

CONTRIBUIÇÕES DA CTG À CONSULTA PÚBLICA MME Nº 85 2019

O Ministério de Minas e Energia (MME) instituiu, através da Portaria MME nº 346, de 10 de setembro de 2019, a Consulta Pública nº 85, que trata do tema “Revisão da Garantia Física – medidas de curto prazo”.

O presente documento tem por objetivo apresentar as contribuições da CTG Brasil à mencionada Consulta, no âmbito da Nota Técnica nº EPE-DEE-RE-046/2019-r2.

1. Contribuição

1.1. Introdução

A questão da revisão da garantia física das usinas despachadas centralizadamente, particularmente das usinas hidrelétricas, é extremamente relevante para a CTG Brasil, que detém a concessão de 15 usinas hidrelétricas com potência total da ordem de 8 GW.

O interesse da empresa pela questão é antigo, tanto que ela patrocinou, de 2011 a 2013, ainda sob a denominação Duke Energy International Geração Paranapanema S.A., um projeto de Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) denominado “Cálculo e Revisão de Certificados de Garantia Física no Brasil: metodologias e critérios”, cujos objetivos foram:

- Investigar aspectos técnicos, econômicos e regulatórios do cálculo da garantia física do Brasil de forma a elaborar uma metodologia e critérios para o seu cálculo que reconheçam a real contribuição de cada projeto para a segurança de suprimento;
- Apresentar propostas regulatórias para a manutenção da estabilidade dos certificados e revisão destes valores em função de aspectos técnicos (aumento ou redução de vazões, aumento ou redução de eficiência nas máquinas) e regulatórios (revisão no critério de suprimento, revisão de modelos computacionais, etc).
- Obter uma base teórica e experimental sólida que respalde as metodologias e critérios propostos para o cálculo da garantia física e sua revisão.

Este projeto, além de mostrar o profundo interesse da CTG Brasil pela questão, propiciou o seu aprofundamento em termos tanto conceituais como práticos, e dotou ao corpo técnico da CTG Brasil de sólidos conhecimentos sobre o tema.

1.2. Análise da Proposta

1.2.1. Das Diretrizes Definidas pelo MME

Primeiramente, a Nota Técnica Nota Técnica nº EPE-DEE-RE-046/2019-r2 menciona um conjunto de diretrizes definidas pelo MME. Consideramos que essas diretrizes também estão em discussão na presente Consulta Pública, uma vez que elas constituem o eixo principal das questões.

Passamos em seguida às diretrizes propriamente ditas.

- Revisão excepcional das garantias físicas das usinas despachadas centralizadamente.

O Decreto nº 2.655 estabelece que revisões excepcionais podem ocorrer por conta da “ocorrência de fatos relevantes”. Nossa visão é a de que não houve ainda fato relevante que justifique uma revisão excepcional, pois o que temos até o momento é uma iniciativa de modernização sem um detalhamento que permita vislumbrar se tal revisão seria ou não necessária para o sucesso da modernização e/ou para a adequação do suprimento. Nesse sentido, teríamos uma revisão excepcional ocorrendo pouco depois de uma revisão geral de todas as garantias físicas das usinas hidrelétricas despachadas centralizadamente, e sem a ocorrência de fato demonstravelmente relevante, o que caracterizaria uma quebra da garantia proporcionada pelo Decreto nº 2.655, com a correspondente percepção de instabilidade regulatória.

- Considerar na revisão novos critérios de garantia de suprimento.

Da mesma forma, entendemos por óbvio que novos critérios de garantia de suprimento devam ser sempre considerados por ocasião da revisão da garantia física de cada usina. No entanto, cabe discutir em que ponto tais avanços devem ser considerados, uma vez que eles afetarão diferentes usinas em épocas distintas. Trata-se de uma questão que ainda está sendo discutida no âmbito da Consulta Pública MME nº 80/2019.

- Cálculo dos novos valores no primeiro trimestre de 2020 e vigência em janeiro de 2021.

Independentemente das considerações acima, não consideramos as datas factíveis, especialmente diante da necessidade do estabelecimento de novos critérios de suprimento, da revisão de todos os parâmetros envolvidos nos cálculos das usinas, da avaliação do atual critério

de rateio do bloco hidráulico totalmente inadequado, que deverão primeiramente ser discutidos, implementados, testados e consolidados.

