

Brasília, 25 de outubro de 2019.

Contribuição da Abraceel à Consulta Pública nº 83/2019 do MME - Lastro e Energia

A Associação Brasileira dos Comercializadores de Energia (Abraceel) apresenta contribuição à Consulta Pública nº 83/2019 do Ministério de Minas e Energia, que busca receber contribuições a respeito do relatório de apoio ao Workshop Lastro e Energia, ocorrido no dia 21.08, no âmbito do grupo de trabalho de Modernização do Setor Elétrico.

Introdução

Com vistas a ampliar a abertura do mercado de energia elétrica, o correto desenho de mercado é fator essencial para assegurar a sustentabilidade da expansão e a adequada alocação de custos e riscos entre os agentes.

Nesse sentido, os estudos desenvolvidos pela EPE demonstram que a separação lastro e energia se tornou um eixo fundamental para a modernização do setor elétrico, não sendo o atual desenho do mercado capaz de lidar com os desafios impostos pela nova realidade da matriz energética do país.

Na visão da Abraceel, a separação de lastro e energia contribui para a ordenada abertura do mercado, ampliando a liquidez, evitando crises de papel e facilitando o desenvolvimento de produtos financeiros, o que contribui para o financiamento da expansão da oferta e o equacionamento dos custos da expansão do sistema entre consumidores cativos e livres.

Contudo, a separação entre a contratação de lastro e energia, tal como apresentada no relatório do GT Modernização, requer maiores estudos e demanda alteração legal, podendo demorar anos para a sua completa implementação.

Apenas a título de exemplo, há 24 anos a Lei nº 9.074/1995 autorizou o Poder Concedente a abrir completamente o mercado elétrico brasileiro, o que é aguardado com ansiedade pelos consumidores.

Portanto, a questão do suprimento elétrico requer uma decisão mais pragmática e expedita visando dar respostas à urgência imposta pelas profundas transformações pela qual a indústria de energia elétrica está passando.

Além disso, os estudos apresentados pela EPE apontam a necessidade atual de que novas dimensões, como a de capacidade de potência, estejam explícitas no critério de suprimento, para assegurar a adequabilidade sob todos os requisitos.

Diante disso, a Abraceel desenvolveu em conjunto com a consultoria Thymos proposta para a criação de um mercado de capacidade que oferece pragmática e efetiva contribuição para a transição, assegurando uma alocação mais eficiente de custos e riscos entre ACR e ACL e permitindo a ampliação do mercado livre de forma equilibrada e sustentável, objetivos centrais da modernização do setor.

A proposta do mercado de capacidade da Abraceel/Thymos, em conjunto com um parecer jurídico que atesta a possibilidade da sua implementação por ato infralegal e uma minuta de decreto, encontram-se anexos à presente contribuição.

Trata-se de proposta transitória até a efetiva separação lastro e energia, que respeita os contratos legados, está alinhada com as atuais práticas do setor e poderia ser implementada de imediato, estando a Abraceel alinhada com a necessidade de estudos complementares para completar a separação estrutural entre lastro e energia.

Diante disso, e alinhada com o seu contínuo esforço em apresentar sugestões que contribuam para a modernização do setor, a Abraceel apresenta respostas para os questionamentos elencados na presente consulta pública. As respostas focam os princípios e diretrizes, considerando que um maior detalhamento ficará para o momento da regulamentação da matéria.

Subtema 1 – Planejamento

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

O lastro de capacidade busca atender a demanda máxima instantânea do sistema, devendo estar disponível para utilização do operador do sistema a qualquer momento, com vistas ao provimento da confiabilidade sistêmica – bem comum.

Assim, em um primeiro momento, seu cálculo e contratação devem ser realizados de maneira centralizada, com base em metodologia e critérios técnicos pré-definidos e com possibilidade de contestação da previsão realizada pelo ente central por meio de consultas públicas.

Tal procedimento facilita a identificação da real necessidade de lastro de capacidade para o sistema, evitando ineficiências e reduzindo o custo global de contratação.

