



**CONSULTA PÚBLICA DO CONSELHO DE REGULADORES DO
MIBEL ACERCA DE UMA PROPOSTA PARA UM MECANISMO
DE GARANTIA DO ABASTECIMENTO DE ENERGIA ELÉCTRICA**

16 DE ABRIL DE 2007

CONSULTA PÚBLICA DO CONSELHO DE REGULADORES DO MIBEL ACERCA DE UMA PROPOSTA PARA UM MECANISMO DE GARANTIA DO ABASTECIMENTO DE ENERGIA ELÉCTRICA

Introdução

Na XXIIª Cimeira Luso-Espanhola realizada em Badajoz, nos dias 24 e 25 de Novembro de 2006, os Governos de Portugal e Espanha decidiram encarregar o Conselho de Reguladores, tomando em consideração o plano de compatibilização regulatória a desenvolver pelos Directores Gerais de Energia do Ministério de Economia e Inovação de Portugal e do *Ministerio de Industria, Turismo y Comercio* de Espanha, de apresentar uma proposta de mecanismo para garantia de potência antes de 31 de Maio de 2007, tendo em conta as especificidades próprias de cada país.

Neste contexto, o Conselho de Reguladores do MIBEL decidiu elaborar um documento de consulta pública com o objectivo de recolher dos agentes do mercado, empresas que operam no sistema eléctrico e outras entidades interessadas, a sua opinião acerca de um mecanismo de garantia de abastecimento de energia eléctrica, para ser aplicado no MIBEL.

Para o cumprimento deste objectivo, o Conselho de Reguladores elaborou o presente documento de consulta segundo um formato em que são colocadas várias perguntas sobre as quais se pretende centrar a discussão. Agradece-se, desde já, a todos os participantes os contributos que, sob a forma de comentários ou sugestões, poderão ser enviados até 30 de Abril de 2007, para os seguintes endereços de correio electrónico: gpmibel@erse.pt e gpmibel@cne.es.

Todos os comentários escritos recebidos na CNE e na ERSE serão publicados através de suas páginas de Internet, salvo indicação em contrário.

Necessidade de um mecanismo de garantia de abastecimento

As teorias microeconómicas estabelecem que num mercado em que a procura responde ao preço - na ausência de economias de escala - o preço de mercado é suficiente para remunerar o custo de produção: o preço alcançará o nível definido pela função de utilidade dos consumidores (preço que estes estão dispostos a pagar). Contudo, as particularidades dos mercados de electricidade (preços máximos, alta volatilidade e aversão ao risco) conduzem a que o mercado diário (spot) não seja capaz de garantir ao sistema, por si próprio, a existência de capacidade instalada para responder às solicitações da procura no longo prazo.

- A existência de preços máximos (price caps) implícitos - associados a pressões por parte do regulador - ou explícitos, mitiga o sinal de preço marginal, que associa a modulação do preço à margem de reserva. Esta situação altera o planeamento da operação do sistema no médio prazo e, simultaneamente, impede que os produtores recuperem os seus custos, em especial os das centrais de ponta.
- A alta volatilidade dos mercados de produção de electricidade aumenta a aversão ao risco dos possíveis investidores em nova produção.

A solução para estes problemas parece ser o mercado a prazo. Com efeito, se entre produtores e consumidores se estabelecessem contratos de longo prazo, reduzir-se-ia

o risco de preços altos para os consumidores – permitindo-lhes pagar o nível de capacidade desejada – e a exposição ao risco do produtor - seria atractivo planear a operação dos grupos para otimizar o nível de garantia de abastecimento e investir na construção de novas centrais. Neste quadro, o comportamento da procura no longo prazo parece solucionar os problemas referidos.

No entanto, a procura real não responde no mercado de longo prazo: o financiamento a longo prazo de sucessivos défices tarifários desincentivam as coberturas de risco de existência de preços altos, existindo igualmente um certo seguro implícito segundo o qual os consumidores confiam que o regulador 'não permitirá que os preços ultrapassem determinados limites'. Inclusivamente, numa situação crítica, os produtores expostos ao risco estariam dispostos a pagar preços altos para que os consumidores aceitassem ser interrompidos, evitando assim uma situação de falta de abastecimento. Todavia, os preços manter-se-iam altos, não sendo evitados os inconvenientes para os consumidores.

