

Contribuição para Consulta Pública MME nº 085/2019

Título: Revisão da Garantia Física de Energia de Usinas Despachadas Centralizadamente: contribuições sobre medidas de curto prazo.

A AES Tietê Energia S.A. (“AES Tietê”), companhia que está entre as maiores geradoras de energia do Brasil, atuando no país há quase 20 anos e com parque gerador hídrico composto por nove usinas hidrelétricas e três pequenas centrais hidrelétricas, que somam 2,6 GW para o Sistema Interligado Nacional – SIN, vem por meio desta contribuição apresentar sua visão acerca do tema em título.

1. Introdução

Inicialmente, parabenizamos a iniciativa deste Ministério em promover discussão pública e dar oportunidade aos agentes de manifestação sobre a revisão de Garantia Física de Energia de Usinas Despachadas Centralizadamente, tema de extrema relevância e impacto para o Sistema Elétrico Brasileiro, considerando, principalmente, a gravosa situação do Mecanismo de Realocação de Energia – MRE e suas decorrências com o montante financeiro envolvido na questão do risco hidrológico, mais comumente chamado de “GSF”.

Importa referir que o MME através da CP em referência disponibilizou para consulta pública a Nota Técnica EPE-DEE-RE-046/2019-r2, restringindo o escopo das contribuições ao conteúdo técnico, ou seja, sem mais detalhes sobre o possível texto legal/regulatório que embasaria a solução apresentada. Um primeiro ponto a se destacar, por exemplo, é que a referida NT não menciona eventual caráter facultativo das revisões, diferente do exposto por meio de nota do MME¹.

A compatibilização dos valores de Garantia Física à realidade operativa do sistema e à alteração da matriz de energia elétrica que o setor elétrico vem experimentando é necessária e já debatida há tempos no setor, porém a dificuldade em se implementar qualquer solução passa pelo cumprimento do arcabouço legal que envolve as usinas de fonte hidrelétrica, a segurança jurídico-regulatória e o equilíbrio econômico financeiro dos contratos existentes.

Entendemos que a proposição apresentada por este Ministério, subsidiado pela análise da EPE, buscou solucionar o impasse supracitado, no entanto, ainda restam diversas preocupações e incertezas. Por isso, apesar dos pleitos que serão abordados ao longo desse documento, deve-se permanecer a certeza de continuidade dos trabalhos de Modernização do Setor Elétrico de forma que temas importantes como lastro e energia e reavaliação do MRE sejam estruturalmente dirimidos.

¹ Em 25/09/2019, o MME por meio de nota publicada em seu sítio da internet, informou o seguinte: *“intuito é assegurar que quaisquer que sejam as revisões propostas nas garantias físicas, os direitos já estabelecidos sejam mantidos, inclusive mantendo-se o caráter opcional à adesão às alterações porventura propostas. O objetivo da CP é coletar contribuições em todos os aspectos: cronograma, diretrizes, premissas e metodologias”.*

2. Contextualização

O Decreto nº 2.655/1998 define que será atribuído um valor de garantia física de energia a cada usina hidrelétrica, correspondendo ao limite máximo empregado na contratação de energia. Ainda, o referido decreto afirma que esse montante será revisto a cada cinco anos (revisão ordinária) ou na ocorrência de fatos relevantes (revisão extraordinária), sendo que para as usinas hidrelétricas participantes do MRE as reduções de garantia física devem ser limitadas em 5% do valor estabelecido na última revisão e em 10% da sua garantia física originalmente estabelecida.

Importante salientar que em maio 2017, o MME publicou a Portaria nº 178/2017, definindo os valores revistos de garantia física de energia das Usinas Hidrelétricas Despachadas Centralizadamente no SIN, válidos a partir de 1º de janeiro de 2018. Portanto, seguindo a periodicidade legal, a próxima revisão se dará em 1º de janeiro de 2023.

Contudo, a referida CP em questão nesta análise propõe diretrizes para uma revisão excepcional de garantias físicas de energia de todas as usinas despachadas centralizadamente, com início da proposta de cálculo no primeiro trimestre de 2020, para vigência dos novos valores em 1º de janeiro de 2021. Dentre as regras da revisão proposta consta que as novas garantias físicas refletiriam integralmente os resultados obtidos na revisão, não sendo aplicáveis, no caso das usinas hidrelétricas, os limites de redução de 5% e 10% supracitados.