Além disso, o detalhamento da metodologia pode ocorrer posteriormente, no momento de regulamentação do modelo, de maneira a acelerar sua adoção.

1.2) E quanto à metodologia do lastro de produção?

Em relação ao lastro de produção – caso esse parâmetro realmente venha a ser considerado necessário – deve ser aproveitado o conceito atual de garantia física, pelo menos em um primeiro momento, de forma a minimizar os impactos da alteração do modelo, devendo ser respeitados os atuais limites legais de revisão da garantia física.

Contudo, é desejável uma completa revisão das garantias físicas de todos os empreendimentos para fins de planejamento da expansão, equalizando-se eventuais distorções no cálculo do lastro.

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

O pagamento de lastro deve estar associado a uma obrigação de entrega, de energia ou capacidade. Além disso, associado à garantia física, há necessidade de cumprimento de critérios de disponibilidade.

A aferição deve ser em base mensal, considerando, para fins de planejamento, os produtos a serem entregues pelos geradores, de forma a permitir a contratação de novo lastro, caso necessário, com a devida antecedência.

Além disso, é fundamental que os critérios estejam bem definidos em contrato, de forma a assegurar a correta precificação pelos agentes, sendo esse outro ponto passível de detalhamento no momento de regulamentação da medida.

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

As diretrizes para a contratação de lastro devem prever obrigações ao gerador e a aplicação de penalidades pela “não entrega” do lastro contratado que seja de sua responsabilidade.

O valor da penalidade deve estar associado à receita de lastro aferida pelo gerador em relação ao atributo não entregue, ou seja, pelo custo de recomposição do lastro necessário, acrescido de outro valor para penalizar o agente por colocar em risco a segurança do suprimento.

A profundidade da penalidade deve ser definida posteriormente, através de consulta pública, quando da aprovação do edital do leilão, e de preferência fixada com base na experiência internacional.

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

Os lastros devem ser revistos periodicamente. Para fins de planejamento, é fundamental que haja revisão anual de forma a proporcionar maior assertividade da projeção da matriz e permitir a contratação de novo lastro com a devida antecedência.

Já para fins de recebimento da receita de lastro pelos geradores, de capacidade ou produção, não haveria necessidade de revisão anual, visando proporcionar maior estabilidade de receita aos investidores. Seria possível estabelecer período de revisão a cada 5 anos, em linha com o atual processo de revisão ordinária de garantia física, com critérios claros e estáveis, assegurando previsibilidade, mas sem prejuízo de penalizações em caso de culpa pela redução do lastro atribuída ao agente.

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 já apontado, a variação do lastro decorrente de responsabilidade do gerador deve ser custeada por esse, em valor associado à receita do atributo não entregue, acrescido de penalidade por colocar em risco a segurança do suprimento.

Além disso, é sugerido que o lastro seja revisto com maior frequência para fins de planejamento, mas com menor para fins de recebimento da receita de lastro, com possível preservação dos recebíveis associados à leilões de curto prazo, mas sempre com possibilidade de revisão para casos em que o agente não entregue o lastro que foi contratado.

É fundamental que a regra para revisão do lastro seja estabelecida com base em critérios técnicos claros e transparentes, que permitam a precificação do risco pelo agente e que as revisões ordinárias sejam de fato adotadas nos momentos previstos.

Subtema 2 – Financiabilidade

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

Primeiramente, deve ser enaltecida a proposta de inclusão de comercializadores e consumidores livres como compradores nos leilões de energia, passo importante para aumentar a competição no setor e ampliar os investimentos viabilizados nos certames, que foi objeto de proposta da Abraceel ainda em 2012.

A proposta apresentada pela Abraceel previa inclusão da demanda do mercado livre nos leilões de energia através de um processo isonômico que respeita os princípios do modelo e mitiga os riscos dos investidores, que podem optar pela venda no ambiente livre de acordo com sua avaliação de riscos.

Contratos do mercado livre com diferentes preços e durações contribuem sobremaneira durante o período da amortização da dívida, em especial nos primeiros anos do projeto, onde o pagamento do financiamento é maior, no sistema SAC, permitindo o atendimento aos índices de cobertura de serviço da dívida, reduzindo a necessidade de garantias corporativas pelos empreendedores.

