

**Contribuições
Encaminhadas
por E-mail**

Contribuições à Consulta Pública nº 83/2019

1. Introdução

A Consulta Pública nº 83/2019 objetiva coletar subsídios para a contratação em separado do lastro e da energia produzida por empreendimentos de geração para fins de suprimento do mercado de energia elétrica do país.

Em resumo, a proposta apresentada por este Ministério de Minas e Energia por meio do Relatório de apoio ao Workshop de Lastro e Energia, consiste na negociação de três produtos distintos: dois produtos relacionados ao suprimento de lastro, sendo um de lastro de produção e outro de lastro de capacidade, e um produto relacionado ao suprimento de energia, denominado produção de eletricidade.

Na sequência, propõe-se que a negociação destes produtos seja realizada por meio de leilões, em formato combinatório, onde o vendedor teria a opção de escolha entre qual produto ofertar, dado uma demanda a ser definida por um ente central. Como resultado, a comercialização dos produtos lastro e energia torna-se centralizada e com precificação única, sendo que o custo decorrente da aquisição destes produtos é rateado entre todos os consumidores (cativos ou livres).

A Brookfield concorda com a concepção geral da proposta apresentada nos parágrafos anteriores, ao tempo em que reconhece os esforços empreendidos por este Ministério no caminho de aperfeiçoar o Setor Elétrico Brasileiro, com participação da sociedade ao longo do processo.

Não obstante, a Brookfield possui contribuições sobre o detalhamento da proposta apresentada, que são descritos ao longo deste documento, seguindo a linha orientativa de perguntas sugerida por este Ministério no referido Relatório que subsidia esta Consulta Pública.

2. Respostas aos questionamentos sugeridos

Subtema 1 - Planejamento

- 1.1) Tendo como base os Novos Critérios de Suprimento propostos, como deveria ser definida a metodologia de cálculo de requisito e recurso de lastro de capacidade? (ex: período de maior criticidade/restrrição, menor reserva operativa, quantas horas por ano, Potência Disponível p/ UTE, Declaração do agente ou calculado por um órgão central).

Como premissa, pode-se assumir que o lastro de capacidade visa atender a demanda máxima instantânea do sistema. Nesse sentido, os recursos que irão prover esse lastro de capacidade devem estar disponíveis a qualquer momento para serem utilizados pelo operador do sistema (ONS). Como resultado, entendemos que apenas fontes de geração controláveis poderão ofertar esse recurso.

Outra hipótese a ser avaliada é que a contratação do lastro de capacidade não fique obrigatoriamente vinculada a capacidade instalada da fonte de geração, cabendo ao empreendedor a decisão sobre qual percentual de sua capacidade será disponibilizada como recurso disponível. Tal procedimento permitiria uma melhor gestão da produção, minimizando o risco de não atendimento do recurso requerido em determinados momentos. Por exemplo, é sabido que condições meteorológicas afetam a capacidade de produção de usinas termelétricas. Em períodos de temperaturas elevadas, é possível que uma determinada usina termelétrica não alcance a sua potência máxima disponível. Cabe ao empreendedor, portanto, avaliar qual a capacidade máxima que sua usina poderá disponibilizar. Por outro lado, esta medida poderia ensejar em uma sobrecontratação desnecessário ao sistema, onerando o consumidor.

Quanto a definição do requisito de lastro de capacidade, o seu cálculo e contratação deverão ser centralizados. Tal procedimento facilita a identificação da necessidade global de lastro de capacidade para o sistema, evitando ineficiências de contratação, bem como tende a reduzir o custo global de contratação deste lastro. Ressalta-se que deve ser prevista a possibilidade de contestação da previsão do requisito de lastro realizada pelo ente central, com o intuito de evitar distorções indesejadas na contratação deste lastro,

sendo esta contestação realizada preferencialmente por meio de Audiências Públicas ou obtenção de informações de mercado junto às distribuidoras de energia.

1.2) E quanto à metodologia do lastro de produção? (ex: manter regras similares à garantia física atual, declaração do agente, etc.).

