Contribuição EDP

Consulta Pública MME 146/2022
Separação de Lastro e Energia

13 de abril de 2023

Sumário

1. Introdução 3

2. Contribuições 4

2.1. Aprofundamento da discussão da modernização setorial 4

2.2. Precariedade de limite de oferta de lastro 5

2.3. Leilões de lastro de produção e capacidade 6

2.4. Mecanismo de cobertura de exposições 8

1. Introdução

Em 14 de dezembro de 2022 foi aberta a Consulta Pública MME nº 146/2022 para discutir o tema de separação entre lastro e energia através de 3 notas técnicas elaboradas pela EPE:

1. Metodologia de Quantificação dos Requisitos de Lastro de Produção e Capacidade;
2. Metodologia de Referência para a Quantificação da Contribuição da Oferta: Lastro de Produção e Capacidade; e
3. Precariedade de Limite de Oferta e Mecanismo para Cobertura de Exposições.

Em relação à primeira nota técnica, foram avaliados critérios de suprimento para garantir a expansão mínima necessária para atendimento da demanda futura de forma adequada, levando em consideração o menor custo total de investimento e operação, elaborando a partir disso, uma metodologia para quantificar os requisitos de energia e de capacidade de potência.

Na segunda nota técnica foram avaliadas metodologias de referência para o cálculo dos lastros de produção e de capacidade para diferentes fontes, tais como termelétricas, hidrelétricas, solares e eólicas.

Por fim, a terceira nota técnica tange a precariedade do limite de oferta de lastro, propondo que o lastro seja recalculado a cada leilão, sem registro de valor na outorga do empreendimento e, caso o agente se consagre vencedor do certame, o montante vendido fica registrado nos contratos, formando a obrigação de entrega. Nesta nota técnica, ainda é proposto um mecanismo de cobertura de exposições, visando promover a modicidade tarifária e reduzir a percepção de risco dos vendedores considerando que a não entrega de lastro não levaria automaticamente a pagamento de penalidades.

Assim, a EDP congratula o MME por estimular esta importante discussão visando a modernização do setor e a EPE pelas análises realizadas, ao passo em que apresenta abaixo suas contribuições.

2. Contribuições

2.1. Aprofundamento da discussão da modernização setorial

A expansão da oferta de energia elétrica no Brasil é baseada na contratação antecipada das distribuidoras nos leilões de energia, de maneira a garantir o atendimento aos consumidores do Ambiente de Contratação Regulado. No entanto, com a ampliação do mercado livre, este mecanismo tende a se mostrar incapaz de garantir a expansão da oferta de maneira sustentável e com o adequado sinal de preço.

Assim, em 2021 foi publicado o Decreto nº 10.707/2021 que regulamentou a contratação de Reserva de Capacidade, na forma de potência, visando assegurar o atendimento à necessidade de potência do SIN, sendo que o 1º certame ocorreu em 21 de dezembro de 2021, dando um importante passo na direção da separação de lastro e energia.

Além disso, recentemente tem-se aprofundado as discussões acerca da abertura de mercado através das Consultas Públicas nº 131/2022 e 137/2022, focadas em estudar as medidas regulatórias necessárias para permitir a abertura do mercado livre para consumidores com carga inferior a 500 kW e a redução dos limites de carga para contratação de energia elétrica no mercado livre por parte dos consumidores conectados em baixa tensão.

Com o encerramento da CP nº 131/2022 e a publicação da Portaria Normativa nº 50/GM/MME/2022, a partir de janeiro de 2024, os consumidores classificados como Grupo A poderão optar por comprar energia elétrica de qualquer concessionário, permissionário ou autorizado de energia elétrica do SIN. Esta migração deve ocorrer obrigatoriamente por meio da figura do comercializador varejista.

Em linha com a modernização do setor elétrico, foi aberta esta Consulta Pública para apresentar estudos e propostas acerca da separação de lastro e energia, realizados pela EPE e apresentados nas notas técnicas ora em discussão.

Inicialmente, cabe esclarecer que é primordial a manutenção da segurança jurídica quanto aos empreendimentos existentes para não incorrer em impactos econômico-financeiros que desequilibrem os planos de negócios dos investidores.

Desta forma, considerando que a separação de lastro e energia exige uma reformulação do setor elétrico, é fundamental apresentar estudos mais aprofundados, atualizados e detalhados em relação às medidas regulatórias necessárias para permitir a transição para este novo modelo.

Ainda em relação a estes estudos, as notas técnicas apresentadas utilizaram dados do Plano Decenal de Expansão de Energia 2030, ou seja, consideraram informações de

2021 a 2030, cujos dados encontram-se desatualizados, inclusive desconsiderando a realização dos Leilões de Reserva de Capacidade de 2021 e 2022.

