

Contribuições APINE e ABRAGEL à CP nº 83/2019

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

A Consulta Pública 83/2019 tem por objetivo 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.

Com o intuito de contribuir para o tema, a APINE e a ABRAGEL apresentam suas considerações sobre o Sumário Executivo – Lastro e Energia disponibilizado pelo MME.

Considerações Iniciais

Na visão da APINE e da ABRAGEL a principal motivação para contratação em separado para lastro e energia decorre da necessidade de se manter a financiabilidade da expansão da oferta, que no Brasil, em geral, requer contratos de longo prazo que assegurem a receita dos empreendimentos, em função das características do nosso parque gerador que em hidrologias favoráveis pode apresentar preços de curto prazo muito baixos.

No atual modelo, a contratação a longo prazo é essencialmente realizada pelas distribuidoras, que não poderão continuar sendo as âncoras únicas da expansão tendo em vista que a ampliação da abertura do mercado ensejará crescente migração de consumidores do mercado cativo para o mercado livre.

A contratação a longo prazo do **lastro**, para o ACR e para o ACL, e da **energia (eletricidade)** para o ACR proporcionarão segurança para um percentual significativo da receita a longo prazo, viabilizando o financiamento, na modalidade *project finance*, para novos empreendimentos.

Adicionalmente, a contratação do **lastro** por todos os consumidores, além de alocar de forma mais justa os custos da expansão e da confiabilidade de suprimento entre o ACR e o ACL, estará associada a uma previsão de crescimento do mercado total, dando maior consistência à expansão da oferta.

O MME apresentou, como mais adequado, um mecanismo que abrangesse todo o mercado, que fosse baseado em volume e no qual a contratação fosse centralizada. Além disso, propôs três produtos distintos: produção de eletricidade, lastro de produção e lastro de capacidade. A negociação desses três produtos seria feita por meio de leilões combinatórios, nos quais o

gerador teria o direito de ofertar os produtos que desejar, podendo ainda condicionar a venda de um produto à venda dos demais.

As associações signatárias concordam que a contratação de lastro deva ser feita por todo o mercado e de forma centralizada, entendendo que as Distribuidoras devem ser as responsáveis pela projeção das necessidades de lastro do ACR e a EPE a responsável pela projeção das necessidades de lastro do ACL.

Entretanto, nos parece que para o atingimento dessa meta (três produtos distintos) seria oportuno o estabelecimento de estágios progressivos, inicialmente através da adoção de um leilão simultâneo, no qual seriam contratados apenas dois produtos: lastro e energia. O lastro corresponderia a produção de energia garantida (semelhante à garantia física), além dos demais atributos a serem disponibilizados ao SIN e a energia seria a eletricidade a ser produzida.

Esse primeiro estágio, a ser implantado a curto prazo, já permitiria que fossem atingidos os benefícios da financiabilidade de uma expansão suficiente para atender o crescimento total do mercado, o que hoje não vem ocorrendo, e a alocação isonômica de custos entre o ACR e o ACL.

Em um segundo estágio, poderia ser realizada a desagregação do lastro de capacidade a partir do lastro agregado referido acima. Nesse momento, deverão estar definidas, com base nas características específicas de cada fonte, as capacidades garantidas (potências) de cada fonte para fazer frente às necessidades de potência do sistema .

Um terceiro estágio poderia ser implementado na medida em que se avance na definição da valoração dos atributos de cada fonte em termos de serviços prestados ao sistema, como por exemplo a flexibilidade operativa, quando então poderia ser adotado um critério de contratação consolidado, sem definição prévia das tecnologias a serem contratadas, de forma que as fontes possam competir entre si, permitindo, também, que uma parcela da receita dos empreendimentos seja proveniente da prestação de diferentes serviços ancilares, parcela a qual passaria a não ser mais remunerada através das novas contratações de lastro.

Cabe ressaltar que é de fundamental importância que esse processo de implantação em estágios não conflite com os comandos legais sobre o assunto que constarão do novo marco regulatório. Ou seja, tais comandos legais devem ser consistentes com o estágio final que se deseje alcançar e ao mesmo tempo não devem ser impeditivos de uma implantação evolutiva.