Sugerimos que a metodologia mantenha as regras similares a apuração da garantia física dos agentes de geração. Em um segundo momento, entendemos ser válida a busca por aprimoramentos que resultem em nova metodologia mais assertiva para apuração do lastro de produção, incluindo critérios de suprimento mais conservadores que os atuais, respeitando, contudo, no caso de outorgas já emitidas, os limites estabelecidos para a revisão de lastro. Por exemplo, nos contratos de concessão vigentes de hidrelétricas, constam consagrados os limites de redução de no máximo 5% de seu volume a cada revisão e de no máximo 10% ao longo de todo o prazo da outorga, conforme disposto pelo Decreto 2.655.

Ressalta-se ainda que deve ser realizada uma avaliação profunda sobre os fatores que influenciam a apuração do lastro de produção, a fim de averiguar se: (i) a apuração do lastro carece de fato de mudança metodológica; e (ii) se os dados representativos das usinas estão condizentes com a real capacidade de produção dos ativos (ou se necessitam de atualização). É fundamental que os parâmetros das usinas estejam adequadamente representados nos modelos de simulação antes de se buscar alterações na metodologia de apuração do lastro de produção, principalmente no que tange, mas não se limitando, à representação do histórico de vazões da região Nordeste (que há quase 30 anos registra valores inferiores à média de longo prazo) e aos demais parâmetros físicos das usinas hidrelétricas (polinômio cota-volume-área, polinômio vazão-nível de jusante, rendimento e perdas do circuito hidráulico). Para alcançar esse objetivo, entende-se ser importante que haja uma coordenação mínima entre as instituições governamentais responsáveis pelas informações requeridas (ANA, ANEEL e ONS), de modo que esses dados sejam atualizados a tempo da próxima revisão ordinária de garantia física prevista para 2023.

1.3) Como deve ser feita a aferição dos lastros? E com qual periodicidade?

Entendemos que o requisito total de lastro (produção ou capacidade) deva ser aferido (**mas não revisto**) periodicamente, de preferência em base anual, e para um horizonte de no mínimo 7 anos (prazo máximo para início da entrega de energia nos leilões regulados), de modo que se possa programar os leilões de contratação de lastro com a devida antecedência.

Quanto à revisão do lastro, uma questão a ser enfrentada de forma séria e bastante direta é até que ponto é justo alocar ao gerador toda a responsabilidade pela redução do seu lastro, considerando que decisões do próprio Governo podem resultar em vetores motivadores desta redução. As alterações ocorridas na matriz energética do país nos últimos anos, ocasionaram impacto direto na confiabilidade sistêmica e, conseqüentemente, no volume de lastro individual de cada gerador. Ocorre que tal mudança é fruto de um planejamento centralizado da expansão realizado por entidades do governo, que determina montantes a serem contratados por determinadas fontes de geração. Ainda que a demanda total seja oriunda do somatório das declarações realizadas pelas concessionárias de distribuição, cabe ao Ministério de Minas e Energia definir quanto desta demanda será atendida por cada tipo de fonte. Portanto, o risco da "matriz energética" é uma condição criada diretamente pelo planejador central.

Da mesma forma, mudanças no perfil de aversão a risco no suprimento de energia do país, que se traduzem em novos critérios de garantia de suprimento mais restritivos, é uma decisão do planejador central que busca trazer maior qualidade e confiabilidade no suprimento de energia para toda a sociedade. Ocorre que, a consequência direta desta política impõe um ônus aos investidores que têm suas garantias físicas reduzidas.

Diante do exposto, entende-se que deva ser atribuído ao gerador única e exclusivamente a redução de lastro proveniente de sua má performance. Nesse sentido, a recomposição do lastro sistêmico, necessária para restabelecer a garantia de suprimento energético deteriorada pela alteração do perfil da matriz de geração ou pela adoção de critérios

mais restritivos de confiabilidade (ambos, cabe ressaltar, resultantes de decisões do planejador central) deve ser custeada pela sociedade.

Este procedimento não é novo, uma vez que guarda similaridade com o que vinha sendo praticado há algum tempo com os leilões de energia de reserva, embora não de forma explícita e clara. O déficit de oferta necessário para garantir a confiabilidade de suprimento energético, não suprido pelo somatório das garantias físicas dos ativos existentes, fora contratado em leilões de energia de reserva, sendo seus custos rateados por todos os consumidores do país. Dessa forma, propõe-se que a redução de lastro sistêmico, que não seja oriunda de má performance do agente gerador, seja integralmente contratada pelo governo, atribuída à conta lastro e seus custos suportados por todos os consumidores de energia que, ao fim e ao cabo, são os reais usufruidores de um sistema elétrico com menor risco sistêmico.

