



Contribuições à Consulta Pública MME nº 85 Revisão da Garantia Física de Energia de Usinas Despachadas Centralizadamente: contribuições sobre medidas de curto prazo

Curitiba, 16 de outubrode 2019





1. INTRODUÇÃO

A Portaria nº 346 de 10 de setembro de 2019 estabeleceu a abertura da Consulta Pública nº 85, com o objetivo de colher subsídios perante proposta de medidas de curto prazo, bem como cronograma de execução, voltadas à realização da revisão das garantias físicas de energia de usinas despachadas centralizadamente.

Diante da relevância e impacto desta Consulta Pública no setor elétrico, a Copel apresenta contribuições referentes às propostas constantes da Nota Técnica nº EPE-DEE-RE-046/2019-r2 (NT).

2. DAS DIRETRIZES DEFINIDAS PELO MME

O MME definiu diretrizes com o objetivo de mitigar a questão do desequilíbrio entre a soma dos certificados em vigor e a quantidade de energia que o sistema consegue suprir, atendendo a um dado critério de garantia de suprimento.

A primeira proposta é revisar, excepcionalmente, as garantias físicas de energia de todas as usinas termelétricas e hidrelétricas despachadas centralizadamente, considerando a revisão dos critérios de garantia de suprimento, a ser publicado pelo Conselho Nacional de Política Energética.

A NT destaca que a revisão excepcional das garantias físicas de energia deve refletir os resultados obtidos no processo de revisão, não aplicando os limites de redução de 5% e 10% previstos no Decreto nº 2655/1998 para as usinas hidrelétricas. Ressaltamos que está previsto no Decreto nº 2655/1998 a revisão ordinária, a cada cinco anos, e/ou extraordinária, na ocorrência de fatos relevantes, os quais foram estabelecidos pela Portaria nº 406/2017.

Torna-se de extrema relevância a elaboração de análise de impacto regulatório para a solução adotada diante do problema de desequilíbrio entre o montante das Garantias Físicas de energia em vigor e a quantidade de energia que o SIN consegue suprir, diante do impacto que a proposta de revisão excepcional pode causar nos empreendimentos, principalmente, nos riscos do negócio de geração de energia elétrica.

Requer-se a análise de impacto regulatório, em busca de atender ao princípio nº 9 da atuação governamental no setor elétrico -Previsibilidade e Conformidade dos Atos Praticados. Dado que o objeto da presente Consulta Pública é a revisão excepcional das garantias físicas de energia das usinas despachadas centralizadamente, em especial as hidrelétricas, desconsiderando a aplicação dos limites estabelecidos no Decreto 2665/1998, reforçamos a necessidade de que o setor elétrico deve funcionar em conformidade com as leis e normas vigentes, em consonância com os Princípios para Atuação Governamental no Setor Elétrico, disposto no site do MME:

"(...) Naturalmente, haverá ocasiões em que correções de rumo serão necessárias. Neste caso. a legitimidade das decisões é garantida pela atenção ao processo regulatório:





visão de regras de transição e a manutenção do equilíbrio entre risco e retorno. (...)" (grifo nosso)

Complementarmente, em 20 de setembro de 2019 foi publicada a Lei nº 13.874/2019, a qual institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica, que estabelece normas de proteção à livre iniciativa e ao livre exercício de atividade econômica e disposições sobre a atuação do Estado como agente normativo e regulador, nos termos do inciso IV do caput do art. 1º, do parágrafo único do art. 170 e do caput do art. 174 da Constituição Federal.

Em consonância com o artigo 5º desta Lei, a análise de impacto regulatório deve preceder as propostas de edição e de alterações de atos normativos de interesse geral de agentes econômicos ou de usuários dos serviços prestados, editadas por órgão ou entidade da administração pública federal, incluídas as autarquias e as fundações públicas. A análise deve conter informações e dados sobre os possíveis efeitos do ato normativo para verificar a razoabilidade do seu impacto econômico.

Destarte, consideramos que a proposta de revisão de Garantia Física de energia das usinas despachadas centralizadamente, desconsiderando os limites constantes do Decreto nº 2655/1998, necessidade apontada na Nota Técnica, deve ser precedida de análise de impacto regulatório, pois trata de alteração de ato normativo.