Adicionalmente, a proposta em consulta sugere a alteração da periodicidade das revisões ordinárias para anuais, de forma a incorporar sinais com elevado conteúdo conjuntural, como a consideração das sucessivas alterações nas condições operativas do sistema, muitas vezes originando alterações de configuração do parque gerador que afetam a avaliação de cálculo do parâmetro estrutural representado pela Garantia Física das usinas. Por isto, é oportuno destacar que essa CP nos parece ter fundamentos energéticos e comerciais, que de fato impactam estruturalmente a geração de longo prazo das usinas hidrelétrica. Da ótica energética, refere-se à quantidade de energia que pode ser fisicamente “assegurada” ou potencialmente “garantida” por uma determinada usina, dado um específico critério de risco. O âmbito comercial, se deve pelas constantes evoluções tecnológicas (modelos sistêmicos adotados para cultivar modelagens e cenários) e alteração de perfil do consumidor final de energia elétrica oriundos dos níveis crescentes da sociedade.

3. Proposta

De forma geral, a AES Tietê entende que devem ser preservadas as diretrizes estabelecidas no Decreto nº 2.655/1998, as quais nortearam os geradores em suas decisões de investimentos e suas estratégias comerciais de médio e longo prazo, garantindo assim segurança jurídica e estabilidade regulatória, conforme apresentado nos itens anteriores. No entanto, entendemos também a necessidade de se trazer à tona potenciais soluções de contorno para os impasses atuais do MRE.

Dessa forma, desagregaremos as propostas identificadas na NT em consulta em **duas** não vinculantes, **sendo uma a modificação na frequência das revisões ordinárias** e a outra a **execução de uma revisão extraordinária, voluntária**, com flexibilização dos limites de ajuste estabelecidos no Decreto nº 2.655/1998 e com espaço para reequilíbrio econômico-financeiro.

No que se refere a primeira modificação, a fim de manter os princípios conceituais do setor elétrico enquanto não haja a completa modernização do setor, entendemos que **não deve prosperar a proposta de revisão anual das garantias físicas, mantendo-se as revisões quinquenais ordinárias**, uma vez que a valoração econômico/financeira das empresas geradoras poderá ser afetada dado um cenário de instabilidade recorrente. Com isto, frente uma maior percepção de risco em relação à capacidade das empresas de geração de receitas, o valor das organizações percebido pelo mercado poderá inclinar-se para uma redução.

Além da preservação do setor, deve-se considerar que não são esperados fatos relevantes suficientes para que sejam realizadas revisões com tão alta frequência dado o caráter estrutural da Garantia Física, portanto, sendo plenamente satisfatória a revisão quinquenal, conforme atualmente regado.

Quanto à segunda modificação, cumpre resgatar que a metodologia de cálculo da garantia física de energia das usinas hidrelétricas que compõem o SIN consiste em, primeiramente determinar a oferta total de garantia física, posteriormente ratear essa oferta total de garantia física, abatida da geração das usinas não despachadas centralizadamente, em dois blocos: oferta hidráulica e oferta térmica. Na etapa seguinte, efetua-se o rateio da oferta hidráulica entre o conjunto das usinas hidrelétricas, de forma proporcional à energia firme de cada usina. A definição da garantia física de cada usina, portanto, decorre de um processo inter-relacionado e não isolado.

Dessa forma, a questão da adesão optativa por parte dos geradores poderá provocar efeitos indesejados caso mal regulamentada. Um aumento de garantia física do bloco hidráulico, caso apenas os agentes que tiverem acréscimos em suas respectivas garantias físicas aderissem à proposta colocada em consulta pública, por exemplo, ampliaria o imbróglcio do MRE. Nesta situação, o objetivo da presente CP que é, entre outros, garantir o menor descasamento entre o somatório de garantia física e expectativa de contribuição energética ao sistema, não seria atendido.

Considerando a pertinência de uma revisão extraordinária dadas às condições já apresentadas anteriormente, **entendemos pela viabilidade de uma metodologia desde que se discuta o mecanismo adequadamente** afastando o risco apontado e outros que venham a ser percebidos, **garantindo que o resultado da revisão extraordinária represente um ganho global ao MRE** com a percepção real das GF que compõe o mecanismo.