1.4) Se constatado desvio em relação aos lastros, quais penalidades deveriam ser estabelecidas? Qual profundidade da penalidade?

Conforme mencionado no item anterior, ao gerador deverá ser atribuída a responsabilidade pela redução de lastro oriundo de sua má performance. Nessa situação, a penalidade a ser aplicada poderia ser o próprio custo da recomposição do lastro, a ser pago à conta lastro, acrescido de percentual de penalização (1%, por exemplo). Essa penalização seria devida pelo gerador até que sua performance fosse restabelecida. Esta proposta simplifica o processo e evita a necessidade de se criar um mercado secundário de lastro, o que tornaria mais complexo o mercado.

1.5) Qual frequência deve ser feita revisão dos lastros? A cada alteração da configuração? Periodicamente e, nesse caso, com que periodicidade?

Ver contribuição descrita no item 1.3.

- 1.6) Caso em algum processo de revisão, se constate uma variação do lastro contratado com algum gerador, isso implicaria em variação do valor do contrato? Nesse caso, haveria um período mínimo de estabilidade do valor do contrato, para garantia da viabilidade financeira?

Conforme proposto no item 1.3, a variação do lastro decorrente de má performance do gerador deve ser custeada pelo mesmo mediante ressarcimento à conta lastro, do custo incremental necessário para a recomposição do lastro sistêmico.

Subtema 2 - Financiabilidade

- 2.1) Quais as condições para eleger um Consumidor ou Comercializador para ser “qualificado” (rating mínimo – quantas agências, PL mínimo)?

Os leilões de contratação de produção de energia não devem possibilitar a participação de consumidores livres e comercializadores, por se tratarem de leilões regulados voltados ao atendimento do mercado cativo das concessionárias de distribuição. Desta forma, não há de se falar de condições para eleger um consumidor ou comercializador como “qualificado”.

Entendemos que os agentes participantes do ACL devem permanecer impedidos de participar destes leilões, da mesma forma como ocorre hoje. Em primeiro lugar, porque a vigência dos contratos de eletricidade no ACR, necessária para viabilizar os novos empreendimentos de geração, não é compatível com os prazos usuais de contratação por Comercializadores e Consumidores Livres. Em segundo lugar, porque os agentes de geração não escolhem para quais agentes do mercado livre venderão energia, o que dificulta sua gestão de risco, questão sensível para novos projetos em fase de amortização do financiamento, ainda que haja um critério de elegibilidade e qualificação estipulado pelo governo.

De qualquer forma, entendemos que permanece válida a opção dos consumidores livres e comercializadores se organizarem para realizar leilões de contratação de energia, sem

a necessidade da participação de um ente central, com maior liberdade para definição dos prazos de contratação e critérios mínimos para participação.

2.2) Quais os prazos para os contratos de lastros e de produção de eletricidade resultante dos leilões centralizados?

Os prazos de contratação devem ser tais que: (i) forneça ao planejador central conforto mínimo que, em um dado horizonte de tempo, os requisitos sistêmicos serão atendidos conforme premissas de risco previamente adotadas; e (ii) não inviabilize o financiamento de novos projetos. Como sugestão, poder-se-ia adotar contratos de lastro padronizados com durações de 10, 15 e 20 anos, de modo que os investidores (novos e existentes) tenham liberdade de escolher o prazo de suprimento mais adequado à sua percepção de risco relacionada à precificação da energia produzida a ser produzida no futuro. O conceito de leilão multicritério proposto seria, então, responsável pela seleção dos produtos mais adequados, considerando as distintas durações ofertadas.

2.3) A financiabilidade deverá considerar a renda dos contratos de energia, ou a financiabilidade dos custos fixos deverá ser suportada somente pela contratação de lastro e os contratos de energia devem ser considerados como meros instrumentos de gerenciamento de risco?

A financiabilidade deverá considerar a receita total do projeto (venda de lastro + venda de produção de energia). Conforme a comercialização destes produtos for melhor estruturada e conhecida pelos agentes, os requisitos para financiabilidade tenderão a se ajustar as novas estimativas de receita dos agentes.

2.4) Deve ser permitida a contratação bilateral de lastro?

Não. A contratação do lastro (capacidade ou produção) deve ser centralizada. Caso contrário, será observada uma elevada complexidade na definição da necessidade de lastro individual dos consumidores, o que poderá resultar em ineficiências de contratação ou déficits de lastros específicos.