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

Necessidades do sistema

O passo prévio à definição de qualquer mecanismo visando incrementar a garantia de abastecimento é a avaliação das necessidades do sistema. Existem dois parâmetros que importa determinar: o que é que o sistema necessita - potência ou energia -, e quando o necessita - períodos críticos -. As necessidades que se apresentam dependem criticamente das características de cada sistema, em particular de:

- O comportamento da procura : sazonalidade; consumo nas horas de ponta.
- A estrutura do parque produtor. Neste ponto, a questão chave é o factor de disponibilidade dos grupos produtores, em especial, o peso da produção sujeita a restrições de energia, principalmente a produção hidráulica, a produção eólica e, por vezes, a produção a partir de gás, devido a potenciais problemas de abastecimento.

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?

Medida da contribuição para a garantia de abastecimento (firmeza)

Conforme referido, será necessário avaliar se o sistema tem necessidades e, em caso afirmativo, a natureza das mesmas. Estas podem situar-se num dos dois extremos, necessidade de potência ou de energia, ou em algum ponto intermédio da combinação entre elas.

Uma vez realizada esta tarefa, para a definição de todo o mecanismo de garantia de abastecimento, independentemente de qual seja o seu formato, torna-se necessário que o regulador avalie a contribuição para a garantia de abastecimento de cada um dos produtores no sistema. Mais em particular, é necessário estabelecer uma metodologia que permita definir uma medida desta contribuição (a que está a ser disponibilizada e a que seria capaz de disponibilizar em função dos incentivos que resultem do mecanismo), que sirva de índice de referência para fornecer aos produtores os sinais adequados.

3) Como pode o regulador¹ medir e valorizar a contribuição dos produtores para a fiabilidade do sistema, tendo em conta as suas particularidades próprias (tecnologia de produção, disponibilidade, etc.)?

Definição do produto de fiabilidade dos agentes produtores

Qualquer alternativa que implique um certo grau de regulação colocará a necessidade de definir um produto de fiabilidade. Este instrumento apoia-se numa medição de firmeza que seja “coerente”, ou seja, que reflecta aquilo que se pretende. Esta medição é tomada como índice subjacente de um “produto de fiabilidade” sobre o qual se podem estabelecer opções, prazos, contrapartes, obrigações, penalizações, etc.²

A metodologia seguida para definir o “produto de fiabilidade” associada ao mecanismo seleccionado deve permitir reflectir a contribuição efectiva para a garantia de abastecimento do sistema. A definição do produto deve constituir um incentivo para que os produtores estejam disponíveis nos períodos de maior escassez. O racional económico associado a este produto deve ser claro e coerente com a margem de reserva que se perspectiva no curto, médio e longo prazo.

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

Definição do mecanismo de remuneração do produto

Para descrever as diferentes alternativas que se podem conceber para definir um mecanismo que pretenda garantir o abastecimento de energia eléctrica, pode-se optar por tomar como critério básico o nível de regulação que se decide aplicar. Assim, podem-se ordenar as diferentes alternativas começando por uma abordagem

¹ A referência ao “regulador” deve entender-se de forma genérica, tratando-se, em cada caso, da entidade responsável pela regulação da matéria referida.

² A título de exemplo, refira-se que no mecanismo de garantia de potência vigente em Espanha, a medida da firmeza é dada pelo “Coeficiente de Reparto”, sendo o produto o instrumento que baseado nesta medida, estabelece a remuneração a que tem direito cada produtor. Em alguns sistemas eléctricos de países da América Latina com componente hidráulica significativa, a medida é a produção histórica dos produtores nos “momentos de máxima solicitação das centrais térmicas”.

totalmente liberalizada e progressivamente descrever as opções que surgem à medida que se incrementa o peso da regulação na definição do mecanismo.

