



Associação Brasileira das Empresas
Geradoras de Energia Elétrica

Contribuições da ABRAGE à Consulta Pública MME nº 083/2019

1 Introdução

Por meio deste documento apresentamos as contribuições da ABRAGE à Consulta Pública nº 83/2019, que trata de coletar contribuições ao relatório de apoio ao Workshop Lastro e Energia, ocorrido no dia 21/08/2019, no âmbito grupo de trabalho de Modernização do Setor Elétrico.

O tema contempla a necessidade de ajustes à forma de contratação de energia (e lastro), em especial para a expansão do sistema, a fim de garantir a confiabilidade do sistema elétrico brasileiro, a explicitação dos serviços prestados pelas geradoras e a forma de alocação dos custos destes serviços.

Inicialmente aproveita-se a oportunidade para parabenizar o Ministério de Minas e Energia, junto com as demais instituições envolvidas no GT de Modernização, pelo esforço contínuo na busca por aprimoramentos na legislação do setor e valorizar a transparência na condução dos debates, ao abrirem o diálogo com empresas, associações, consumidores e instituições em geral, sobre temas de tamanha relevância, como os que vêm sendo tratados nesse Grupo de Trabalho.

No desenho atual do mercado elétrico brasileiro, a expansão do parque gerador está baseada nos leilões centralizados de energia nova para atendimento da demanda do ambiente regulado (ACR)¹, sendo vendido no ambiente livre (ACL) a parcela remanescente da energia não comercializada nestes leilões. Buscando

¹ Recentemente tem-se observado a implantação de novos projetos voltados exclusivamente para a venda de energia no mercado livre. Estes projetos se viabilizam, em grande medida, em função dos subsídios dados as fontes renováveis.



Associação Brasileira das Empresas
Geradoras de Energia Elétrica

garantir o atendimento aos critérios de suprimento e confiabilidade do sistema, o MME pode restringir a participação nos leilões às fontes que contribuam com o aumento da confiabilidade do sistema, ainda que eventualmente possam ter custos mais elevados. Exemplo disso são os contratos com termelétricas celebrados pelas distribuidoras ao longo da última década que, inegavelmente aumentam a segurança e confiabilidade do sistema, porém possuem elevados custos de operação e manutenção arcados integralmente pelo ACR. É oportuno destacar que a confiabilidade é um bem coletivo e, como tal, deve ter seus custos rateados por todos consumidores, livres e regulados.

É salutar, portanto, a abertura desta Consulta Pública com o intuito de criação de mecanismos que possibilitem a correta alocação dos custos de confiabilidade entre todos os beneficiados, em oposição à manutenção dos atuais mecanismos que, dentro de um contexto de aumento da participação do ACL poderia:

- ✓ intensificar a distorção na alocação dos custos de confiabilidade, hoje em sua maioria implícitos nos contratos regulados; e
- ✓ inviabilizar a contratação dos serviços de geração necessários para garantia de suprimento.

Destaca-se ainda que antes de se discutir e implementar a separação de lastro e energia é fundamental promover aprimoramentos em algumas regras vigentes que permitirão corrigir ou ao menos diminuir alguns dos problemas hoje presentes no modelo. Nesse sentido, é importante uma revisão de alocação de riscos entre os segmentos, particularmente do risco não hidrológico refletido no MRE/GSF, decorrente do deslocamento provocado pela mudança da matriz elétrica na última década, com a introdução de outras fontes (térmicas, eólicas e solares), e a implementação do Preço Horário, após a resolução de todas as pendências e com a dosimetria adequada de seus limites, para que se estimule a adoção de soluções de mercado a partir da sinalização correta de preço. Adicionalmente,



Associação Brasileira das Empresas
Geradoras de Energia Elétrica

também deve-se aprimorar a regulamentação de temas que viabilizem a implantação de novas tecnologias que deem mais flexibilidade para a operação do sistema, como serviços ancilares, resposta da demanda, sistemas de armazenamento, usinas híbridas, usinas reversíveis, etc.

Dessa forma, a ABRAGE parte do diagnóstico apresentado no Relatório de apoio ao Workshop de Lastro e Energia para responder as questões específicas formuladas no âmbito da presente Consulta.

2 Contribuições

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).

