

O segmento de transmissão e suas 224 empresas: é ouro, prata e bronze – no erro

SANTANA, Edvaldo Alves de. “O segmento de transmissão e suas 224 empresas: é ouro, prata e bronze – no erro”. Santa Catarina, 17 de agosto de 2017.

A transmissão de energia elétrica no Brasil sempre foi exemplar. Poucos países foram tão bem-sucedidos no transporte de grandes blocos de energia a longas distâncias. Há mais de 20 anos o equivalente à distância entre a Rússia e Portugal já está interligado no Brasil. Apesar de tudo isso, o segmento de transmissão só tem sido destaque pela sua performance que deixa muito a desejar. São atrasos de obras que ultrapassam a 2 anos, com casos extremos de mais 3 anos, e um índice de ocorrências com tendência a se deteriorar, em especial quando levado em conta os cortes de carga de 150 MW ou menos.

O custo disso não é nem um pouco desprezível. A falta de transmissão prejudica a confiabilidade do sistema, reduz a flexibilidade para a otimização do uso dos recursos energéticos e, o que é mais grave, impõe aos consumidores o pagamento por um serviço não prestado. As usinas, como ficaram prontas para atender seus contratos, recebem mesmo que não tenham como entregar a energia.

Mas isso está muito longe de ser o epílogo de uma história com resultado previsível. As mudanças no segmento de transmissão, a partir de 1995, foram conceitualmente inadequadas, embora, durante um tempo, se imaginasse o contrário. Lembro que em 2003, sem ter melhores opções para mudar o modelo deixado pelo governo que saía, decidiu-se por utilizar a transmissão como o DNA para um novo design do setor elétrico brasileiro (SEB). Em uma sequência de intermináveis reuniões, coordenadas e orientadas por pessoas muito bem-intencionadas, em que algumas não sabiam sequer a diferença entre kW e kV, os destinos do SEB eram traçados. Os leilões de transmissão, para os coordenadores das mudanças, era a única coisa que funcionava. Então, por que não copiá-los para todo o SEB? Para quem não sabe, foi assim que surgiram os leilões centralizados para a compra de energia, uma ideia de resultados, no mínimo, duvidosos, inclusive para a transmissão, como é visto adiante.

A época das vacas gordas fazia com que os leilões de transmissão tivessem preços em geral decrescentes, a ponto de o Tribunal de Contas da União (TCU) abrir inúmeros procedimentos administrativos contra a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL). O TCU tinha certeza de que os preços-tetos estavam inflados. Eram várias as insinuações, como foram diversas as constatações, recomendações, determinações etc. A consequência mais evidente foi a modificação do formato dos leilões originais, sobretudo quanto à receita, que deixou de ser em degrau (maior no início da outorga e menor no final) e tornou-se flat. Foi nessa mesma ciranda que surgiu a necessidade de revisão tarifária das transmissoras licitadas.

Recentemente, contudo, o TCU inovou, mudou de direção, para dizer que os leilões eram agora vazios por causa da Receita Anual Permitida (RAP), que era muito baixa. Ou seja, as obras não começavam e as que começavam também não eram

concluídas, tudo culpa do valor da RAP. Qual, então, a determinação? Claro, aumente o valor da RAP, com o que concordou a ANEEL.

Infelizmente, o aumento da receita, isoladamente, não removerá os obstáculos atuais. Apenas vai tornar mais atrativos os primeiros leilões, mas o problema continuará ou até será agravado, dado que nada foi modificado ou proposto modificar no design do segmento de transmissão. Mas o que tem de errado no modelo adotado para a transmissão? Vejamos.

Em maio deste ano, em uma discussão com um conjunto de antigos colegas do SEB, poucos entendiam as reais causas e os possíveis efeitos dos atrasos das obras dos sistemas de transmissão sobre as centrais eólicas e até usinas hidrelétricas. Como a média de idade dos presentes era quase de 70 anos, alguns se lembraram das décadas de 70 a 90, dos bons tempos da Eletrobrás com suas empresas regionais. Na época, os sistemas de transmissão tinham nomes, como “Sistema de Transmissão 500 kV Salto Santiago” ou “Sistema de Transmissão 500 kV Foz do Areia” e outros. Não era só um nome simbólico. Os sistemas de transmissão estavam associados a uma usina, às vezes a mais de uma.

Disso surgiu uma pergunta avassaladora, apresentada por um dos presentes, o mais experiente, que pouco falava durante a calorosa discussão: alguém conhece, em qualquer parte do mundo, um país que tenha mais de 200 transmissoras? Foi um silêncio quase que absoluto. Alguns utilizaram seus celulares para fazerem consulta, mas não precisava. A resposta era NÃO.