Seguindo este critério, além da alternativa de não aplicar qualquer regulação, descrevem-se seguidamente três alternativas – níveis - principais:

- Na primeira alternativa, perante a falta de contratação a prazo o regulador limita-se a estabelecer a obrigação aos agentes de contratar um produto - definido com maior ou menor detalhe - que implique garantia de abastecimento no médio e longo prazo (em função do prazo que se defina). Para isso, além da definição do produto, deve ser estabelecida a quantidade que se considera necessária que a procura contrate, ou seja, a margem de reserva que se deseja assegurar no prazo pretendido e simultaneamente a quantidade que se permite a cada produtor negociar no mercado uma vez estabelecida esta obrigação - normalmente denominada “capacidade firme” (energia ou potência firme). Esta alternativa é denominada “mercado de capacidade”.
- A segunda alternativa que se descreve implica que o regulador aumente a sua intervenção na definição do mercado de capacidade, estabelecendo não só a necessidade da procura adquirir este produto de fiabilidade, no médio e/ou longo prazo, mas também atribuindo a si próprio a responsabilidade de adquirir o citado produto em nome da procura ou parte dela. Esta alternativa pode integrar-se nos designados “leilões de capacidade”.
- A terceira e última alternativa que se identifica, consiste em aumentar o nível de regulação até ao ponto em que o regulador, em vez de permitir que o preço do produto resulte de mecanismos de mercado, determine administrativamente o seu preço, ou seja, os denominados “pagamentos por capacidade”.

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?

Participação da procura na garantia de abastecimento

Em princípio, se a procura de electricidade fosse sensível ao preço não seria necessário qualquer mecanismo de garantia de abastecimento, uma vez que o nível de fiabilidade do sistema seria determinado por esta (através da existência de contratos que lhe permitam gerir o risco de preços altos ou, inclusivamente, através da autogestão do seu consumo). No entanto, ainda que a maioria dos consumidores não se comportem desta forma, pode admitir-se que parte da procura forneça o produto e, deste modo, permitir a sua participação no mecanismo de garantia de abastecimento. Por exemplo, se num período de escassez um consumidor estiver disposto a interromper o seu consumo, a sua contribuição para a fiabilidade do sistema, sujeita a um conjunto de garantias prévias de “consumo firme” (estável e sustentado), é a mesma que a de um grupo adicional que assegure a potência da instalação do consumidor.

O equilíbrio entre produção e consumo é geralmente obtido por actuação do lado da oferta, mas pode ser conseguido do lado da procura, nomeadamente através de mecanismos de interrupção voluntária dos consumos.

Estando prevista no Plano de Compatibilização Regulatória a harmonização dos mecanismos de interruptibilidade em Portugal e Espanha torna-se necessário assegurar que a sua aplicação seja coerente com a definição do mecanismo de garantia de abastecimento. Os sinais económicos transmitidos aos agentes devem incentivar o funcionamento eficiente do sistema.

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

Distribuição da receita pela procura

O modelo de repartição dos custos associados ao mecanismo de garantia de abastecimento entre os consumidores pode variar em função do mecanismo de remuneração que for escolhido, da definição do produto e dos sinais que se deseje dar a cada um dos tipos de consumidores.

O mecanismo seleccionado determinará quem será o responsável por adquirir o produto de fiabilidade e em nome de que procura se realiza a referida compra. Deste modo e seguindo o esquema apresentado anteriormente, na primeira alternativa (“mercado de capacidade”), as entidades compradoras transferirão o custo do produto adquirido para a procura que representam, enquanto na segunda (“leilões de capacidade”) e na terceira alternativas, o regulador pode comprar de forma centralizada o produto em nome de toda a procura, atribuindo os custos incorridos a todos os consumidores através da tarifa de acesso.

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?

Mecanismo de garantia de abastecimento num mercado regional

A complexidade na definição do mecanismo de garantia de abastecimento acentua-se quando se pretende aplicá-lo a um mercado de carácter regional.

A presente análise foi orientada para o mercado ibérico, no qual é necessário considerar a existência de duas realidades nacionais, cujos sistemas eléctricos apresentam características e soluções regulatórias diferentes.

Para além disso há que considerar o facto da capacidade da interligação ser limitada e que está prevista a aplicação de um mecanismo de *market splitting* para a gestão das interligações. A actuação deste mecanismo conduzirá a uma separação do mercado ibérico em duas zonas, com preços distintos.

Neste quadro, à complexidade da definição das variáveis determinantes da garantia do abastecimento adicionam-se questões de âmbito regional relativas à harmonização regulatória, à comparabilidade de necessidades e à adequabilidade de um sistema único, que colocam uma série de questões significativas que se pretende discutir:

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

8.1) As necessidades de aumentar a garantia de abastecimento em cada um dos dois 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?

8.2) 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 Espanha e Portugal?

8.3) 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 de suficiência apresentado por cada um dos sistemas?