- Desconsideração dos limites de 5% e 10% nas revisões.

A desconsideração desses limites nos casos em que eles são aplicáveis constitui uma alteração profunda nas regras e garantias estabelecidas para o funcionamento do MRE. Trata-se de introduzir uma modificação regulatória com potencial de enorme repercussão sobre o equilíbrio econômico-financeiro dos participantes do MRE, e que pode trazer em seu bojo a percepção de instabilidade regulatória.

Nesse sentido, seriam necessários estudos que comprovassem a necessidade absoluta desta diretriz, e que permitissem estimar adequadamente os custos do eventual restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro das usinas, e das fontes de recursos para a cobertura desses custos.

A própria diretriz estabelece:

“[...] devem ser avaliados os impactos resultantes e se existem formas de endereçar medidas de reequilíbrio econômico-financeiro dos agentes geradores, prezando pelos consumidores e resguardando a estabilidade jurídico-regulatória.”

A execução desta avaliação deve preceder o próprio processo de revisão, pois se os impactos forem excessivos, ou se não houver “formas de endereçar medidas de reequilíbrio econômico-financeiro dos agentes geradores, prezando pelos consumidores e resguardando a estabilidade jurídico-regulatória”, então os limites terão de ser preservados.

Ademais, observamos que uma eventual iniciativa de preservação do equilíbrio econômico-financeiro das usinas cujos limites venham a ser violados tem o potencial de resultar em longa discussão na esfera jurídica (Quais seriam esses valores? Como calculá-los corretamente? A quem caberia pagá-los?), como também poderia resultar inócua, já que o verdadeiro reequilíbrio econômico-financeiro tornaria indiferentes para os proprietários das usinas a violação de seus limites.

Finalmente, há a questão da obrigatoriedade da revisão: o MME, em nota intitulada “MME esclarece nota técnica publicada na Consulta Pública nº 85”, indicou que “O 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.”

Trata-se de uma questão a nosso ver essencial, pois em nossa opinião se a revisão for compulsória haverá sérias questões a seu respeito, que delineamos acima. Por outro lado, se ela for voluntária, teremos uma revisão que contará com a adesão dos que se sintam por ela favorecidos, e a rejeição por parte dos demais agentes. Dado que o MRE é um mecanismo de “soma zero”, o ganho dos que aderirem corresponderá a perdas dos que não aderirem, o que poderá resultar em sérias contestações judiciais. Além disso, a eventual adesão dos “ganhadores” e rejeição por parte dos “perdedores” resultará certamente em aumento da garantia física global, com deterioração da qualidade de suprimento a ela associada e agravamento dos problemas relativos ao GSF.

1.2.2. Contextualização Legal

Neste tópico a Nota Técnica conclui que, diante das diretrizes trazidas pelo MME, há que se rever o Decreto nº 2.655, a fim de que seja possível não somente realizar a revisão excepcional das garantias físicas das usinas hidrelétricas no biênio 2020-2021 sem a aplicação dos limitadores de 5% e 10%, mas também estabelecer a frequência anual das revisões.

Novamente destacamos que a lógica do cálculo inicial e revisão das garantias físicas se assenta no conceito de que seus valores devem ser tão estáveis quanto possível, de forma a proporcionar previsibilidade aos investidores em geração. Nesse sentido, os limites trazidos pelo Decreto nº 2.655 buscam endereçar o binômio “manutenção dos valores de garantia física o mais próximo possível da verdadeira capacidade de suprimento da usina” versus “prover um mínimo de segurança ao investidor em geração”. Nesse sentido, retirar esses limites do Decreto nº 2.655 de forma abrupta, sem fazer uma avaliação dos impactos dessa medida, inclusive sem avaliar a factibilidade da implementação das “formas de endereçar medidas de reequilíbrio econômico-financeiro dos agentes geradores, prezando pelos consumidores e resguardando a estabilidade jurídico-regulatória”, não nos parece adequado.

1.2.3. Revisão Anual das Garantias Físicas

Considerando que a revisão excepcional da garantia física, conforme proposto, endereçaria o problema do curto prazo, nesta seção, a Nota Técnica vai além e propõe a realização de revisões anuais da garantia física dos empreendimentos despachados centralizadamente como forma de garantir que, estruturalmente, o equilíbrio entre a contribuição energética real da usina e o valor do certificado seria mantido.