Diante do arcabouço legal e regulatório vigente, o qual os agentes o tomaram como premissa para investir no setor elétrico, a abolição dos limites previstos no Decreto nº 2665/1998 para revisar excepcionalmente a garantia física das usinas hidrelétricas trará insegurança jurídica, elevando o risco de judicialização do setor, de forma semelhante à situação do GSF.

A revisão dos critérios de garantia de suprimento foi objeto da Consulta Pública nº 80, fundamentado por relatório da EPE, o qual propõe o emprego de quatro novos critérios, visando garantir o suprimento de energia e potência no SIN, e apresenta alteração da metodologia que determina a Garantia Física de energia de usinas despachadas centralizadamente, considerando os critérios de garantia de suprimento propostos naquela Consulta Pública. Até o presente momento, não há resultado desta Consulta, seja em publicação de ato normativo ou de relatório técnico final, portanto, os agentes não possuem meios de avaliar a proposta de revisar excepcionalmente a Garantia Física de energia.

Diante de um cronograma de revisão excepcional das Garantias Físicas de energia, o qual propõe a publicação de novos valores no primeiro trimestre de 2020, baseado em diretrizes as quais os agentes não possuem pleno conhecimento, torna a proposta desta Consulta de difícil avaliação para contribuição da sociedade e dos agentes do setor elétrico. Ressalta-se o princípio nº 2 da atuação governamental no setor elétrico - "Transparência e Participação da Sociedade nos Atos Praticados" - o qual não é observado nesta Nota Técnica, visto quenão é possível de se obter propostas contundentes da sociedade e dos agentes por estes não possuírem acesso a totali-





dade das informações que compõem a proposta de implementação do processo de revisão anual da Garantia Física de energia das usinas.

Questiona-se qual a possibilidade dos agentes avaliarem os riscos do negócio perante decisões que estão sendo propostas nesta Consulta Pública, baseados em leis, decretos e/ou resoluções que sequer foram publicados, os quais estão diretamente relacionados com o objeto desta Consulta Pública.

Consideramos pertinente que as discussões no âmbito da Consulta Pública nº 85 devem ser adiadas até que se tenha conhecimento dos novos critérios de garantia de suprimento, a serem publicados em Resolução do CNPE, a fim de o processo ser conduzido de forma transparente.

Cabe-nos manifestar em relação a seguinte a nota de esclarecimento relativa à CP 85, publicada pelo MME em seu site:

"O Ministério de Minas e Energia (MME) esclarece nota técnica publicada na Consulta Pública nº 85, que trata da revisão da garantia física de energia das usinas despachadas centralizadamente: contribuições sobre medidas de curto prazo:

O referido documento propõe uma revisão excepcional de garantia física de energia de empreendimentos despachados centralizadamente, considerando os avanços metodológicos do modelo Newave, bem como a adoção dos critérios de suprimento resultantes do GT-Modernização. Para isso, também propõe um cronograma com previsão de realização dos cálculos no primeiro trimestre de 2020 e início de vigência dos novos valores a partir de janeiro de 2021.

Esclarecemos que o respeito aos contratos é uma premissa do MME e que não há qualquer discussão para desconsiderar contratos firmados. O intuito é assegurar que quaisquer que sejam as revisões propostas nas garantias físicas, <u>os direitos já estabelecidos sejam mantidos, inclusive mantendo-se o caráter opcional à adesão às alterações porventura propostas.</u>

O objetivo da CP é coletar contribuições em todos os aspectos: cronograma, diretrizes, premissas e metodologias."(grifo nosso)

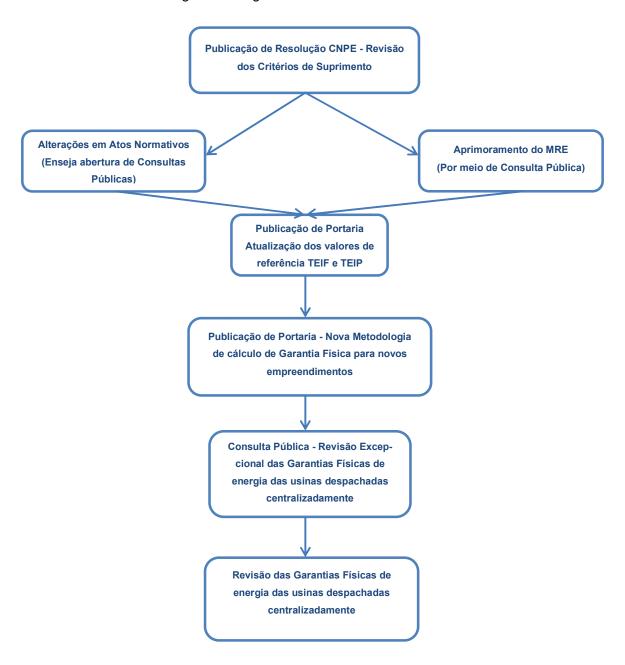
A NT não aborda o caráter opcional à adesão das propostas constantes da presente Consulta Pública. Deve-se atentar para o tratamento isonômico aos agentes, principalmente em relação às usinas hidrelétricas, visto que serão aplicadas metodologias diferentes em usinas que participam do Mecanismo de Realocação de Energia (MRE), que recentemente foi motivo de judicialização no setor elétrico. Enaltecemos o princípio nº 4 da atuação governamental no setor elétrico - Isonomia - que deve ser observado e considerado na presente Consulta Pública.