A necessidade de contratação de requisitos adicionais para o sistema para atender os critérios de suprimento e garantir a confiabilidade do sistema, deve ser sempre precedida de estudos robustos da EPE/ONS, com a divulgação de dados e simulações, e passando ainda por amplo debate com a sociedade através de consultas públicas. A definição da metodologia de cálculo da contribuição de cada fonte/tecnologia para o atendimento aos requisitos demandados pelo sistema também deve ser feita com amplo debate com a sociedade e através de uma consulta pública posterior específica sobre o tema. De todo modo, algumas diretrizes gerais já podem ser definidas, como a necessidade do cálculo de forma centralizada por uma entidade específica (preferencialmente a EPE).



Associação Brasileira das Empresas
Geradoras de Energia Elétrica

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

Inicialmente, deve-se assumir que lastro de produção nada mais é que a própria garantia física nos moldes atuais, apenas considerando um critério de risco a ser definido, que pode ser mais próximo ou mais distante da metodologia atual. A ABRAGE entende que a garantia física dos projetos existentes deve ser calculada respeitando-se as revisões ordinárias previstas e os limites de variação pré-estabelecidos (Decreto 2.655). Com relação às novas usinas, recomenda-se, ainda que tenham as suas garantias físicas calculadas segundo novos critérios de suprimento, que as revisões ordinárias adotem a mesma periodicidade e o mesmo limite inferior previsto no Decreto 2.655 para fins de previsibilidade, financiabilidade e atratividade de investimento para o setor.

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

A forma e periodicidade de apuração dos lastros só deve ser estabelecida após a definição do cálculo de cada lastro (ou requisito do sistema). De todo modo, como diretriz geral, é ideal que a aferição dos lastros deve ser realizada considerando o equilíbrio entre, por um lado, um intervalo de tempo suficiente longo para diluir eventuais efeitos conjunturais e de curto prazo do cálculo, diminuindo a volatilidade nas receitas dos geradores; e por outro lado, período suficientemente breve que permita redimensionar adequadamente o sistema e suas carências a tempo da tomada de ações corretivas. Um período de carência, para contemplar o tempo de maturação dos projetos de geração também é interessante. Por fim, vale destacar que cada tipo de lastro pode ter uma forma e periodicidade de apuração diferente, adequada as especificidades de cada fonte.

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

Da mesma forma que no item anterior, para definir a penalidade por não entrega integral do lastro é preciso primeiro que a metodologia de cálculo destes lastros esteja bem definida. De todo modo, algumas diretrizes gerais devem ser observadas na definição das penalidades por não cumprimento/entrega do lastro vendido. A penalidade deve ser proporcional ao percentual não atendido de forma a ter caráter pedagógico com intensificação do valor cada vez que ocorra uma reincidência dentro de um período de tempo pré-estabelecido. Dessa forma, evita-se penalização excessiva em caso de descumprimento pontual, mas incentiva-se a prudência na venda do lastro e diligência na manutenção dos empreendimentos.

Adicionalmente, além da penalidade, pode haver também revisão do lastro vendido (redução ou aumento), neste caso, o ajuste no montante de lastro vendido e conseqüentemente na receita do lastro, deve ocorrer no ano seguinte ao da apuração e o valor atualizado ser utilizado nos cálculos de necessidade de lastro adicional dos próximos leilões.

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

Conforme mencionado no item 1.3 acima, a revisão dos lastros deve ser feita com a mesma periodicidade da aferição, devendo ser, por um lado, em tempo suficiente longo para evitar uma volatilidade excessiva do lastro, que pode estar contaminada por eventos pontuais de curto prazo, e por outro, com a frequência necessária que permita redimensionar adequadamente o sistema e suas carências a tempo da tomada de ações corretivas.

Importante ainda observar um período de carência, para contemplar o tempo de maturação dos projetos de geração, e a aplicação da redução ou aumento deve se dar no ano seguinte, de forma a permitir a recomposição do lastro no próximo leilão, conforme mencionado acima.



Associação Brasileira das Empresas
Geradoras de Energia Elétrica

O caráter estrutural a que se destina o lastro sugere que as revisões devem ocorrer após um ciclo mais longo associado a mudanças sistêmicas ou da matriz eletro-energética do sistema e ainda respeitando limites máximos regulatórios para redução desses valores para não impactarem o apetite dos investidores.