A revisão anual de garantias físicas, ao nosso ver, agrega uma forte componente de instabilidade, não apenas aos investidores em geração, mas, no caso das usinas hidrelétricas contratadas por cotas de garantia física, aos consumidores que contrataram essa garantia física.

Não apenas a proposição de revisões anuais é preocupante, como principalmente o momento em que essa proposta é apresentada, em paralelo às discussões sobre a separação entre lastro e energia e a revisão do critério de garantia de suprimento.

Conforme já dito anteriormente, em paralelo à apresentação da proposta na presente Consulta Pública, o próprio MME está discutida a separação entre lastro e energia. Sendo assim, uma mudança nas regras de revisão das garantias físicas das usinas despachadas centralizadamente (e, no caso, de quaisquer outras usinas) somente deveria ser realizada quando houvesse uma maior clareza em relação ao modelo que prevalecerá após a definição da forma como se dará a separação de lastro e energia.

Cabe ainda lembrar que há pouco tempo foi encerrada Consulta Pública sobre a revisão dos critérios de garantia de suprimento, parâmetro chave para a definição da garantia física do sistema, que é posteriormente rateada entre as usinas. O relatório que respalda a Consulta Pública, porém tratou apenas das métricas que deverão ser utilizadas para aferir a segurança do suprimento, sem se adentrar nos valores dos parâmetros que serão utilizados. Nesse sentido não foi possível sequer estimar qual o impacto dessa única mudança sobre a própria segurança de suprimento do sistema. E nesse ambiente, onde possivelmente a única clareza que se tem é de que haverá alterações na peça chave para definir garantia física, sem ter ciência dos impactos dessas mudanças, não é recomendável trazer mais um elemento de insegurança aos agentes.

Finalmente, observamos que, mesmo sem revisão anual, as garantias físicas já são, para efeitos práticos, alteradas ao longo do tempo, em função da disponibilidade das usinas. Trata-se de um procedimento de monitoramento do desempenho das usinas já consagrado, que afeta integralmente a garantia física das usinas térmicas e, no caso das hidrelétricas, apenas seu fator de rateio no MRE (porém atualmente não a sua capacidade de contratar). O procedimento é relativamente simples, e tem por base parâmetros que, ao menos em princípio, estão sob controle do gerador, e não tem limites para sua aplicação. Já uma revisão anual implicaria em um procedimento pesado, que consideraria fatores que não dependem da atuação do agente de geração, o que introduziria mais uma camada de instabilidade regulatória e retiraria qualquer segurança proporcionada pela garantia física.

Assim, diante dos elementos expostos aqui, entendemos que a proposta de revisão anual apresentada traz mais instabilidade do que benefícios ao sistema, e em nossa opinião não deveria ser adotada.

Lembramos que, no caso das usinas hidrelétricas, esta proposta representa uma ruptura regulatória, que potencialmente provocaria desequilíbrio econômico-financeiro para algumas usinas, o qual necessitaria ser remediado, o que representa mais uma possível fonte de contestação judicial.

1.2.4. Operacionalização das Revisões Anuais

Nesta seção é apresentada a proposta de operacionalização das revisões anuais. Essas revisões fariam uso das metodologias de cálculo e premissas gerais trazidas por Portarias do MME, e incluiriam:

- i. Aprimoramento nos dados de entrada da configuração de referência;
- ii. Adoção do ano subsequente ao ano do cálculo como referência para a proporcionalidade e sazonalidade da carga e para o horizonte de usos consultivos;
- iii. Definição de um Programa Mensal da Operação (PMO) de referência, sendo sugerido o do mês de maio de cada ano; e
- iv. Consideração das deliberações da Comissão Permanente para Análise de Metodologias e Programas Computacionais do Setor Elétrico (CPAMP) aprovadas em julho do ano anterior e vigentes a partir de janeiro do ano de cálculo

É proposto também um cronograma para recebimento e publicação de informações usadas na revisão das garantias físicas, bem como a publicação dos valores revistos até o mês de agosto do ano anterior à vigência dos novos valores, sendo que estes passariam a valer a partir de janeiro de cada ano.

Em nossa visão, a proposta de procedimentos não merece prosperar, uma vez que, conforme discutido anteriormente anterior, a proposta de revisão anual não deve ser levada a cabo.