Importante salientar que o mecanismo de revisão extraordinária e detalhamento de suas regras de revisão devem ser conhecidos o mais rápido possível a fim de permitir uma análise minuciosa dos geradores hidrelétricos para suportar sua decisão.

Em busca de contribuir com a CP em comento, apresentamos a seguir algumas reflexões que explicitam condições mínimas para permitir uma revisão extraordinária, que visaria um aperfeiçoamento global dos parâmetros do MRE e atrairia os investidores hidrelétricos dado o reequilíbrio econômico-financeiro dos compromissos destes. Assim, **deve-se observar, simultaneamente, que a revisão extraordinária:**

(i) Signifique redução de garantia física individual

É essencial garantir que a opção individual não prejudique o coletivo (MRE). Como é prevista uma revisão ampla de todas as garantias físicas, mesmo considerando que a maioria dos empreendimentos perceberia uma redução de GF é razoável crer que um subconjunto de empreendimentos observe um aumento de garantia física. Num cenário extremo onde apenas esses últimos empreendimentos aceitem a revisão extraordinária, teríamos um indesejado aumento de GF do MRE, ao invés redução.

A forma mais simples de garantir que esse cenário não aconteça é permitir que apenas empreendimentos que tenham redução de garantia física possam optar por revisar a GF exclusivamente nessa oportunidade extraordinária. De forma que os potenciais empreendimentos com aumento de GF seriam beneficiados indiretamente com a relação mais justa do MRE na proporção de sua energia alocada.

(ii) Seja facultativa

Para que se preservem os vitais princípios da estabilidade regulatória e respeito aos contratos firmados, é essencial facultar a cada agente a proposta revisão extraordinária, que culminará na opção de abrir mão da proteção dada pelo Decreto nº 2.655/1998 em troca do reequilíbrio econômico-financeiro.

Entendemos que o MME já confirmou a discricionariedade do agente em aderir ou não à revisão de GF e, conseqüentemente, ao seu mecanismo de reequilíbrio, mas como a condição não está expressa no documento oficial em consulta, reforçamos. Assim, se há acordo bilateral, consensual, não há que se falar em desrespeito aos contratos ou avariar instabilidade regulatória.

(iii) Garanta reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos

Para que o mecanismo de reequilíbrio seja bem-sucedido é fundamental que faça sentido para todos os agentes envolvidos na decisão (gerador, governo e sociedade). Ainda, todas as condições de compensações de reequilíbrio econômico-financeiro devem ser conhecidas individualmente pelas usinas em tempo hábil para avaliação da potencial adesão à revisão extraordinária.

As seguintes formas de reequilíbrio econômico-financeiro são sugeridas:

- Extensão da concessão inspirada na proposta apresentada no PL 10.985/2018, podendo ser aplicada independentemente da forma de comercialização do empreendimento. Essa alternativa, no entanto, tem pouca chance de ser aceita por empreendimentos mais novos ou com nível de alavancagem alta, visto que pode inviabilizar sua capacidade de pagamento do serviço da dívida;
- Reequilíbrio financeiro dos contratos de energia firmados, considerando um aumento do preço de venda de energia que compense a redução do volume de energia vendida, mantendo a receita anual original;
- Reequilíbrio financeiro dos contratos de quota firmados, considerando um aumento do preço de venda de energia que compense a redução do volume de energia vendida, mantendo a receita anual original.

(iv) Garanta os princípios do Decreto nº 2.655/1998 para revisões futuras

Por fim, a opção pela revisão extraordinária não deverá descaracterizar vitaliciamente os direitos da usina em relação a condição dos limites de redução (5% e 10%) do Decreto nº 2.655/1998. Dessa forma, a redação do instrumento de revisão extraordinária deve conter a garantia de que as alterações/revisões posteriores (ordinárias) não alterem ou maculem os limites de revisão estabelecidos no referido Decreto. Ou seja, deve haver uma condição igualitária de revisão ordinária no novo instrumento face o Decreto vigente supracitado.

Sendo o que se fazia oportuno para o momento, renovam-se os votos de apreço e consideração, e colocamo-nos à disposição para contribuir e colaborar com etapas subsequentes à esta Consulta Pública.