



Confederação Nacional da Indústria

## **Contribuição à Consulta Pública nº 83/2019**

### **Modernização do Setor Elétrico: "Relatório de Apoio ao Workshop de Lastro e Energia"**

#### **1. O que está sendo proposto pela CP nº 083/2019?**

O objetivo da Consulta Pública nº 083/2019, realizada pelo Ministério de Minas e Energia, é obter subsídios ao "Relatório de Apoio ao Workshop de Lastro e Energia".

O objetivo desta nota é, diante dos atuais desafios enfrentados pelo setor elétrico, contribuir para melhorias no modelo atual de expansão, já iniciada em 2017 à época da Consulta Pública MME nº 33/2017 - CP33, propondo alterações na forma de contratação do produto energia.

O Relatório propõe a negociação de três produtos distintos: produção de eletricidade; lastro de produção, similar à atual garantia física de energia; e lastro de capacidade. A proposta de negociação desses produtos será por meio de leilões combinatórios, sendo que o gerador pode ofertar seus produtos de forma independente ou condicionada, a depender de sua aversão ao risco.

#### **2. Desafios do Setor:**

O setor elétrico brasileiro tem enfrentado desafios relevantes em diversas áreas. Existem mudanças significativas na dinâmica de oferta e demanda de energia elétrica, devido em grande parte à evolução tecnológica, principalmente na geração, e na forma como a energia é comercializada e consumida.

Essas mudanças têm se mostrado difíceis de compatibilizar com algumas bases do arcabouço regulatório e comercial vigente. Além disso, um histórico recente de intervenções estatais malsucedidas e problemas de governança têm prejudicado interações entre agentes e instituições, além de incrementar a complexidade das questões postas em discussão.

Em resposta aos desafios do setor elétrico, será necessário definir os parâmetros para evolução e adequação do setor em um futuro próximo. Entre os parâmetros desejáveis destacamos:

- a. os incentivos à eficiência nas decisões empresariais dos agentes como vetor de redução de preços;
- b. segurança de suprimento e sustentabilidade socioambiental.



*Confederação Nacional da Indústria*

Além disto, a regulação deve fornecer o sinal econômico adequado, em ambiente competitivo, como vetor de alinhamento entre interesses individuais e sistêmicos. Deve-se, ainda, buscar a alocação adequada de riscos para permitir a gestão individual, com responsabilidades bem definidas. A viabilidade da gestão individual de riscos requer que agentes sejam responsabilizáveis por suas decisões, e que não sejam levados à judicialização como estratégia de renúncia, respeitados direitos a contraditório e ampla defesa.

Ou seja, com sinal econômico adequado e alocação adequada de riscos, o agente será responsável por seus ganhos ou perdas, associados a sua estratégia empresarial.

### **3. Por que é preciso mudar?**

No atual o modelo do setor elétrico brasileiro, os produtos lastro e energia convivem em um mesmo contrato. Desta forma, os preços da energia elétrica refletem a soma do custo de garantir o suprimento de energia com o custo da energia propriamente dita. A junção dos dois contratos é uma peculiaridade do setor elétrico brasileiro.

Este arranjo de contratação conjunta de lastro e energia foi eficiente em um contexto predominante de geração hidroelétrica, cujos contratos de longo prazo, adquiridos em leilões de energia nova, garantiam a expansão e a financiabilidade do sistema, considerando um mercado regulado em crescimento.

O mecanismo de contratação de energia por leilão, instituído a partir de 2004, foi responsável por viabilizar a construção de 1.200 usinas, totalizando 87 GW contratados, com R\$ 356 bilhões em investimentos no setor. Porém, apesar de exitosa experiência com os leilões de produto único, a evolução da configuração do setor elétrico tem levado a distorções no modelo.

A predominância de geração hidroelétrica com capacidade de regularização garantia não só a energia, como também potência, despachabilidade e resiliência necessárias para atender todas as demandas de segurança energética do sistema, carecendo apenas de complementação de geração térmica para enfrentar períodos hidrológicos desfavoráveis.

Com o passar dos anos o perfil de geração do setor elétrico tem sido alterado, principalmente pela inserção em larga escala da geração eólica e solar, que passaram a corresponder a uma parcela importante do suprimento. Porém, essas fontes, por suas características específicas, não são capazes de atender todas as necessidades relativas à segurança do suprimento do sistema, pois faltam-lhes atributos como potência, flexibilidade e outros.



Confederação Nacional da Indústria

Não obstante, elas são as fontes preferenciais de contratação no mercado livre, por terem custos de implantação decrescentes, e assim, por consequência, oferecerem energia mais barata para venda.