1.2.5. Detalhamento da Revisão Excepcional

Conforme já observamos anteriormente ao comentarmos as diretrizes estabelecidas pelo MME, consideramos que uma revisão excepcional que atinja todas as usinas em pouco tempo depois de uma revisão que afetou quase todas as usinas participantes do MRE não é recomendável, por não haver, no momento, fato relevante que a justifique, em particular considerando a percepção de instabilidade regulatória que a mesma provocará.

Da mesma forma, observamos na mesma seção que o calendário proposto é bastante ambicioso, especialmente ao se levar em conta a necessidade de se estudar, implementar e consolidar os novos critérios de garantia de suprimento que também foram objeto de Consulta Pública, da revisão de todos os parâmetros envolvidos nos cálculos das usinas, da avaliação do atual critério de rateio do bloco hidráulico totalmente inadequado e de se estimar adequadamente os custos do eventual restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro das usinas face a esta revisão, e das fontes de recursos para a cobertura desses custos. Parece-nos que não há tempo hábil para efetuar e aprovar estes estudos, que por sinal não estão previstos no cronograma apresentado na Nota Técnica.

Em suma, recomendamos que não seja realizada a revisão excepcional, e, caso se decida realizá-la, alertamos que o cronograma proposto não parece deixar o espaço necessário para um processo ordenado de revisão com introdução de novas metodologias e critérios.

2. Proposta Conceitual

Diante do exposto até aqui, entendemos que a proposta de revisão da garantia física das usinas despachadas centralizadamente trazida na presente Consulta Pública não endereça (e nem avalia) adequadamente as principais questões relacionadas ao papel que a garantia física desempenha no sistema dado o marco regulatório vigente.

Entendemos que a preservação da revisão dentro do marco regulatório atual (ou seja, sem alterações do Decreto nº 2.655) garante a estabilidade regulatória e facilita o processo de transição para o novo marco regulatório que se está desenhando dentro do escopo da Modernização do setor.

Além do mais, ainda assumindo que a proposta de revisão excepcional prospere, entendemos que o desgaste envolvido em sua aplicação não se justificará, pois a metodologia de cálculo e revisão de garantias físicas de usinas despachadas centralizadamente ainda carece de uma série de aprimoramentos para torna-la mais robusta. Nesse sentido, mencionamos os resultados do projeto de Pesquisa e Desenvolvimento denominado “Cálculo e Revisão de Certificados de Garantia Física no Brasil: metodologias e critérios”, mencionado anteriormente.

No âmbito deste projeto foi demonstrado que uma das principais deficiências da atual metodologia de cálculo da garantia física de usinas despachadas centralizadamente é a utilização da energia firme como critério de rateio da garantia física alocada ao bloco hidráulico entre as usinas hidrelétricas. Esse critério de alocação: i) não valora adequadamente o benefício dos reservatórios para o sistema já que, por exemplo, um reservatório puro em uma cascata possui energia firme igual a zero e, portanto, não teria garantia física ainda que ele auxilie no incremento da garantia física da cascata; e ii) traz ineficiências no cálculo da garantia física pro subsistema, já que a energia firme é

calculada com base no período crítico do sistema, sendo que este não necessariamente coincide com o período crítico de cada região.

Para solucionar essa questão, o referido projeto de P&D apresentou como aprimoramento o rateio da garantia física do bloco hidráulico com base na renda spot de cada usina, ou seja, com base na renda obtida pelo produto entre geração e custo marginal de operação. Essa metodologia ficou conhecida como “alocação pelo Benefício Marginal”, e também considerava um ajuste para calcular corretamente o benefício a jusante da existência de reservatórios. É importante também pontuar que esse critério de alocação já é a base da metodologia atualmente vigente, entretanto, dada a representação que é feita no NEWAVE das usinas hidrelétricas no formato de reservatórios equivalentes, a repartição da garantia física para as usinas individualizadas é feita em duas etapas, sendo que a segunda delas envolve o inadequado critério de rateio pela energia firme.

Nesse sentido, nos parece mais prudente não realizar a revisão excepcional nos moldes do que está sendo proposta na presente Consulta Pública e, ao invés disso, estruturar adequadamente o processo de revisão de garantia física: i) revisitando a metodologia de cálculo das garantias físicas e, em particular, o critério de rateio da garantia física do bloco hidráulico; ii) já tendo definido(s) o(s) novo(s) critério(s) de garantia de suprimento; e iii) já tendo definido o modelo e a implementação da separação entre lastro e energia.

