

A necessidade de inovações regulatórias para ativos existentes nos leilões de linhas de transmissão¹

Nivalde de Castro²

Roberto Brandão³

Na análise do setor elétrico, toma-se como base a segmentação em quatro atividades: geração, transmissão, distribuição e comercialização de energia elétrica. O presente artigo tem como foco central analisar o segmento de transmissão, considerando que uma nova etapa do seu desenvolvimento se afigura em função do vencimento, até 2030, de nove concessões e, até 2040, de mais 119 contratos, que representam milhares de quilômetros de linhas de transmissão (LT) que conectam todo o país. Os leilões que serão realizados para essas “velhas” concessões deverão adotar critérios técnicos e econômicos diferentes por tratarem de “instalações existentes”, o que implica em uma complexidade bem distinta do que leiloar novas instalações.

Esse elemento diferenciador já se fará presente no próximo leilão de transmissão, a ser realizado em setembro. Trata-se de um ativo relativamente pequeno de transmissão que está em operação, com concessão por vencer, que será licitado, identificado como Lote 4. Neste contexto, o edital do leilão, que também inclui novos ativos de transmissão com mais de 800 quilômetros de linhas de transmissão, foi colocado em consulta pública pela Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel). Assim, o objetivo aqui é analisar, em uma perspectiva mais ampla e estratégica, os elementos que podem ser considerados na definição das inovações regulatórias, especificamente para as instalações existentes, ou seja, as “velhas” LT.

¹ Artigo publicado no Valor Econômico. Disponível em:

<https://valor.globo.com/opiniao/noticia/2024/05/03/a-necessidade-de-inovacoes-regulatoria-s-para-ativos-existent-s-nos-leiloes-de-linhas-de-transmissao.ghtml> Acessado em 03.05.2024

² Professor do Instituto de Economia da UFRJ e coordenador geral do Grupo de Estudos do Setor Elétrico (Gesel)

³ Diretor científico do GESEL

Para melhor qualificar e fundamentar esta análise, parte-se de um resumo da evolução do segmento de transmissão do Setor Elétrico Brasileiro (SEB). Ao longo do período iniciado em 2000, no âmbito da transmissão, foi estruturado um modelo de negócio de sucesso, que se tornou referência mundial e permitiu a ampliação do Sistema Interligado Nacional (SIN), hoje com mais de 170 mil quilômetros de linhas de alta tensão e a previsão de atingir 200 mil quilômetros em 2028, configurando um dos maiores sistemas interligados do mundo, com índices de disponibilidade e desempenho de excelência.

Esse modelo tem como ponto de partida complexos estudos e modelagens para orientar o planejamento da expansão do Sistema Interligado Nacional (SIN), elaborados pelo Operador Nacional do Sistema Elétrico (ONS) e pela Empresa de Pesquisa Energética (EPE), que miram um horizonte máximo de cinco anos à frente. Nesses estudos, são consideradas as previsões de expansão da capacidade de novas plantas geradoras, por tipo, potência e localização, para definir quais novas linhas de transmissão e subestações serão leiloadas.

O passo seguinte é dado pela Aneel, que coloca em consulta pública o edital do leilão dos lotes de transmissão - linhas de transmissão e subestações (LT) -, com critérios técnicos bem definidos para receber contribuições da sociedade. Esse procedimento padrão, um dos pilares da boa governança do SEB, dá visibilidade e transparência a todos os agentes dessa cadeia produtiva, a montante e a jusante, desde os fabricantes de equipamentos, financiadores e investidores, que podem contribuir com sugestões e dúvidas, além de, principalmente, orientar suas decisões de investimento. Superada a fase de publicidade do edital, o dia do leilão é o momento crucial, no qual a competição entre os agentes se estabelece, trazendo benefícios de longo prazo para a totalidade dos consumidores de energia elétrica.

Destaca-se que o agente vencedor da disputa por uma LT possui a obrigação de investir e colocar o ativo em pleno funcionamento no prazo estabelecido e dentro das complexas e exaustivas especificações técnicas definidas no edital e validadas pelo ONS. Os contratos de concessão de transmissão possuem a vigência de 30 anos e, ao vencer o leilão, o empreendedor ganha o direito de explorar o ativo, que recebe autorização para funcionar e uma remuneração denominada Receita Anual Permitida (RAP), indexada ao IPCA, definida na disputada competitiva.