Subtema 3 – Novo Mercado

3.1) Em caso de empreendimento parcialmente contratado, como seria o tratamento de aferição de lastro?

O lastro sistêmico deve ser aferido (a partir do somatório dos lastros individuais auferidos) independentemente do nível de contratação dos geradores, para que a aquisição de lastro seja planejada de forma adequada a necessidade de atendimento das condições de suprimento estabelecidas pelo planejador central.

Contudo, a revisão individual do lastro dos agentes existentes deve respeitar os critérios atuais previstos em suas outorgas quanto aos limites de sua revisão. Já o lastro definido para as futuras outorgas de geração, submetidas às novas metodologias de definição de lastro, somente deva ser revisto em caso de má performance, conforme mencionado no item 1.3.

Uma questão que talvez não tenha sido endereçada neste questionário e que entendemos ser importante é quanto à participação dos geradores existentes na contratação de lastro. O novo arcabouço regulatório-comercial do setor deve prever o direito deste gerador em participar dos leilões de contratação de lastro (produção ou capacidade). Alguns argumentos que corroboram para a necessidade de sua participação: (i) há no sistema diversos projetos que foram construídos exclusivamente para o mercado livre e que ainda estão recuperando o capital investido (quitando endividamento) e portanto não podem ser penalizados pelo fato de possuírem contratos de curto/médio prazo de comercialização de energia (perfil característico do ACL), (ii) mesmo aqueles geradores que já tiverem sua outorga de geração (prorrogada ou licitada), seus investidores dispenderam elevados recursos a título de bonificação à União, que na prática equivalem a um novo investimento. Portanto, a contratação de lastro deve prever a participação de geradores existentes no certame, inclusive para que se evite uma sobreoferta de lastro descontratada e desnecessária com imediatos custos para o consumidor.

3.2) Quais indicadores devem ser criados para monitoramento do poder de mercado?

-

3.3) Quais instrumentos de proteção de risco seriam mais robustos para o novo mercado de energia? (ex., exigir rating de investidores para novos empreendimentos?)

-

3.4) Quais medidas estimulariam o surgimento de serviços financeiros que suportem uma dinâmica de mercado para a comercialização de energia, como commodity?

-

3.5) Agentes externos ao mercado de energia, como, por exemplo, agentes financeiros, poderão comprar e vender contratos de energia?

A compra e venda de contratos de energia deve ser exclusiva aos agentes registrados na CCEE. Não obstante, instituições podem oferecer instrumentos financeiros para os agentes de mercado fora do âmbito da CCEE, com o intuito de fornecer maior segurança financeira para as ações comerciais realizadas. Contudo, esses agentes financeiros não deveriam participar dos leilões regulados de contratação de energia.

Subtema 4 – Transição e Contratos Legados

4.1) Quais seriam os mecanismos para acelerar o processo de transição? Compra dos lastros das usinas existentes? Nesse caso, como valorar separadamente o lastro e a energia e os lastros de produção e de capacidade?

Não identificamos a necessidade de mecanismos externos que acelerem o processo de transição. Os contratos vigentes possuem um equilíbrio econômico-financeiro que deve ser mantido.

Por outro lado, deve ser garantido aos agentes, que assim desejem, o direito de rescindir bilateralmente seus contratos legados e migrar para o mercado de lastro e energia. A possibilidade de transição, por livre e espontânea vontade do agente, deve ser o único recurso permitido para a aceleração desta transição.

4.2) Como caracterizar e mitigar um excesso de renda durante o período de transição?

Inicialmente, é preciso notar que cerca de 70% da capacidade instalada do país está contratada em contratos regulados de longo prazo, firmados com o mercado cativo. Em um cenário de transição para o mercado de lastro e energia, é bastante razoável assumir que a maior parte deste mercado permanecerá contratado nos moldes atuais.

Assim sendo, ainda que exista um excesso de renda por parte dos novos empreendimentos que negociarem energia no mercado de lastro e energia, esse excesso será restrito nos primeiros anos e causará uma competição maior na contratação da energia. Conforme o mercado de lastro e energia evolua, estes excessos serão naturalmente corrigidos, seja pela maior competição entre os agentes ou pelos ajustes na regulamentação vigente.

Dessa forma, não identificamos que o excesso de renda seja um fator que demande ações específicas neste momento.