



CONSULTA PÚBLICA MME 136/2022

**CONTRIBUIÇÃO PARA A DEFINIÇÃO DE
DIRETRIZES PARA CONCESSÕES
VINCENDAS DE TRANSMISSÃO DE ENERGIA
ELÉTRICA**

CONSULTA PÚBLICA 136/2022**CONTRIBUIÇÃO PARA A DEFINIÇÃO DE DIRETRIZES
PARA CONCESSÕES VINCENDAS DE TRANSMISSÃO DE
ENERGIA ELÉTRICA**

Esta contribuição aborda três questões:

- os critérios para o cálculo da indenização por ativos reversíveis ainda não amortizados;
- os critérios para avaliação da conveniência de renovar a concessão por prorrogação ou por licitação; e
- a alteração de sistemática de leilão para assegurar a participação do concessionário atual na fase viva-voz do Leilão de Transmissão caso tenha interesse em renovar a concessão.

Cada questão é abordada nas três sessões seguintes, com proposta de revisão da minuta de diretrizes proposta pelo Ministério de Minas e Energia (MME).

1 CRITÉRIO DE INDENIZAÇÃO

Um aspecto muito importante na renovação de concessões é a determinação da indenização devida pelos eventuais ativos a serem revertidos ainda não amortizados.

Em alguns casos este pode ser um dos maiores fatores de risco para o concessionário, sendo que o impacto da frustração da expectativa quanto ao recebimento de indenização devida pode ir muito além do que o efeito sobre o concessionário diretamente lesado. Tais frustrações impactam a percepção de risco de investimento no setor, o que acaba elevando o custo de captação de recursos financeiros para investimentos de todos os agentes no setor.

Por isto é crucial que a política de indenizações seja clara, com critérios e metodologia explicitados previamente, e que sejam aplicados de forma fidedigna.

A minuta de diretrizes do MME delega a regulamentação do cálculo das indenizações à Aneel, o que é bom. A Aneel, por ser uma agência independente do governo, com diretores com mandatos fixos, tem melhores condições para atuar como agente de Estado, assegurando o cumprimento do pagamento das indenizações devidas sem as pressões políticas ou conjunturais do momento.

No entanto, seria desejável que:

- as diretrizes estabelecessem prazo para que os critérios e metodologia adotados para definição do valor das indenizações sejam divulgados o quanto antes; e
- seja delineado um rito processual, com instâncias para contestação pelo concessionário.

Portanto, recomendam-se as seguintes alterações na redação da diretriz 9:

9) O valor da indenização será estabelecido conforme regulamentação da ANEEL, **a ser definida em até 180 dias da publicação destas diretrizes, e observando-se o disposto no art. 4º, § 3º da Lei no 9.074, de 1995, e nos §§ 2º e 4º do art. 8º da Lei no 12.783, de 2013, contendo os critérios para avaliação dos ativos não amortizados e a metodologia para sua valoração, assim como o rito processual contendo instâncias para contestação pelo concessionário e consulta pública.**

2 CRITÉRIO DE AVALIAÇÃO DA CONVENIÊNCIA DE PRORROGAÇÃO

As diretrizes propostas pelo Ministério de Minas e Energia (MME) estabelecem a licitação de concessões vincendas como regra geral e a prorrogação como exceção ao estabelecer um critério bastante restritivo para a realização de prorrogação: *“a exceção à regra geral, [...] deve ser precedida da declaração de inviabilidade de licitação.”*

As diretrizes propostas estabelecem ainda que cabe à Aneel avaliar a inviabilidade da licitação, *“com base em critérios de racionalidade operacional e econômica, que apontem de forma justificada não haver benefícios na licitação para o serviço ou para os usuários”* (Diretriz 18).

A predileção pelo processo licitatório é um bom ponto de partida. Este posicionamento inclusive está alinhado à Constituição Federal, que prevê a prestação de serviços públicos por meio de concessão “sempre por meio de licitação”.

A licitação é uma excelente forma de definir a remuneração e selecionar proponentes para a prestação de serviços públicos, sobretudo em situações em que há incerteza quanto ao custo de provisão do serviço.

