

## Os leilões de transmissão e o aprimoramento regulatório<sup>1</sup>

Nivalde de Castro<sup>2</sup>

Sidnei Martini<sup>3</sup>

Roberto Brandão<sup>4</sup>

Isabela Ramagem<sup>5</sup>

Desde 1999, quando foram realizados os primeiros leilões de linhas de transmissão no Brasil, a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) vem aperfeiçoando os critérios competitivos das licitações. Cada leilão trouxe novas experiências de sucesso e insucesso, que acarretaram na incorporação de inovações nos editais a partir da necessidade de melhorias, representando um verdadeiro instrumento de política pública para esse importante segmento e sempre buscando um duplo objetivo: modicidade tarifária e atração de investidores.

Passados 25 anos de experiência regulatória e se aproximando a realização do 2º leilão de transmissão de 2024, previsto para setembro, é oportuna uma rápida consideração dessa trajetória, especialmente no que diz respeito aos novos investimentos e, agora, a instalações ou ativos existentes, que serão leiloados em razão dos contratos de concessão que irão vencer.

De pronto, é necessário explicar, resumidamente, que a expansão da capacidade de transmissão em alta tensão do Sistema Interligado Nacional (SIN) passou, a partir de 1999, a ocorrer através de leilões por lotes explicitados tecnicamente nos editais. O instrumento que define a competição é o desconto em relação à Receita Anual Permitida (RAP), um valor estimado pelo Ministério de Minas e Energia (MME) para cobrir os custos de investimento, manutenção e operação da nova unidade por 30 anos, duração do contrato de concessão, que é indexado ao IPCA.

Em uma primeira fase, entre 1999 até 2002, alguns lotes não obtiveram interesse dos agentes (lotes-vazios) e prevaleceram deságios muito baixos em relação à RAP, por

---

<sup>1</sup> Artigo publicado no Broadcast Energia. Disponível em:

<https://energia.aebroadcast.com.br/tabs/news/747/48880161>. Acesso em: 28 de jun. 2024.

<sup>2</sup> Professor do Instituto de Economia da UFRJ e coordenador do Grupo de Estudos do Setor Elétrico (GESEL-UFRJ).

<sup>3</sup> Professor Sênior da Escola Politécnica da USP e pesquisador associado do GESEL-UFRJ.

<sup>4</sup> Pesquisador sênior do GESEL-UFRJ.

<sup>5</sup> Sócia da área de energia do Fenelon Barretto e Rost.

conta da falta de confiança para firmar contratos de longo prazo, uma vez que não havia um histórico positivo a respeito.

Na segunda fase, de 2003 a 2007, os deságios em relação à RAP foram maiores, em função, basicamente, de três vetores. O primeiro envolveu o aumento da confiança com o novo modelo de negócio, derivado dos empreendimentos leiloados na primeira fase. O segundo foi a permissão para a participação de empresas estatais nos leilões, em especial do Grupo Eletrobras. Por fim, o terceiro vetor consistiu nos ajustes nos cálculos da RAP, que passou a ser plana ao longo do período da concessão e não mais em degrau descendente, como era até então.

A terceira fase, de 2008 a 2012, tem como marco inicial a crise financeira internacional, que, em razão dos canais comunicantes da globalização, também impactou o Brasil. Várias obras sofreram atrasos e a atuação das empresas públicas foi mais agressiva nesse período, cumprindo, assim, um papel de instrumento de política energética. Contudo, por força das restrições financeiras, os deságios foram menores.

Na quarta fase, de 2013 a 2015, o segmento de transmissão sofreu, e muito, com as indefinições vinculadas aos impactos da Medida Provisória nº 579/2012, que possibilitou a antecipação da renovação dos contratos de transmissão que venceriam em 2015, mas impôs fortes perdas de receitas às concessionárias. Como resultado, ocorreu uma redução da capacidade das empresas em investir em novos empreendimentos, impondo uma conjuntura de risco regulatório que reduziu o interesse nos leilões, como atestam os lotes sem interesse de empreendedores.

Somente a partir de 2016 que ajustes foram realizados nos editais dos leilões, como a definição de valores mais elevados para as RAP, prazos maiores para as obras, a mitigação dos riscos ambientais e a diversificação no volume de investimentos dos lotes. Esse conjunto de aprimoramentos abriu uma nova fase, que perdura até hoje e atrai novas empresas nacionais e internacionais de diferentes setores econômicos, as quais, em conjunto com os grupos tradicionais do setor, têm determinado concorrências acirradas, medidas pelos níveis de deságios, superando, em média, os 50%.

De 2016 até 2024, viveu-se um período de fortes investimentos nos leilões da transmissão, somente arrefecido nos anos da pandemia. Os leilões de 2023 e 2024 resultaram em investimentos que superaram R\$ 56 bilhões, o que mostra a vitalidade do segmento de transmissão, agora ainda mais demandado, no contexto da transição energética, pelas fontes solar fotovoltaica e eólica. Assim, considerando a sua capilaridade geográfica, essas fontes aumentam a necessidade de investimento em linhas de transmissão para o escoamento da geração de energia elétrica.