Dos países com sistemas elétricos de potência de grande porte, apenas os Estados Unidos têm mais de uma transmissora – são 10 as transmissoras regionais, conhecidas como Regional Transmission Organization (RTO). Na Grã-Bretanha existe apenas uma, a National Grid, que também é a operadora do sistema. Estrutura idêntica é encontrada nos países nórdicos, com uma transmissora interligando a Noruega, Dinamarca, Suécia e ainda a Finlândia, e também na França, na Espanha e na Itália. Até na Argentina é assim que funciona.

Por que no Brasil tem que ser diferente? A culpa, em princípio, é da Constituição Federal de 1988 (CF-88), para quem toda concessão deve ser precedida de licitação. Portanto, cada novo trecho de linha de transmissão ou uma nova subestação (SE), às vezes até um novo transformador em uma SE existente, deve ser objeto de um leilão. Esta é a compreensão que prevalece. É por isso que, no dia 11 de agosto de 2016, existiam, de acordo com informações obtidas no site do Operador Nacional do Sistema (ONS), 104 agentes de transmissão. Contudo, se for verificado o número de contratos de transmissão, isto é, o número de transmissoras, 224 delas existiam em 16 de agosto de 2016.

Essa pulverização de transmissoras leva a mais um absurdo conceitual do SEB. Na indústria organizada sob a forma de rede, como a de energia elétrica, a rede, de transmissão ou de distribuição, é um monopólio natural, pois os custos são menores quando o serviço é prestado por apenas uma empresa. Por exemplo, Aracaju poderia ter duas distribuidoras (A e B), cada uma delas com suas SE. Seus postes e cabos ocupariam os dois lados da rua.

Mas essa duplicidade apenas aumentaria os custos médios e não traria qualquer benefício para o consumidor. Os consumidores do lado par seriam atendidos pela distribuidora A, enquanto os do lado ímpar usariam a rede de B. Se A e B possuem estruturas semelhantes, como se espera, seus custos médios seriam uma divisão dos seus respectivos custos totais pelos consumos de cada lado da rua. Só que os custos médios seriam muito menores se o serviço fosse prestado sob a forma de monopólio. Os custos totais cresceriam menos com uma só empresa, tendo em vista que os investimentos seriam bem menores. Por exemplo, para atender os dois lados da rua bastaria redimensionar os condutores do lado par e aumentar a capacidade dos transformadores. Com isso, seriam eliminados todos os investimentos do lado

ímpar. Além disso, também já não haveria a necessidade de dupla estrutura de operação e de equipes de manutenção, reduzindo mais ainda os custos totais e, por conta disso, os custos médios. A isso os economistas chamam de economias de escala.

A mesma coisa, de maneira mais simplificada, acontece com a transmissão. Em diversas situações, a interligação de regiões geoeletricas, a integração de fontes de geração aos centros de carga ou mesmo a confiabilidade do sistema exigem linhas de transmissão (LT) paralelas, mas nem por isso esses equipamentos têm que pertencer a diferentes proprietários. Admita que tenha sido identificada a necessidade de aumentar em no mínimo 50% a capacidade de transmissão entre dois submercados e que a solução para isso é a construção de uma nova LT. Pela lógica atual, a ANEEL realizaria um leilão, cujo resultado seria a contratação de uma nova concessionária de transmissão. Mas esta seria a alternativa mais econômica? Um leilão, se bem desenhado, sempre resulta na escolha de menor custo entre as opções concorrentes. Porém, entre essas opções não estaria a contratação sem leilão. É relevante que os custos desta alternativa sejam avaliados.

De início, seria natural que a transmissora incumbente (chamada aqui de TRI), ou seja, a firma proprietária da LT existente, participasse do leilão. E ela teria diversas vantagens, dentre elas o menor custo de entrada. Como já conhece a região, menores seriam seus custos associados ao acesso às terras (para fins de instituição de servidões administrativas ou de desapropriações), assim como aqueles relacionados à obtenção das licenças ambientais. Menores também seriam seus custos de construção e montagem, pois sua experiência com a LT existente contribui muito com a redução dos custos de mobilização, canteiro, acampamento e logística de obra. Não há como precisar o quanto esses custos seriam menores, mas não há dúvida de que são, e em componente (os investimentos) que representa algo entre 80% e 85% dos custos totais.

Mas os concorrentes sabem dessa sinergia de custos decrescentes. Nestas circunstâncias, também é natural esperar que, no âmbito do leilão, procurem diminuir as vantagens de TRI, utilizando-a (virtualmente) como referência. E as vantagens de TRI não decorreriam apenas dos investimentos. Elas têm elevado potencial também nas atividades de operação e manutenção (O&M), dado que tal empresa poderia utilizar a estrutura atual para executar as atividades correspondentes nos novos ativos de transmissão. Novamente, suas concorrentes no leilão, sabendo desse potencial, procurariam minimizar seus efeitos com estratégias que as levem à exigência de menores RAP ou retornos dos investimentos. Assim, as vantagens de TRI poderiam até ser anuladas, com ganhos relevantes para os consumidores.