Nas notas técnicas, propõe-se um novo modelo de contratação de lastro de produção e capacidade, completamente segregado do modelo atual de contratação através de Leilões de Energia Nova e de Reserva de Capacidade. Ao propor este novo modelo de contratação de lastro, descarta-se o modelo criado em 2021 de contratação de Reserva de Capacidade na forma de potência e energia, que ainda entrará em suprimento a partir de 2026, sem sequer avaliar o êxito deste certame e sem a realização de um diagnóstico quanto a possíveis melhorias. Ademais, alterações frequentes em modelos de expansão podem transmitir insegurança aos investidores, pois estes possuem a dúvida e preocupação a respeito de como novas usinas serão viabilizadas economicamente a partir do novo modelo. Nele, não haverá um lastro de produção garantido em outorga, o lastro terá caráter precário (ou provisório), com duração menor que o período de suprimento dos contratos regulados atuais, e estará sujeito a variações por vezes significativas decorrentes de novos cálculos para a participação em novos leilões, podendo, dessa forma, impactar seriamente na amortização da usina.

Neste sentido, torna-se fundamental realizar novas discussões através de Consultas Públicas, abordando todos os aspectos acerca da separação de lastro e energia e da modernização do setor, definindo objetivos claros almejados em cada discussão e estudo, levando em consideração um período de transição equilibrado para os agentes.

A EDP ressalta a importância de aprofundar as discussões sobre o tema e esclarecer os objetivos almejados, bem como assegurar a manutenção da segurança jurídica quanto aos empreendimentos existentes.

2.2. Precariedade de limite de oferta de lastro

Um dos focos discutidos nas notas técnicas acerca da modernização do setor trata da limitação da contribuição de cada usina para a confiabilidade do sistema, caracterizada no modelo atual pela Garantia Física de Energia, que é calculada e registrada em sua outorga.

O MME explicita que a existência de valor calculado de Garantia Física registrado no contrato de concessão, com restrições para sua revisão qualificadas como “rígidas”, cria a expectativa para geração e recebíveis, o que consequentemente acaba sendo utilizado para embasar ações judiciais contra o poder concedente.

Atualmente, a Garantia Física é utilizada pelos investidores para lastrear a participação nos leilões de energia, que por sua vez garantem, através das receitas advindas dos contratos regulados, o pagamento do financiamento necessário para a construção do empreendimento, além de assegurar o retorno dos investimentos realizados no ativo. A

Garantia Física também é valor essencial para a participação da usina no Mecanismo de Realocação de Energia (MRE), compartilhando o risco hidrológico entre demais usinas hidrelétricas participantes do mecanismo e refletindo na contabilização mensal realizada pela Câmara de Comercialização de Energia (CCEE).

Com a nova proposta de recálculo de lastro a cada certame e do tempo reduzido de contrato subentendido nas notas técnicas, questiona-se como serão viabilizadas as construções de novas usinas? Como endereçar o risco associado?

Cabe mencionar que a discussão referente ao cálculo e revisão de Garantia Física não se faz adequada no âmbito da separação de lastro e energia, considerando que o objetivo em questão é refletir sobre um novo modelo de mercado, que não deve impactar no plano de negócio dos empreendimentos existentes, prezando pela manutenção da segurança jurídica do setor. Por fim, dado que pela proposição das notas técnicas fica implícito o entendimento de que não haverá mais revisões ordinárias de garantia física de usinas hidrelétricas despachadas centralizadamente, entendemos que será necessária a reavaliação do cálculo do lastro de produção em futuras discussões com a sociedade, não sendo adequada a simples repetição da metodologia de cálculo atual para o modelo novo sem a reflexão de novas possibilidades de cálculo. Um dos motivos para essa falta de adequabilidade é a dúvida de como as restrições de revisão de energia assegurada estabelecidas pelo Decreto 2.655/1998, em especial ao que se refere o art. 21, serão tratadas no novo modelo, pois elas, atualmente, tem papel de impedir variações bruscas de garantia física que poderiam trazer severos impactos financeiros aos proprietários das usinas.

A EDP entende que a discussão a respeito do cálculo de lastro de produção conjuntamente com as restrições estabelecidas pelo Decreto 2.655/1998 é essencial, dirimindo dúvidas para os investidores das usinas hidrelétricas despachadas centralizadamente com relação à viabilização da construção de novas usinas, à proposta de lastro com caráter precário e aos contratos com menor duração.

2.3. Leilões de lastro de produção e capacidade

Na discussão de separação de lastro e energia apresentada na terceira nota técnica, a proposta gira em torno de um novo modelo de expansão do setor, através de leilões de lastro de produção e capacidade.