Quanto à proposta do MME que prevê a possibilidade de um gerador participar do leilão centralizado ofertando apenas um dos produtos, entendemos que esse grau de liberdade

poderá gerar sobreofertas no sistema, por exemplo, caso algumas usinas não ofertem lastro no leilão, mas apenas eletricidade. Como o leilão precisará contratar um montante de lastro para assegurar as necessidades totais do sistema, haveria a viabilização de usinas que levariam a uma sobreoferta de eletricidade, depreciando o valor desse insumo, o que poderia causar desequilíbrio econômico para todos os geradores do sistema.

Vale destacar que usinas existentes, descontratadas ou com contratos no ACR e/ou no ACL, também devem ser consideradas na apuração da capacidade total de eletricidade e de lastro, para então definir as necessidades adicionais para o sistema.

Com base no exposto, a APINE e a ABRAGEL acreditam que é fundamental observar as seguintes questões: i) consideração das disponibilidades das usinas existentes; ii) coordenação na contratação da expansão para atendimento das necessidades do SIN de forma a evitar a sobrecontratação de energia e de lastro; e iii) simplicidade e transparência nos processos licitatórios a serem realizados.

Entendemos que os direitos e obrigações dos empreendimentos existentes devem ser observados até o término de suas outorgas. Dessa forma, enquanto a outorga estiver vigente, o gerador terá o direito de comercializar de forma unificada: lastro e energia. Entretanto, objetivando acelerar o processo de transição, caso um gerador tenha contratos finalizados antes do término de sua outorga, ele poderá optar por separar o lastro e a energia correspondentes a esses contratos.

Com relação aos Contratos Legados, deve-se levar em conta que eles envolvem direitos e obrigações tanto dos geradores, quanto das distribuidoras, dos consumidores livres e dos comercializadores, direitos e obrigações os quais devem ser observados até o final da vigência dos contratos, objetivando evitar questionamentos no âmbito administrativo e judicial.

Sobre a participação em leilões centralizados, entendemos que deve permanecer vedada a participação dos agentes do ACL em leilões regulados, 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 poderão escolher para quais agentes do mercado livre irão vender sua energia, o que dificultará a gestão de risco, ainda que sejam criados critérios de elegibilidade e qualificação destes agentes pelo governo. Entendemos que esta participação poderá elevar o custo de financiamento para novos projetos, uma vez que as contrapartes serão avaliadas ex-

post pelas instituições financeiras, podendo levar a inviabilização do projeto, a depender do volume de energia que venha ser contratado com agentes do mercado livre.

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 governamental, com maior liberdade para definição dos prazos de contratação e critérios mínimos para participação.

Consulta Pública – Perguntas abertas

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/restrição, menor reserva operativa, quantas horas por ano, Potência Disponível p/ UTE, Declaração do agente ou calculado por um órgão central*).

No que se refere ao requisito de lastro de capacidade a definição deve ser feita com base na demanda de potência de cada região elétrica, devendo para seu atendimento serem consideradas as fontes internas e as interligações elétricas da região.

No que se refere aos recursos de lastro de capacidade, entendemos que são necessários estudos mais detalhados para que se possa definir a capacidade (potência) assegurada por cada tipo de fonte.

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

Como o lastro de produção objetiva expressar a capacidade de geração de energia elétrica, sugerimos manter a atual metodologia empregada na obtenção da garantia física, com dados e parâmetros bem representados nos modelos.

Quanto ao valor do lastro calculado, para evitar a precificação do risco de sua alteração pelos geradores, entendemos ser melhor que esse valor se mantenha constante durante todo o prazo de outorga.

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

A aferição do lastro de produção poderia ser apurada por meio de média móvel dos parâmetros utilizados no seu cálculo, podendo premiar ou penalizar, de forma transitória, os geradores que, respectivamente, performarem acima ou abaixo dos parâmetros utilizados quando do cálculo do lastro.

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

A penalidade deveria ser através da redução transitória do valor do lastro, cabendo ao gerador adquirir essa redução em uma parcela de ajuste de lastro, estabelecida junto a conta centralizadora de lastros (Conta Lastro).