Como resultado desse intenso e dinâmico processo, que passou pelas fases de aprendizado, aperfeiçoamento e êxito, foram contratados e construídos mais de 120 mil km de linhas de transmissão, suficientes para dar três voltas na Terra, e 260 mil MVA de transformação nas subestações, com base em 57 leilões realizados, divididos em 390 lotes de contratação. Esses números expressam claramente o sucesso do modelo de negócio proposto em 1999, que foi sendo gradativamente aprimorado.

Destaca-se que uma nova fase já se aproxima para o segmento de transmissão, com a realização do próximo leilão previsto para o dia 27 de setembro, cujo elemento diferenciador é a inclusão, no Lote 4, de quatro linhas de transmissão de 230kV e duas subestações entre os Estados do Espírito Santo e de Minas Gerais já em operação, referentes a um contrato de concessão que irá vencer, portanto representando instalações ou ativos existentes.

Por se tratar de uma inovação regulatória, a Aneel, seguindo a metodologia consagrada de transparência e participação dos agentes, instaurou a Consulta Pública nº 4/2024, incluindo o Lote 4 com os ativos existentes. Especificamente no que diz respeito a esse lote, foram identificadas dificuldades de dimensionamento para a substituição de equipamentos de instalações existentes, uma vez que a proposta original do edital previu as mesmas responsabilidades para as instalações novas e existentes, contudo estabeleceu mecanismos de remuneração distintos. Ou seja, para as Instalações novas, existe a previsão na regulação de receita para melhorias de grande porte e, para as instalações existentes, nenhum tipo de melhoria é remunerado.

Ressalta-se uma preocupação consistente de que, em ambos os casos, as melhorias são necessárias para a manutenção dos ativos e da qualidade do serviço prestado, devendo, portanto, serem remuneradas. Frente a essa questão, o Gesel-UFRJ e diversos outros agentes encaminharam contribuições à Consulta Pública, no sentido de que a não remuneração de melhorias em instalações existentes poderia caracterizar uma situação conceitualmente denominada por "Leilão de Produto Mal Definido", em função da dificuldade de dimensionamento do montante de investimentos a serem realizados e do momento em que estes seriam efetivados. Portanto, o conceito de competição ideal seria comprometido, pois cada agente poderia ter uma percepção distinta sobre o objeto do leilão.

Após analisar as contribuições recebidas, a Aneel reconheceu que, da forma proposta na Consulta Pública, haveria um Produto Mal Definido. Neste sentido, a Agência deliberou: (i) a fusão do objeto do Lote 4 com o Lote 1; (ii) adicionar na RAP teto um valor regulatório para os ativos existentes do Lote 4 associado a obrigação de realizar investimentos em melhoria de pequeno porte, não previstos na regulação vigente.

Destaca-se que houve evolução na decisão da Aneel frente à proposta inicial da Consulta Pública nº 4/2024, observa-se preocupação por parte da Agência em regulamentar o Decreto 11.314/22 por meio da abertura da Tomada de Subsídio nº 8/2024. Em que pese o esforço da Aneel, para 2º leilão de transmissão de 2024 a licitação de ativos existentes requer aprimoramentos tais como a emissão de um AIR que mitigue o risco de não atender o interesse público.

Afinal, não se está tratando de um assunto de pequena importância. Nos próximos anos, deverão ser colocados em licitação a renovação de diversas concessões de ativos existentes, que foram contratados nas fases anteriores e fundamentaram a implantação do novo modelo do setor elétrico a partir de 1995. Não seria oportuno reviver o desconforto causado por uma medida que atinge parte significativa do setor elétrico, para, passados mais alguns anos, ser necessária a realização ajustes paliativos. A revisão

do modelo do setor elétrico é assunto frequente nas discussões do seu futuro e talvez seja o momento de se abrir espaço para uma verdadeira experimentação regulatória, precedida de diálogo com a sociedade, que poderá ser transformada em lei em breve.

Neste sentido, recentemente, o MME tem proposto a abertura de consultas públicas para discutir com a sociedade a respeito das instalações de transmissão (Portaria nº 2.775/SNTEP/MME, de 29 de maio de 2024) e do Plano de Outorgas de Transmissão de Energia Elétrica (POTEE) 2024 - Ampliações e Reforços - Rede Básica e Demais Instalações de Transmissão. Medidas como essas, em prol do diálogo transparente e qualificado com a sociedade, criam caminhos para um setor elétrico mais sustentável e pautado em estudos e informações técnicas relevantes para o tratamento a ser dado no âmbito da renovação de diversas concessões de transmissão existentes, cada vez mais próximas de seu vencimento.