A medida é de fácil implementação, não dependendo de alteração na legislação, e consta também da proposta apresentada pela Abraceel na presente consulta pública.

Na proposta de criação do mercado de capacidade Abraceel/Thymos são elencados alguns pontos importantes para qualificação desse tipo de comprador, com destaque para a necessidade de um histórico de adimplência, apresentação de balanço auditado e aporte de garantias financeiras.

A Abraceel entende que a definição de critérios mínimos de qualificação é importante, mas também pode ser feita posteriormente, no momento de regulação do modelo.

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

Os contratos de lastro devem ser no menor prazo possível para garantir a financiabilidade do empreendimento e ao mesmo tempo evitar a prejudicial indexação de longo prazo que onera os consumidores. Uma possibilidade seria a definição de prazos contratuais padronizados (ex:5, 10, 15 e 20 anos) que ofereçam liberdade de escolha aos investidores de acordo com suas preferências e possibilidades.

Para os contratos de energia, que têm a finalidade principal de hedge financeiro, é fundamental que esses sejam de menor duração, inclusive porque contratos de energia de prazo muito longo podem facilmente descolar da realidade de mercado, em razão da volatilidade de preços.

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?

A financiabilidade deverá considerar a receita total do projeto, composta pela venda do lastro e da produção de energia.

Com a separação entre lastro e energia, e a conseqüente eliminação da exigência de 100% de contratação como mecanismo de adequação do suprimento, os contratos de energia passarão a ser instrumentos de gestão de risco de preços, conforme a estratégia dos agentes, também podendo gerar receita na recuperação dos custos fixos dos geradores. Cabe ressaltar que mesmo geradores descontratados

absorvem a receita da liquidação no MCP não só para abater seus custos variáveis como também para recuperar parte de seus custos fixos (renda inframarginal).

Assim, a recuperação dos custos fixos dos empreendimentos deve ser realizada em parte pela receita de lastro e em parte pela renda inframarginal da receita com a parcela energia, ou seja, a diferença entre o custo variável de produção da usina e o preço de venda da energia por meio de contratos ou liquidação a PLD.

Aqui vale especial menção para o papel fundamental que o desenho de mercado tem no valor do encargo de lastro necessário para viabilizar os empreendimentos. Alterações no modelo como a adoção do preço horário e a definição de um teto do PLD aderente aos custos de geração do parque termelétrico são essenciais para minimizar os encargos para os consumidores.

2.4) Deve ser permitida a contratação bilateral de lastro?

A Abraceel está de acordo com a proposta da EPE que centraliza a comercialização dos lastros em um primeiro momento, mas que sinaliza com a possibilidade de descentralização em um segundo momento, com a contratação podendo ocorrer de forma bilateral, inclusive com a possibilidade de criação de um mercado secundário de lastro.

Subtema 3 – Novo Mercado

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

Para fins de planejamento, o lastro do sistema deve ser aferido independentemente do nível de contratação dos agentes, uma vez que assim a necessidade de atendimento das condições de suprimento pode ser correta e permanentemente identificada.

Contudo, para fins de recebimento da receita do lastro individual, a aferição deve ocorrer de maneira proporcional para o caso de empreendimentos parcialmente contratados no modelo atual (lastro e energia).

Em outras palavras, geradores existentes com contratos de venda assinados antes da implementação dessa mudança, que englobam lastro e energia em um único produto, devem ter esse volume desconsiderado para fins de recebimento de lastro.

Similarmente, consumidores que possuam contratos de compra do antigo modelo, com lastro e energia juntos, também devem ser desconsiderados da base de cálculo para pagamento do encargo de lastro.

Nesse sentido, é fundamental que comercializadores com contratos de compra legados, negociados com lastro e energia juntos, tenham o direito de vender esse lastro já contratado para consumidores, com consequente abatimento da base de cálculo do encargo, quando ocorrer a efetiva separação lastro e energia.