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?

No nosso entendimento o lastro seria pago via encargo a ser suportado por todo o mercado nos moldes da energia de reserva e não propriamente um contrato do tipo CCEAR/CCEAL.

Uma redução do lastro causada por revisão deve ser acompanhada da redução da obrigação de entrega na mesma proporção da redução do lastro, e dos consequentes pagamentos ao gerador. Vale reforçar, a esse respeito, a necessidade de definição de periodicidade de revisões e limites de redução de lastro, que sugerimos sejam os mesmos hoje aplicáveis às garantias físicas das usinas hidrelétricas.

Considerando não haver mercado bilateral de lastro, o não atendimento aos limites de entrega compromissados, por insuficiência de desempenho, deve implicar redução contratual, junto com a redução do lastro, e aplicação de penalidade, dimensionada de forma a incentivar cautela na assunção dos compromissos contratuais de lastro por parte dos vendedores nos leilões. Com a redução do contrato, permite-se a recomposição do lastro do sistema nos próximos leilões centralizados.



Associação Brasileira das Empresas
Geradoras de Energia Elétrica

No entanto, é importante que haja um período de carência antes da apuração e eventual redução contratual, a fim de proteger o financiamento do projeto e contemplar a curva de maturação da operação.

Subtema 2 - Financiabilidade

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

Entendemos que os agentes do ACL não devem participar dos leilões centralizados para compra de produção de eletricidade, ficando a compra desse produto restrita aos agentes regulados (distribuidoras).

Subentende-se que, na proposta em tela, o risco de crédito associado aos contratos firmados com agentes do ACL no leilão continuaria sendo um risco bilateral entre o vendedor e compradores. Sob essa ótica, o principal argumento para proibir a participação de consumidores ou comercializadores como compradores no leilão é a impossibilidade de que um critério de seleção estabelecido centralizadamente pelo leiloeiro seja capaz de satisfazer a política e os critérios de risco de crédito de todos os vendedores participantes do certame. Considerando-se a natureza bilateral do risco de crédito no ACL, é fundamental respeitar o direito do gerador de não ser obrigado a contratar sua energia com comercializadores e consumidores com os quais não deseje.

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

Nosso entendimento é que os prazos dos contratos de lastros –sejam coincidentes com os prazos das outorgas e os contratos de eletricidade para o ACR sejam firmados por um prazo compatível com a necessidade de recebíveis para financiamento de novos projetos.

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 do projeto com recebíveis próprios (project finance) continuará a depender majoritariamente dos contratos de energia, pois estes continuarão a representar a maior fatia de recebíveis de um novo empreendimento. As receitas advindas dos contratos de lastro serão receitas complementares, estipuladas pelos empreendedores nos modelos de negócio para obter melhores condições de financiamento. Decorre daí, que o preço do lastro deve ser uma consequência da competição do leilão. É temeroso partir de uma premissa de que a receita de lastro tenha que ser suficiente para o financiamento.

Sugestão de substituição do texto acima: A financiabilidade do projeto deverá considerar todas as receitas que poderão ser auferidas pelo empreendedor, incluindo os lastros de produção e capacidade e a própria produção. Imagina-se que o agente financiador terá seus critérios para ofertar crédito para os contratos celebrados e irá estipular critérios para avaliar as possíveis receitas advindas da parcela descontratada da usina de acordo com a característica de cada fonte. Por exemplo, imagina-se que, para projetos termelétricos, a maior parte da receita seja advinda dos lastros de produção e capacidade, conquanto para outras fontes que geram na base com a eólica é razoável presumir-se que a maior parte da receita esteja associada à produção. Ainda que determinada fonte tenha uma receita altamente dependente de uma ou mais partes desse tripé, as receitas adicionais das outras parcelas serão fundamentais e podem representar um fator de competitividade incremental e de garantia de melhores condições de financiamento.

2.4) Deve ser permitida a contratação bilateral de lastro?