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

Conforme exposto acima, nossa visão é que não seja realizada a revisão de lastros durante a outorga e sim apuradas penalidades ou premiações transitórias com base na média móvel verificada comparada com os parâmetros utilizados quando do cálculo do lastro.

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?

Como indicado, nosso entendimento é que caso haja uma variação transitória do valor do lastro, o gerador deverá ser penalizado ou premiado, respectivamente, pela aquisição do montante de penalização ou recebimento sem custo do montante de premiação, a partir da parcela de ajuste da Conta Lastro.

Subtema 2 – Financiabilidade

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

Conforme exposto anteriormente, a APINE e a ABRAGEL discordam da possibilidade de comercializadores e consumidores livres adquirirem o produto eletricidade nos leilões centralizados.

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

Nosso entendimento é que os contratos de lastros sejam firmados por todo o período de outorga e os contratos de eletricidade para o ACR sejam firmados por 15 anos, objetivando garantir recebíveis que permitam a viabilização dos empreendimentos.

Destacamos ainda que os prazos de recontração de lastro por parte de empreendimentos existentes deverão ser menores, de forma a permitir não efetuar novas recontrações caso haja degradação das características técnicas do empreendimento.

- 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?

Entendemos que a financiabilidade só será viabilizada por meio de contratos de lastro para o ACR e o ACL e de contratos de energia para o ACR.

Ressaltamos que a despeito dos contratos de energia firmados no ACL, em princípio, serem de mais curta duração, eles também contribuem para a financiabilidade dos empreendimentos.

2.4) Deve ser permitida a contratação bilateral de lastro?

É fundamental que a comercialização de lastro seja realizada de forma centralizada e não seja permitida a comercialização bilateral entre agentes, pois isto estimularia a venda direta dos lastros mais baratos, associados às fontes com menos atributos para o sistema, aumentando o preço médio ponderado do lastro da conta centralizada e alocando os custos da confiabilidade predominantemente aos pagadores dessa conta.

Adicionalmente, permitiria especulação na comercialização dos lastros mais baratos que utilizaria como paradigma o preço médio ponderado de lastro da conta centralizada.

No caso da contratação direta de novos empreendimentos apenas com o ACL, sem participar dos leilões centralizados, o lastro do empreendimento deve ser alocado à Conta Lastro por um preço igual ao preço mínimo do lastro dos empreendimentos similares contratados no último leilão centralizado, aplicando um deságio à definir.

Subtema 3 – Novo Mercado

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

Nosso entendimento é que só será possível ficar parcialmente contratado em energia, visto que o lastro de cada empreendimento será integralmente contratado (consolidado) pela conta centralizada de lastro.

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

Considerados os critérios que apresentamos, não vemos necessidade de explorar esse assunto no âmbito da presente CP. O exercício de poder de mercado envolve outras dimensões e circunstâncias não diretamente relacionadas a contratação em separado de lastro e energia.

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?)

Consideramos importante preservar um ambiente aberto de ofertantes para promover a competitividade nos leilões, entretanto seria benéfico agregar alguns mecanismos de proteção por meio de análise de balanços contábeis, classificações atribuídas por agências de rating, etc.

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

A desvinculação do lastro e da energia pode facilitar a comercialização desta última como *commodity*, sendo necessário avaliar melhor que medidas estimulariam essa comercialização.

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

Entendemos que a atividade de comercialização de energia no mercado de curto prazo (CCEE) demanda as qualificações atualmente requeridas aos comercializadores pela regulação vigente.

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?

Achamos muito difícil forçar uma migração para o novo modelo dos contratos legados durante sua vigência, sendo de fundamental importância a observância dos direitos e obrigações estabelecidos nos contratos, preservando a segurança jurídica e regulatória.

Quanto a valoração dos lastros, consolidados dentro dos contratos legados, ela pode ser feita a partir dos preços ofertados nos leilões centralizados para aquisição de lastros novos, segundo critérios a serem definidos, sendo que tal procedimento deverá ser utilizado para permitir a contratação de lastros de empreendimentos existentes ao final de suas outorgas.

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

Não há evidências de que haverá excesso de renda durante o período de transição, mas caso isso ocorra deverão ser adotados procedimentos regulatórios que impeçam esse excesso.