição de um mecanismo de garantia de abastecimento aplicável ao sistema ibérico. Tal não implica, necessariamente, que o preço pago pelo “produto” garantia de abastecimento seja igual.

Das respostas anteriores, já se concluiu que, baseando-se o mecanismo em margens de reserva “objectivo”, definidas separadamente para cada um dos dois sistemas ibéricos (e potencialmente diferentes), e sendo diferentes as margens de reserva à

data de início de aplicação do mecanismo, o mesmo mecanismo conduzirá, temporariamente, a preços de garantia provavelmente diferentes, sendo os consumidores de cada sistema responsáveis pelo pagamento da garantia do “seu” sistema.

No que respeita às interligações, o mecanismo proposto entra em linha de conta com a capacidade de interligação existente. As implicações dessa capacidade estão internalizadas e a alteração do seu valor reflecte-se automaticamente nos resultados da aplicação do mecanismo, isto é, no preço a pagar.

Assumindo uma progressiva redução das assimetrias, um reforço das interligações e uma natural integração de condições de exploração, é expectável que, a prazo, a margem de reserva “objectivo” venha a ser definida a nível ibérico e se venham a igualar os preços pagos pelos consumidores do dois sistemas.