Se o ativo for bem precificado no momento do leilão, com matriz de risco adequada e a operação e manutenção bem gerenciadas, o empreendedor tem um recebível com baixo risco de inadimplência, sendo este investimento considerado como uma aplicação do tipo de “caderneta de poupança” do SEB. Por conseguinte, esses contratos possuem muita liquidez e podem ser vendidos a outros agentes, como se tem observado com frequência no setor. Contudo, qualquer falha operacional implicará em multas pesadas.

Até agora, os leilões da Aneel centraram-se majoritariamente em leilões para ativos novos, nos quais o empreendedor compra equipamentos novos, com

previsão de funcionamento de todos os componentes da interconexão elétrica, grosso modo, por 30 anos. Conforme mencionado, a partir deste leilão, especificamente em relação ao Lote 4, será ofertado um ativo existente, que consiste em uma “velha” LT operada por uma empresa que, no passado, ganhou o direito de explorá-lo em outro certame. Essa companhia assinou um contrato de longo prazo, operou o ativo durante a vigência da concessão e, portanto, detém um conhecimento técnico ímpar do empreendimento, caracterizando uma situação de assimetria de informação. Esta empresa pode prever com maior precisão quais equipamentos precisam ser trocados em função da vida útil, quais devem receber maior atenção na manutenção, dentre outros fatores. Trata-se, assim, de uma suposta vantagem competitiva derivada de um processo transparente determinado pelo leilão inicial.

A questão central, e foco deste artigo, é que, como este lote do tipo instalações existentes (velha LT) será leiloado e dará, a quem ganhar, um novo contrato de 30 anos, com uma RAP indexada, configurando um recebível previsível e risco zero de inadimplência. Neste sentido, se abre uma possibilidade, bem provável, de agentes sem experiência e com apetite para risco sentirem-se atraídos para participar no leilão. Essa possibilidade é, de certa forma, análoga ao que tem ocorrido em leilões de novos empreendimentos de transmissão, nos quais agentes sem experiência técnica, e mesmo com, se aventuram com deságios irreais no leilão. Esta possibilidade pode criar problemas como a judicialização da concessão e, pior, comprometendo o planejamento da expansão do SIN e o seu pleno funcionamento operacional que determina o equilíbrio dinâmico entre a oferta e demanda de energia elétrica no país.

De certo modo, o edital do leilão levado à consulta pública, no que se refere ao Lote 4, abre a possibilidade de empreendedores mais audazes e sem experiência técnica serem induzidos a participar do leilão, motivados pela qualidade do contrato de 30 anos, indexado e sem risco de inadimplência. Essa possibilidade deve-se ao fato de que o edital propõe uma remuneração (RAP) fixa sem qualquer ajuste ou reajuste para a substituição de equipamentos e manutenções mais custosa, que certamente serão necessárias em razão direta dos ativos desta instalação existente já terem, em média, 30 anos de vida útil.

A manutenção desta proposição no edital final da Anee irá configurar o que se denomina conceitualmente por “leilão de produto mal definido”, o que, no caso concreto do Lote 4 do próximo leilão de transmissão, pode ser, de forma simplificada, explicado da seguinte forma:

1. Somente a atual concessionária possui o conhecimento qualificado sobre a situação real dos ativos. Em alguns casos a atual concessionária poderá oferecer deságios menores e mais conservadores no leilão, tendo em vista as necessidades de investimentos para manter a LT operando corretamente nos próximos anos e não sofrer multas por falhas operacionais; e
2. Empresas com maior apetite ao risco deverão se posicionar de maneira mais agressiva no leilão, propondo deságios maiores para ganhar um recebível de

excelente qualidade, correndo assim com o risco de mais à frente ter que fazer investimentos não precificados.

Nesta situação, o risco não se fixa na questão de custo maior ou menor da RAP, mas sim de se manter ou perder a qualidade da operação do SIN, pois indubitavelmente, caso se sagre vencedor um empreendedor do tipo (2), os riscos de perda de qualidade, judicialização e, mesmo, abandono do empreendimento são muito grandes.

Por fim, o Lote 4 é muito pequeno, mas as concessões vencidas a partir do fim da década são muitas em termos de dimensão em quilômetros e qualidade logística. Deste modo, a decisão a ser tomada pela Aneel, neste caso, certamente será bem ponderada e qualificada, de modo a estabelecer as diretrizes para este leilão que irá servir de paradigma para os leilões futuros, reduzindo os riscos neste segmento tão estratégico do SEB, frente ao cenário de transição energética e diversificação da matriz elétrica, que está a exigir mais e mais investimentos e, conseqüentemente, regras regulatórias consistentes.