A adesão facultativa dos agentes para o processo de revisão excepcional da Garantia Física de energia das usinas despachadas centralizadamente é uma ação de alto risco, o qual pode manter o desequilíbrio entre a soma das garantias físicas e a quantidade de energia que o SIN consegue prover. Considerando a possibilidade de revisão dos critérios de suprimento, tal proposta resultará em um processo onde as usinas hidrelétricas despachadas centralizadamente terão seus montantes de Garantia Física calculados por meio de duas metodologias distintas, principalmente em relação às premissas a serem adotadas na determinação da Garantia Física



Consideramos que o tema tratado na presente Consulta Pública deve ser objeto de discussão no setor elétrico após o MME dar publicidade aos resultados das Consultas Públicas que estão sendo abordadas pelo Grupo de Trabalho Modernização do Setor Elétrico, criado por meio da Portaria nº 187 de 4 de abril de 2019, o qual suas atividades se encerraram em 01º de outubro de 2019.

Desta forma, consideramos pertinente a condução da proposta constante desta Consulta Pública de acordo com o seguinte fluxograma:







3. REVISÃO EXCEPCIONAL DE GARANTIAS FÍSICAS DAS USINAS DESPA-CHADAS CENTRALIZADAMENTE

Ressalta-se que a operacionalização das revisões anuais das garantias físicas de energia de usinas despachadas centralizadamente deve ser precedida da revisão dos critérios de garantia de suprimento, dos aprimoramentos nas metodologias de cálculo de garantia física de novos empreendimentos e dos desenhos do novo mercado de comercialização de energia.

Consideramos que esta Consulta Pública deveria estar sendo tratada após o CNPE dar publicidade aos critérios de garantia de suprimento e o Ministério publicar ato normativo com a nova metodologia de determinação da Garantia Física de empreendimentos de geração de energia elétrica. Somente se terá previsibilidade e transparência à sociedade e aos agentes do setor elétrico caso os critérios estabelecidos na Nota Técnica estejam vigentes, por meio de ato normativo publicado.

Diante do detalhamento da revisão excepcional exposto na Nota Técnica, consideramos que não é necessário antecipar a etapa de revisão em sua primeira operação. Para manter a similaridade entre as premissas e parâmetros que serão empregados no processo de revisão excepcional, é de extrema relevância que todas as etapas sigam a proposta constante da Figura 1 da Nota Técnica.

Adicionalmente, deve ser inserido qual será a referência de geração das usinas não despachadas centralizadamente. Desta forma, os agentes poderão averiguar como é definida a oferta de Garantia Física de energia das usinas despachadas centralizadamente a ser rateada entre as usinas hidrelétricas e usinas termelétricas.

4. REEQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO

A NT destaca a avaliação da pertinência e da exequibilidade de formas de reequilíbrio econômico financeiro dos agentes geradores que serão impactados pela proposta de revisão excepcional da garantia física de energia das usinas despachadas centralizadamente.

Ressaltamos a necessidade de uma análise de impacto regulatório para as contribuições que este Ministério receber na presente Consulta Pública, a ser disseminada para a sociedade e para os agentes do setor elétrico. Desta forma, enseja-se uma nova consulta pública para que se discuta as propostas de mecanismos de reequilíbrio econômico-financeiro dos agentes de geração mediante a revisão excepcional da garantia física de energia das usinas despachadas centra-lizadamente.