Caso o mercado livre se torne maior que o mercado regulado, em termos de volume de contratação, conforme se espera que ocorra, mesmo que sem a liberação plena do mercado, a preservação do modelo atual faria com que o Ambiente de Contratação Regulada - ACR ficasse com a conta relativa ao atendimento efetivo dos requisitos de potência, reserva, e outros, o que elevaria as tarifas a patamares insustentáveis.

Os projetos contratados pelo ACR levam em conta as necessidades de segurança de todo o sistema, e os consumidores do ACR são submetidos a um sobre-preço pelo pagamento associado à energia de projetos que possuem outros atributos necessários para a segurança do sistema como um todo.

Além disso, os atuais contratos do ACR são responsáveis por viabilizar o financiamento dos projetos de geração, na modalidade “*project financing*”, na qual os financiadores aceitam as receitas futuras dos projetos como garantia para os financiamentos.

Tornando-se o volume de contratação do mercado livre maior do que o do mercado regulado, os leilões de energia nova não viabilizariam a construção de usinas em quantidade suficiente para atender à crescente demanda do mercado livre. Na prática a principal razão é que os contratos de menor duração do mercado livre não são suficientes para garantir o financiamento dos empreendimentos.

A preservação do modelo atual faria com que o mercado regulado, caso tenha uma demanda menor que o mercado livre, ficasse com a toda a conta relativa ao atendimento efetivo dos requisitos de potência, reserva, e outros, o que elevaria as tarifas a patamares insustentáveis.

Para que os novos empreendimentos possam prestar os serviços relativos a segurança energética, estes devem ser remunerados de forma adequada, e essa remuneração deve ser paga por todos os consumidores, e não apenas por aqueles que participam do mercado regulado.

#### **4. A Proposta para o MME:**

Em 2017, o Ministério de Minas e Energia - MME instaurou a Consulta Pública nº 33, e apresentou, por meio da Nota Técnica nº 5/2017/AEREG/SE, uma proposta de alteração na legislação do setor elétrico com vistas a expandir o



*Confederação Nacional da Indústria*

mercado livre de energia e adequar o setor elétrico brasileiro a uma nova realidade. O resultado da consulta pública foi consolidado em dois projetos de lei que tramitam no Congresso Nacional, o PL 1917/2015 e o PLS 232/2016.

Para haver redução dos limites para contratação no mercado livre, objetivo principal a ser alcançado pelas proposições mencionadas, é necessário alterar a forma de contratação de suprimento do setor elétrico, corrigindo distorções e alocando corretamente os custos e riscos entre todos os agentes do setor.

Para a implementação de um modelo que contrate lastro e energia de forma separada, necessitamos que os modelos de formação de preços e o funcionamento do mercado de curto prazo, sejam atualizados à luz dos novos paradigmas. Neste sentido é necessário que o mercado de curto prazo reflita os reais custos da operação do sistema elétrico.

Algumas medidas já estão em curso, como a aprovação pelo MME do cronograma para a implementação do novo modelo de formação de preço horário da energia, para o mercado de curto prazo (Portaria MME 300, de 31 de julho de 2019). A implementação está prevista para 01/01/2020.

Em complementação ao preço horário, faz-se necessário aprofundar a discussão sobre a possível substituição dos modelos matemáticos para a formação de preços no curto prazo, pelo modelo de formação de preços por oferta dos agentes. O modelo de preço por oferta, distribui melhor o risco entre os agentes, proporcionando maior credibilidade e robustez aos preços no mercado atacadista, componente principal de um mercado de energia competitivo.

**Considerando o proposto na Consulta Pública nº 083/2019, fazemos as seguintes observações:**

**a. Definição de Lastro**

No caso da definição do lastro de energia, a princípio convém manter a atual garantia física como sendo o lastro de energia. Isso torna a transição dos contratos legados mais simples.

Já no caso da definição do lastro de potência, sugerimos que sejam feitos estudos específicos, que considerem a tendência sazonal do parque gerador e a sua regionalização.



*Confederação Nacional da Indústria*

## **b. Separação do Lastro e Energia**

Apesar da segurança do sistema apresentar vários componentes e atributos diversos, vemos como importante, inicialmente, termos uma contratação simplificada, considerando no máximo duas componentes, lastro de energia e lastro de potência.

## **c. Definição da demanda de lastro**

Temos por definição que a confiabilidade de suprimento é um bem comum, inerente a todos os agentes do setor elétrico, e, portanto, a definição da demanda de lastro deve ser uma responsabilidade do poder Concedente.