A definição de lastro de produção e capacidade é apresentada abaixo:

> *"O Lastro de Produção é a contribuição que um ativo do sistema é capaz de oferecer individualmente para o*

> *atendimento da demanda de eletricidade de forma acumulada ao longo de um determinado intervalo de tempo, independentemente do atendimento a cada instante.*
>
> *O Lastro de Capacidade é o quanto um ativo físico do sistema contribui individualmente para o atendimento da demanda de eletricidade em instantes de interesse. No caso em questão, foi utilizado como instantes de interesse o horário de ponta do sistema elétrico brasileiro, definido como as 10 horas de maior demanda de cada mês."*

Conforme conceito de lastro de capacidade citado acima, utilizou-se o período de 10 horas de maior demanda de cada mês para avaliar a contribuição de cada ativo do sistema. Estas 10 horas de referência são apuradas conforme metodologia apresentada na primeira nota técnica, que trata de quantificação dos requisitos de lastro de produção e capacidade.

Neste contexto de estudos de metodologias que influenciarão no desenvolvimento do novo modelo setorial, é essencial estabelecer a previsibilidade para reavaliar as metodologias e dados utilizados, de forma que a duração do período de ponta de 10 horas seja reavaliada de forma recorrente e previsível através de consulta pública.

Adicionalmente, uma das regras apresentadas para o leilão de lastro é que empreendimentos com contratos legados não possam participar dos novos certames, ou seja, o mesmo empreendimento não poderá ter contratos nos dois modelos de comercialização, sendo obrigado a escolher entre manter os contratos legados, ou migrar completamente para o modelo novo, rescindindo os contratos legados e, consequentemente, arcando com multas contratuais decorrentes dessa decisão.

Ressalta-se que esta regra, além de desincentivar a transição para um novo modelo setorial, prejudica os investidores de empreendimentos existentes, além de não trazer uma alternativa de transição gradual entre os modelos. Mostra-se importante a flexibilização desse critério, permitindo um modelo transitório que incentive a mudança equilibrada para o novo modelo.

A EDP entende ser fundamental estabelecer um modelo transitório para a separação de lastro e energia, possibilitando a participação transitória entre os dois modelos, bem como a definição de uma governança para reavaliar a duração do período de ponta, para garantir transparência e previsibilidade.

2.4. Mecanismo de cobertura de exposições

A terceira nota técnica propõe um mecanismo de cobertura de exposições de lastro de produção e capacidade, alocando o risco de exposição ao agente vendedor, de forma a incentivar a boa performance do agente e levando em consideração a experiência de funcionamento do MRE para compartilhamento de riscos. Entende-se que um mecanismo de cessão ou venda, resulta em maiores incentivos à eficiência individual produtiva e melhor valoração da exposição.

O mecanismo proposto avalia se o lastro de produção/capacidade foi inferior ou superior à obrigação de entrega do agente. Caso o empreendimento fique exposto negativamente, não incorrerá automaticamente em penalidade, tendo a oportunidade de negociar a compra do lastro faltante no mecanismo de cobertura de exposições.

No entanto, a proposta permite a participação no mecanismo de cobertura de exposições de empreendimentos sem contratos legados e que não se sagraram vencedores nos leilões de lastro. Diante disso, vale ressaltar que a participação de usinas sem contratos de lastro no mecanismo de exposições pode desvalorizar o excedente positivo dos agentes que se sagraram vencedores nos certames, através da redução de preços. Ao prever a execução deste mecanismo de exposições, os empreendedores participantes dos leilões incluem na análise econômico-financeira do projeto a expectativa de exposições positivas ao longo da vigência do contrato, determinando assim seus preços de oferta nos leilões. Entretanto, no momento de atuação do mecanismo de cobertura de exposições, o excesso de ofertas de venda decorrente da participação de usinas que não venderam lastro nos leilões tenderá a reduzir os preços.

Assim, faz-se necessário especificar que a participação destas usinas no mecanismo só será permitida caso a compensação entre os empreendimentos com contratos de lastro não seja suficiente para cobrir as exposições negativas aferidas, priorizando a negociação de lastro e preço entre os agentes vencedores dos novos leilões.

Além disso, os estudos apresentados nas notas técnicas apontam para o benefício do mecanismo de cobertura de exposições, porém não abrangem encaminhamentos necessários em relação ao Mecanismo de Realocação de Energia (MRE), não deixando claro se o mecanismo deixaria de existir e como se daria este processo. Entendemos que, para o correto equilíbrio do sistema, as usinas hidrelétricas, por apresentarem risco hidrológico, devem continuar sendo tratadas em separado, e talvez seja oportuna a discussão a respeito de aprimoramentos no MRE.

Nesse sentido, entende-se que é necessário avaliar ainda diversos aspectos relacionados as propostas de modernização do setor, em novas discussões com a sociedade.

A EDP entende que o mecanismo de cobertura de exposições deve priorizar as usinas que venderam nos leilões de lastro e posteriormente, caso ainda haja necessidade de cobrir exposições, permitir a participação dos demais empreendimentos. Cabe refletir ainda sobre como se dará o tratamento das usinas participantes do MRE, sendo relevante discutir este quesito com a sociedade via consulta pública.