A contratação bilateral de lastro em conjunto com a contratação centralizada tem o benefício de permitir que o mercado livre desafie a eficiência do comprador central, o que é benéfico ao mercado. Por outro lado, introduz uma grande complexidade de controle, dado que é necessário assegurar que os recursos declarados em contratos bilaterais sejam efetiva e tempestivamente adicionados ao sistema. Adicionalmente, é importante que o desafio de preço se dê em base justa. O leilão centralizado, por necessidade de confiabilidade sistêmica, pode vir a contratar um mix diversificado de projetos com preço médio bem mais elevado do que um projeto específico contratado bilateralmente no mercado livre.

Dado o contexto apresentado acima, entende-se que a contratação bilateral de lastro não deve ser permitida, ao menos nessa primeira fase de implantação da separação de contratação de lastro e energia.

Subtema 3 – Novo Mercado

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

Primeiramente, entende-se que em termos de lastro, a contratação será sempre integral e a aferição com base na sua entrega total, que por sua vez não deve ser confundido com base na sua produção total.

Com relação aos contratos legados, o tratamento seria parecido com o dado hoje ao lastro de garantia física. Seriam comparados todos os recursos e requisitos num horizonte temporal a ser definido. Nesse caso, nada mudaria para um agente parcialmente contratado.

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



Associação Brasileira das Empresas
Geradoras de Energia Elétrica

No setor elétrico brasileiro, a produção é planejada pelo operador do sistema, que busca a minimização de custo da operação no período de planejamento do sistema, considerando um nível de segurança de suprimento.

Não é o mercado, mas o valor da água derivado do planejamento do operador do sistema que define o despacho térmico ótimo e o custo marginal de operação do sistema.

Ademais, é sabido que o modelo brasileiro de operação centralizada impede o exercício do poder de mercado por geradores de destacado porte.

Poderia ver um acompanhamento por parte dos órgãos reguladores do percentual de grupos econômicos que venham a deter um percentual relevante do mercado de geração de energia elétrica. Entretanto, não havendo alteração no modelo de operação brasileiro, que viesse a deixar de ser centralizado, não vemos risco de exercício de poder de mercado no sistema.

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?)

Para que a expansão do mercado aconteça de forma sustentável, o marco regulatório deverá prever ferramentas que inibam comportamentos como a contratação de operações de porte muito superior ao do agente contratante ou a assunção de riscos desproporcionais à capacidade de solvência. Tais ferramentas existem em qualquer mercado financeiro minimamente sustentável.

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



Associação Brasileira das Empresas
Geradoras de Energia Elétrica

Segurança jurídica e estabilidade regulatória são fundamentais para atração de capital. Quanto maior for a previsibilidade das regras, maior será a disposição para a entrada de investidores oferecendo produtos e serviços financeiros num setor que movimenta bilhões de reais, como por exemplo derivativos/opções.

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

Para registrar contratos de compra e venda, seja como comprador, seja como vendedor, deverá continuar tendo a obrigatoriedade de ser agente da CCEE. Entretanto, os agentes financeiros poderão participar ativamente do mercado oferecendo produtos que sirvam como limitação do risco para os agentes de mercado.

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?

O respeito aos contratos já firmados deve ser a premissa principal nesse ponto, já que num contexto de mudança tão grande no modelo deve estar amparada por um modelo que seja estável e robusto para que a transição possa ocorrer de forma menos traumática possível.

Entendemos que às usinas com outorgas existentes deve ser facultada a opção de adesão ao modelo de comercialização separada de lastros e energia. Para aquelas que não exercerem tal opção, a comercialização seguiria sendo realizada de forma conjunta, nos mercados regulado e livre.



Associação Brasileira das Empresas
Geradoras de Energia Elétrica

A implantação do modelo de separação de lastro e energia pode ocorrer, então, na parcela descontratada dos empreendimentos e, naturalmente, na energia nova a ser objeto de futuras outorgas.

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

A ABRAGE entende que, durante o período de transição, a receita proveniente de lastros de capacidade e outros atributos não caracterizaria excesso de renda, mas tão somente a justa remuneração pela prestação de serviços de adequabilidade do suprimento, hoje não prevista na legislação vigente. Referidos serviços, vale observar, são a cada dia mais relevantes para o sistema, tendo em vista, entre outros fatores, a penetração crescente de fontes intermitentes de geração na matriz elétrica brasileira.