Neste sentido o MME deve desenvolver uma metodologia para estimar a demanda por lastro, sendo esse modelo discutido e aferido com os agentes, por meio de consulta ou audiência pública específica.

## **d. Funcionamento dos leilões de lastro**

Os leilões de lastro devem garantir a seleção de geradores que possam minimizar a soma dos custos de pagamento das receitas fixas e custos operativos do sistema, sujeito às restrições para o atendimento aos critérios de segurança do sistema.

Nos leilões os geradores devem buscar ofertar as características técnicas mais relevantes de cada empreendimento, de acordo com o planejamento de expansão, como a garantia de potência, restrições operativas e perfil horário de geração.

O MME deve definir uma métrica explícita para o lastro, sendo que esta métrica deve garantir:

- Transparência do processo, garantindo aos ofertantes dimensionar seus projetos e compará-los com os demais projetos concorrentes.
- Atribuição de um valor para lastro de energia, permitindo estabelecer um critério de separação dos contratos atuais.
- Compatibilizar a alocação do custo com a contratação do lastro em relação aos contratos legados, que já possuem energia contratada junto com o lastro de energia.



*Confederação Nacional da Indústria*

### **e. Transição**

A transição entre o atual sistema de contratação de um produto único, para a separação da contratação de lastro e energia, é provavelmente o aspecto mais importante a ser considerado.

Para que possamos alocar corretamente os custos no novo sistema de contratação, é necessário tratarmos de forma adequada os contratos legados, cuja duração será longa, no caso dos leilões mais recentes. Além disto, o processo de mudança deve evitar o risco de judicialização.

Propomos que o MME faça as simulações necessárias para verificar qual é a melhor alternativa: se separar imediatamente no ACR ou estabelecer encargo para consumidores que deixem ACR.

### **5. Conclusão**

O alto preço da energia é um dos fatores que encarecem a produção e prejudicam a atratividade dos produtos brasileiros nos mercados externo e interno. A ampliação do Mercado Livre de Energia vai na direção de um dos principais objetivos perseguidos pela Indústria: o aumento da competitividade. A separação de lastro e energia é um pré-requisito para ampliação bem-sucedida do mercado livre.

Ainda existem diversas questões que precisam de resposta e desafios a serem superados para que a contratação separada de lastro e energia possa ser concretizada de forma eficiente e que traga os resultados esperados. São elas:

- a. Como garantir que os novos investimentos para expansão do setor virão, se for mantida a atual relação entre risco e retorno?
- b. Para os ativos existentes, qual seria a melhor forma de respeitar os direitos e deveres dos contratos já firmados e trazer a menor perturbação possível ao mercado, garantindo estabilidade regulatória?
- c. O valor do lastro será definido pelo mercado, por meio de oferta de preços?
- d. O valor do lastro será precificado para cada tipo de fonte de acordo com seus atributos, sendo utilizado um modelo de precificação computacional?
- e. Existe hoje um mercado maduro de serviços ancilares que possa garantir que cada fonte tenha seus atributos devidamente valorizados?



*Confederação Nacional da Indústria*

- f. Como será calculada a aversão ao risco dentro do preço?
- g. Ainda será necessária a existência da Geração Fora da Ordem de Mérito - GFOM?
- h. Como será a convivência do novo modelo de contratação com a adoção dos preços horários para o Preço da Liquidação das Diferenças - PLD e uma futura oferta de preços pelos agentes?
- i. Quais serão os critérios técnicos adotados para garantir estabilidade na definição de piso e teto do PLD, para que não afetem diretamente o equilíbrio da receita requerida pelo gerador?
- j. Existirão critérios para a alocação de risco de volume?
- k. Em relação aos recebíveis do lastro, haverá aumento da base de pagadores e centralização de créditos, mas como será percebido o risco da volatilidade da receita da energia?
- l. Existirão leilões de contratação de energia no ACR residual, via comercializadora da distribuidora ou supridor de última instância?
- m. É possível conviver com os atuais contratos no novo mercado de lastro e energia?
- n. É possível implantar, inicialmente, a separação de lastro e energia apenas na expansão?
- o. O aprimoramento do processo de despacho em MWh e de formação de preço no curto prazo será um pré-requisito para separação do lastro?

A CNI congratula-se com o Ministério de Minas e Energia pela iniciativa da Consulta Pública e propõe que este assunto continue a ser discutido, pois a matéria deverá ser apreciada no Congresso Nacional. O aprofundamento da discussão é importante para que haja a adequada transição entre o atual modelo e a nova proposta de contratação de energia com a separação de lastro e energia.

Gerencia Executiva de Infraestrutura  
Brasília, 25 de outubro de 2019