Diante do cenário atual do setor elétrico e das diretrizes deste Ministério em reduzir o desequilíbrio entre a garanta física e quantidade de energia que o sistema consegue suprir, torna-se propício debater a possibilidade de migrar para um novo modelo de mercado de energia, como, por exemplo, o despacho por oferta (Loose Pool). Consideramos que a adoção de um novo mode-



derá trazer maior eficiência na competitividade e na qualidade do serviço no setor elétrico, conforme já manifestado pela Copel na CP nº 33.

A proposta em revisar excepcionalmente a garantia física de energia das usinas despachadas centralizadamente pode ser o início de um processo de migração, onde os agentes que aderirem à proposta deste Ministério receberão uma compensação financeira, conforme será apresentado a seguir. Ressaltamos que a adesão facultativa pode ser tornar um risco para o objetivo deste Ministério, numa possível migração de agentes que saberão que sua garantia física de energia será revisada para um montante maior do que o montante vigente, mantendo os baixos índices de GSF, contribuindo para uma nova judicialização no setor.

4.1 Adesão à revisão excepcional e a um novo mecanismo

À frente da estrutura contábil e regulatória da comercialização de energia elétrica, uma forma de tratar com a adesão facultativa dos agentes de geração no processo de revisão excepcional de sua garantia física é operacionalizar as regras do MRE em dois ambientes: um novo ambiente englobando os agentes que aderirem à proposta desta Consulta Pública e outro ambiente com as regras atuais. Consideramos que não há óbice desta proposta sob o ponto de vista da operação do SIN e precificação da energia no curto prazo. Recordamos que nas regras de comercialização da CCEE já está previsto o cálculo com dois MREs, uma vez que existe o MRE linha, responsável por dar a precificação dos custos do faturamento de curto prazo referentes a repactuação do risco hidrológico.

Apesar da proposta de operar o MRE em dois ambientes, consideramos que a situação ideal é que todas as usinas participantes do MRE migrassem para esse novo ambiente, o qual denominamos de MRE Dinâmico, visto que as usinas terão o montante de garantia física de energia revisto anualmente. Desta forma, considera-se razoável incentivar a migração mediante uma compensação justa.

Diante da proposta de revisão excepcional da garantia física de energia, considerando os novos critérios de garantia de suprimento, objeto da Consulta Pública nº 80, a expectativa é que haja redução do montante de garantia física das usinas. Considerando as discussões inerentes ao GT Modernização do Setor Elétrico em aprimorar o mercado de energia e precificar os atributos do SIN e necessidades da estabilidade da operação do sistema, que, atualmente, são suportadas pelas usinas hidrelétricas sem a devida remuneração, as usinas que aderirem ao MRE Dinâmico deveriam receber uma indenização ou recompensa pelo possível lastro reduzido. Alternativamente, pode ser discutida a extensão do prazo da concessão ou autorização das usinas optante pelo novo mecanismo.

Sugerimos que a remuneração paga como lastro, seja dada através da diferença entre o





custo de oportunidade de geração em razão do armazenamento incremental nos reservatórios das usinas hidrelétricas decorrente do deslocamento de geração hidrelétrica. A justificativa desta proposta é que as empresas terão redução em sua receita devido à revisão do montante disponível para negociar no mercado de energia elétrica, em atendimento aos novos critérios de garantia de suprimento.

Diante de uma possível migração para o despacho por oferta, conforme mencionado anteriormente, a compensação pelo lastro reduzido seria devida até o início de operação do novo mercado. Pode-se avaliar a criação de marcos durante o período de transição, onde o pagamento dessa compensação sofreria redução até a migração total para o novo mercado de energia.

Além de propor a adoção do MRE Dinâmico e do pagamento do lastro para UHEs participantes deste novo mecanismo, persistemos seguintes problemas com o atual modelo que não deveriam ser replicadas no MRE Dinâmico:

- i) Pagamento TEO ITAIPU atualmente, UHEs que não possuem restrição de vazão mínima e possuem reservatório de regularização, são deveras prejudicadas pelo atual rateio de pagamento da TEO de ITAIPU, que tem valor maior que a TEO comum do MRE. Isto se dá, pois estas UHEs geram no horário de ponta ao longo do dia e recolhem geração de madrugada, poupando assim recursos para serem utilizados no dia seguinte. Acontece que estas UHEs recebem ao longo do dia o valor da TEO comum quando geram acima da energia alocada, porém pagam na madrugada a TEO ITAIPU, o que não acontece com as usinas que possuem restrição de defluência mínima. Esta é uma situação em que uma UHE é penalizada por sua eficiência em vez de ser premiada;
- ii) Secundária em outro subsistema outra questão que entendemos deve ser corrigida para o MRE dinâmico é a atual situação da secundária com origem em outro submercado estar precificada com o PLD de origem e não com o PLD de destino. Aqui, a mesma situação do item anterior acontece, UHEs sem geração na madrugada, portanto mais eficientes do ponto de vista do uso dos recursos, são penalizadas recebendo a secundária em um valor muito abaixo do PLD do seu próprio subsistema;