3. Conclusões

Resumidamente, nossas conclusões a respeito das questões colocadas na presente Consulta Pública são:

Não houve ainda fato relevante que justifique uma revisão excepcional, pois o que temos até o momento é uma iniciativa de modernização sem um detalhamento que permita vislumbrar se tal revisão seria ou não necessária para o sucesso da modernização e/ou para a adequação do suprimento.

Recomendamos, portanto, que não seja realizada uma revisão excepcional, especialmente no limiar de um processo de modernização que poderá mudar substancialmente o conceito de garantia física e que portanto seja realizada apenas a revisão das usinas cujas outorgas estejam atingindo o seu termo, com vistas à renovação ou licitação.

Entendemos que quaisquer revisões de garantia física devem considerar todos os aperfeiçoamentos que sejam incorporados aos modelos e todos os novos critérios de garantia de suprimento que tenham sido devidamente aprovados.

Recomendamos que os limites de 5% e 10% sejam respeitados, pois a alternativa seria a necessidade absoluta de reestabelecer o equilíbrio econômico-financeiro das concessões eventualmente afetadas, o que ensejará uma longa e difícil discussão técnica, provavelmente resultará em contestação jurídica, provocará a percepção de instabilidade regulatória e possivelmente, na presença de um eventual reequilíbrio econômico-financeiro, não terá efeito de sinal econômico para os agentes eventualmente afetados. Ainda neste sentido, verifica-se que os “*Princípios para Atuação Governamental no Setor Elétrico Brasileiro*” contidos na Portaria MME 086 não estão sendo atendidos.

Com relação à possibilidade de que a revisão seja voluntária, trata-se de uma questão a nosso ver essencial, pois em nossa opinião se a revisão for compulsória haverá sérias questões a seu respeito em termos de ressarcimento por perda de equilíbrio econômico-financeiro. Já se ela for voluntária, teremos uma revisão que contará com a adesão dos que se sintam por ela favorecidos, e a rejeição por parte dos demais agentes, resultando em aumento injustificado da garantia física global e agravamento da questão do GSF.

Com relação ao calendário proposto, entendemos que ele não deixa tempo para que sejam efetuados estudos essenciais que devem preceder à revisão excepcional, caso esta venha a ser adotada.

Com relação à proposta de revisão anual, entendemos que a mesma, além de representar mais uma ruptura regulatória, trará uma instabilidade desnecessária às garantias físicas sem que haja um ganho que a compense, sendo que o processo atual de correção das garantias físicas com base em parâmetros de desempenho da usina nos parece bem mais adequado para utilização em escala mais frequente do que a quinquenal.

Por fim, entendemos que mesmo que a proposta de revisão excepcional ora em tela prospere, o desgaste envolvido em sua aplicação não se justificará, pois a metodologia de cálculo e revisão de garantias físicas de usinas despachadas centralizadamente ainda carece de uma série de aprimoramentos para torná-la mais robusta, sendo o rateio da garantia física do bloco hidráulico com base na energia firme uma das principais deficiências. Essa deficiência da metodologia atual foi abordada no âmbito do projeto de P&D “Cálculo e Revisão de Certificados de Garantia Física no Brasil: metodologias e critérios”, que trouxe como solução para essa questão, o rateio da garantia física do bloco hidráulico com base na renda spot de cada usina, ou seja, com base na renda obtida pelo produto entre geração e custo marginal de operação.

Nesse sentido, nos parece mais prudente não realizar a revisão excepcional nos moldes do que está sendo proposta na presente Consulta Pública e, ao invés disso, estruturar adequadamente o processo de revisão ordinária de garantia física: i) revisitando a metodologia de cálculo das garantias físicas e, em particular, o critério de rateio da garantia física do bloco hidráulico, como já feito no âmbito do projeto

de P&D supramencionado; ii) já tendo definido(s) o(s) novo(s) critério(s) de garantia de suprimento; e iii) já tendo definido o modelo e a implementação da separação entre lastro e energia.

Também sugere-se que a estruturação proposta seja realizada via grupo de trabalho do MME em tempo hábil, isto é, para fins da próxima revisão ordinária, a ser aplicada a partir do ano de 2023.