Ora, se as concorrentes de TRI podem adotar estratégias tais como as discutidas acima, os leilões de transmissão para uma LT em paralelo ou muito próximo de outras seriam sempre um sucesso, com deságios acentuados e obras sempre concluídas. Mas não é isso que tem acontecido, e há explicações. Nessas situações, o mais frequente é que apenas a firma incumbente apresente proposta ou, nos raros casos com competição, se há novo entrante as obras apresentam atrasos importantes de cronograma, com custos não desprezíveis para o sistema (caso seja afetada a confiabilidade) e/ou para os consumidores, quando durante um tempo pagam por uma energia que não é produzida por falta de transmissão. E as obras atrasam porque os custos reais para o entrante são quase sempre maiores do que o previsto, dado que as vantagens da TRI não foram efetivamente anuladas. A nova concessionária gastará muito mais tempo e dinheiro com mobilização, canteiro e acampamentos, com a obtenção das licenças ambientais, com o acesso às terras e com toda a logística de obra. Isto é, terá um maior custo de entrada.

Desse modo, não tem sentido econômico concorrer com a transmissora existente em determinada área (um monopólio natural), a menos que seja resultado de uma tática de perda proposital de dinheiro, que muitos chamam de "competição predatória". Ou então, seria uma forma de entrar no negócio, obtendo economias de escala e de

escopo em futuras LT, onde se teria vantagens semelhantes ao da transmissora original. Esta talvez tenha sido a estratégia utilizada por grupos estrangeiros até o final da primeira década dos anos 2000, com seus deságios até então inexplicáveis ou com explicações apenas subjetivas. Só não foram bem-sucedidos porque, a partir de 2007, as transmissoras estatais, mesmo tendo as vantagens competitivas da localização regional, se utilizaram da mesma tática, da “competição predatória”, aumentando mais ainda os deságios (ou dobrando a aposta), com os resultados conhecidos por todos, cuja principal marca são os atrasos epidêmicos.

Não poderia ser diferente. Não há como justificar, em um segmento caracterizado como monopólio natural, a pulverização de transmissoras. Não há como coordenar 224 empresas transmissoras. Como se não bastassem os maiores custos, o sistema fica muito vulnerável a toda sorte de ocorrência, que só não são mais frequentes em virtude da ótima capacitação e empenho dos seus técnicos e dos profissionais ONS, com a ajuda de uma boa dose de SORTE. Logo, fica evidente que há um grave erro conceitual no design do segmento de transmissão, que precisa ser imediatamente corrigido, pelo menos para acompanhar o modelo de transmissoras regionais. Era assim no Brasil até o início dos anos 2000.

Mas é preciso examinar o que diz a Lei sobre a licitação para as novas outorgas de concessões. Os artigos 4º e 14 da Lei nº 8.987, de 1995, nos ajudam na análise. No primeiro, fica evidente que a concessão de serviço público será formalizada mediante contrato, que deverá observar os termos desta Lei, das normas pertinentes e do edital de licitação. No segundo, fica claro que toda concessão de serviço público será objeto de prévia licitação, nos termos da legislação própria. Mas a Lei não obriga que toda obra de transmissão seja entendida como uma nova concessão. Talvez isso tenha resultado de uma interpretação cômoda, burocrática, de quem não se preocupa com os conceitos. Desta forma, para adequar-se ao princípio das transmissoras regionais, bastaria que as normas pertinentes e a legislação própria criassem mecanismo para que fosse definida a abrangência das áreas de concessão (ou regiões). A licitação seria requerida apenas para as interligações entre regiões. Voltaríamos a ter quatro ou cinco transmissoras, compatível com os fundamentos econômicos, contra os quais é uma imprudência lutar.

Mas isso não significa que o serviço seria prestado a qualquer custo. A ANEEL continuaria a estabelecer a RAP, que agora, por mais paradoxal que pareça, seria razoavelmente menor, não por vontade do TCU, mas porque seriam corretamente considerados os efeitos das economias de escala, típicas dos monopólios naturais. Os prazos de construção seriam também menores, pois seriam eliminados os 18 meses da fase pré-leilão, com suas idas e vindas para o MME-ANEEL-TCU-MME-ANEEL-TCU ...

Os próximos leilões de transmissão, com RAP maior, aumentarão o elenco de transmissoras para 250, quem sabe 270 até o final do ano. Quebraria nosso recorde de criação de 11 transmissoras por ano, o que nos asseguraria o ouro, a prata e o bronze, pois ninguém jamais chegará perto.