4.2 Limites das regras atuais do MRE

O SIN já foi dotado de grande capacidade de regularização, a qual persistiu por muitos anos até a alteração da diversidade da matriz elétrica nacional. Nesse contexto, o ONS detinha diversas políticas de operação de mínimo custo ao executar o modelo matemático de otimização constante do planejamento da operação. Ao ter que escolher apenas uma a ser implementada como despacho real das usinas, poderia assim beneficiar um grupo de agentes do setor em detri-







disso, o despacho real da usinas era diferente dos resultados do modelo, e se admitia implicitamente que tratava-se de mais uma política de operação de mínimo custo.

O MRE se apresentou como uma solução viável para tal problema, visto que o importante não era a geração individual das usinas mas sim a geração total do conjunto formado pelas usinas hidrelétricas. E cada usina receberia uma parte desse montante, proporcional a contribuição teórica previamente calculada de cada uma. Assim nenhum agenteseria muito prejudicado e as diferenças entre os resultados do modelo e a operação real verificada estariam escondidas pela capacidade de regularização e pulverizadas por meio do MRE.

Com a perda da capacidade de regularização e a entrada de outras fontes como eólica, biomassa e solar, a quantidade de políticas de operação de mínimo custo se reduziu e, além disso, a demanda instantânea, que ainda não foi incorporada aos modelos atuais, passou a ser uma variável sensível no processo de formação de preços. Isso levou a necessidade do aumento da discretização da apuração dos preços de patamar de carga para horários, evidenciando a ineficiência alocativa escondida pelo MRE ao repartir entre seus participantes os custos de operação incorridos pelas as novas fontes de energia.

Essa nova configuração do sistema é impossível de ser modelada matematicamente em um horizonte de vários meses a frente, tendo em vista o aumento exponencial do tempo computacional dos modelos, o que limita o horizonte do modelo horário a poucos dias a frente.

Portanto, um sistema hidrotérmico com o porte do SIN só poderia ser otimizado via modelos matemáticos centralizados se fosse dotado de elevada capacidade de regularização, a qual amorteceria as diferenças entre os resultados do modelo e a politica de operação praticada em tempo real cujos impactos financeiros seriam pulverizados pelo MRE.

Diante de um cenário de operação do SIN mais complexo, o desempenho do MRE fica prejudicado, permitindo que o GSF cobre dos agentes geradores o preço dessa política de operação cara, como é observado atualmente, o que extrapola os riscos hidrológicos conceitualmente relacionados à incidência do GSF.

Consideramos que uma solução a ser avaliada por este Ministério é a migração do modelo atual do mercado de energia para um novo mercado que considere o despacho físico de geração por oferta de preços, como já observadoem outros países. Tal ação implica em substituição dos modelos matemáticos e MRE por leilões de geração física no processo de formação de preços e apuração das quantidades, as quais passam a ser aquelas fisicamente verificadas nos medidores de cada ativo.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Nota Técnica nº EPE-DEE-RE-046/2019-r2 apresenta um plano de ação com medidas de curto prazo voltadas à realização da revisão das garantias físicas de energia de usinas despa-





a presente Consulta Pública deve ser retirada de pauta, por não estar de acordo com os princípios de atuação governamental do setor elétrico – previsibilidade e transparência.

Sua retomada deve ocorrer após o Ministério dar publicidade à análise de impacto regulatório a ser elaborada, em consonância ao disposto na Lei nº 13.874/2019 e dar ciência à sociedade e aos agentes do setor elétrico sobre os novos critérios de garantia de suprimento e atos normativos com a nova metodologia de determinação da Garantia Física de empreendimentos de geração de energia elétrica. A nova Consulta Pública deverá trazer propostas de mecanismos de reequilíbrio econômico-financeiro dos agentes de geração caso impute às usinas despachadas centralizadamente a revisão excepcional de suas garantias físicas de energia.