Caso contrário, todo o mercado seria obrigado a zerar suas posições no momento da mudança do modelo, o que seria impraticável e indesejável do ponto de vista de eficiência, elevando os custos da energia elétrica.

Outro ponto importante é que deve ser permitida a participação de geradores existentes descontratados na contratação do lastro, dada a sua contribuição para a confiabilidade sistêmica e como forma de evitar uma sobre oferta de lastro desnecessária que pode gerar indesejados efeitos ao consumidor.

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

Tendo em vista que a proposta em consulta pública é para contratação do lastro em leilões regulados e centralizados, de forma semelhante aos realizados atualmente, não é relevante a preocupação com a questão de poder de mercado. Tal aspecto é relevante na discussão sobre a formação de preço por oferta dos agentes, o que não objeto da presente consulta pública.

Na contratação centralizada de lastro, ressalta-se a importância de estímulo à competição entre todas as fontes, devendo a contratação ser realizar pelo atributo (lastro) e não por fonte, de modo que todos os empreendimentos que possam entregar o atributo (lastro) a ser contratado possam concorrer no certamente, ampliando a competição, de forma a se buscar a redução do preço desse atributo.

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)

Trata-se de discussão pertinente, que já ocorre nos atuais leilões de energia nova e existente. Nesse sentido, independente da separação entre lastro e energia, é sempre salutar a discussão de instrumentos de proteção de risco mais robustos, que incluam aprimoramento nas garantias solicitadas de compradores e vendedores.

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

A separação lastro e energia incentiva o surgimento de derivativos financeiros ao permitir aos agentes travar o risco da variação de preços da energia no mercado financeiro, sem envolver a obrigação de contratação do lastro e penalidades associadas no mercado físico.

Além disso, um mercado de curto prazo funcional e um bom desenho de mercado, com avanços necessários, como a adoção do preço horário e melhorias na governança da formação de preços, são fundamentais para propiciar preços críveis no mercado físico e estimular o surgimento de contratos financeiros.

Ressalta-se, no entanto, que a negociação dos produtos financeiros deve ocorrer naturalmente por decisão dos agentes de mercado, sem imposições regulatórias, sob o risco de não serem atingidos os objetivos propostos.

Nesse sentido, é fundamental observar bolsas de negociação e os serviços de clearing são atividade empresarias que envolvem risco ao negócio de demandam elevado capital próprio da contraparte central, sendo esse capital também afetado em caso de default nas operações da clearing. Dessa forma, são atividades que devem ser desenvolvidas pelo próprio mercado, sob regulação do setor financeiro.

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

Não. A compra e venda de contratos de energia deve ser exclusiva dos agentes registrados na CCEE, sob regulamentação da Aneel. Agentes financeiros devem assinar contratos financeiros, que devem ser escriturados como valores mobiliários junto a instituição autorizada pela CVM.

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?

É importante que sejam preservados os contratos já assinados, não afetando direitos existentes em relação aos contratos firmados antes da separação entre lastro e energia, em especial o do comercializador. Trata-se de medida essencial para mitigar os riscos de judicialização.

A transição poderá ser acelerada caso os agentes, por livre iniciativa, decidam rescindir seus contratos legados para migrar para o mercado de lastro e energia. Para esses, devem ser estudados mecanismos de incentivo.

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

Inicialmente, é preciso notar que a transição será muito longa, em razão dos contratos de longo prazo firmados no mercado regulado, o que não parece colocar em risco a segurança financeira do setor e que permitirá ajustes, caso identificados excessos de renda.

Não obstante, como forma de mitigar excesso de renda durante a transição, é fundamental preservar os contratos já assinados e definir um processo competitivo para eventual pagamento do lastro para geradores existentes descontratados.

Por fim, estabilidade regulatória e segurança jurídica, além da governança e transparência do processo de formação de preços são essenciais para a correta precificação do valor da energia e consequente redução da receita de lastro necessária para a viabilização dos empreendimentos.

Atenciosamente,

Bernardo Sicsú
Consultor Técnico

Alexandre Lopes
Diretor Técnico