A licitação é definida no artigo 3º da Lei 8.666:

“A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.”
(Redação dada pela Lei nº 12.349, de 2010)

Os leilões de contratação de concessões de transmissão no setor elétrico atendem a estes princípios.

No entanto, é importante levar em conta os custos de realização destas licitações, que não são negligenciáveis. Por exemplo, o custo de realização da licitação de onze lotes no 1º Leilão de Transmissão de 2022 foi de R\$ 787.141,08, e quando se adiciona o custo da gestão das garantias de fiel cumprimento, o custo total sobe para R\$ 1.186.402,06 (Apêndice G do Edital do Leilão nº 1/2022-ANEEL). Cabe ressaltar que o custo deste leilão não foi atípico: os custos dos dois leilões de transmissão de 2021, cada qual contendo cinco lotes, foram de R\$ 745.396,39 (Leilão nº 001/2021) e de R\$ 755.310,21 (Leilão nº 002/2021).

No caso de contratação de novos empreendimentos de transmissão – nos quais há muita incerteza quanto aos seus custos de instalação e operação – a vantagem da licitação é incontroversa.

Já no caso de recontração de concessões vencidas, a decisão é menos óbvia, pois como os empreendimentos já estão implantados, a incerteza quanto aos custos é menor. Neste caso, convém avaliar a conveniência de se:

- **prorrogar a concessão** com o concessionário atual com atualização das condições por meio de termo aditivo ao contrato de concessão; ou
- **religar a concessão**, que apresenta a vantagem de propiciar a revisão dos valores por meio de concorrência, mas traz as desvantagens dos custos da nova licitação e dos custos de transferência da concessão para um novo concessionário.

Dependendo dos custos e benefícios associados a cada alternativa, é possível que haja situações em que a prorrogação seja de interesse público mesmo em situações em que a realização de licitação seja viável.

Portanto, recomendam-se as seguintes alterações na redação das diretrizes 17 e 18:

17) As concessões de transmissão de energia elétrica alcançadas pelo art. 4o da Lei no 9.074, de 2015, ou pelo art. 6o da Lei no 12.783, de 2013, poderão ser prorrogadas quando **avaliada a sua conveniência da perspectiva do interesse público ~~da inviabilidade de sua licitação~~**, a fim de assegurar a continuidade, a eficiência da prestação do serviço e a modicidade tarifária, desde que requerido pela concessionária à ANEEL com antecedência mínima de 36 (trinta e seis) meses do advento do termo contratual.

18) A **avaliação da conveniência de prorrogação ~~inviabilidade da licitação~~** deverá ser fundamentada pela ANEEL, após a realização de Consulta Pública, com base em critérios de racionalidade operacional e econômica, que apontem de forma justificada **que a relação de custo-benefício da prorrogação é melhor que a da licitação ~~não haver benefícios na licitação para o serviço ou para os usuários.~~**

A seguir apresenta-se um detalhamento de uma abordagem para avaliar se a prorrogação da concessão está alinhada ao interesse público.

2.1 PRINCÍPIOS PARA A AVALIAÇÃO DA CONVENIÊNCIA DE PRORROGAÇÃO

Na definição dos valores a serem praticados em uma nova concessão há três fatores a serem considerados:

- B_L o **valor da base de ativos reversíveis ainda não amortizados** pelas quais o concessionário da concessão vencedora deve ser indenizado;
- $I + CO$ o **investimento previsto no contrato de concessão** em melhorias, reforços e novas instalações que deverão ser realizados durante a nova concessão somado ao **custo de operação e manutenção** destas instalações durante o período de concessão; e

T o **custo de transferência da concessão** de um concessionário a outro, o que inclui o custo de realização da licitação, de transferência dos ativos e do período de transição em que há sobreposição de atuação de ambos os concessionários.

2.1.a) No caso da contratação de novos empreendimentos de transmissão a ser construídos:

- não há indenização (B_I);
- não há custo de transferência (T); e
- há o investimento (I) e o custo operacional (CO) envolvidos na instalação e operação de tais empreendimentos pelo período da concessão.

Cabe lembrar também que, por serem empreendimentos novos a serem implantados, há muita incerteza quanto aos custos a serem incorridos.

Os custos de **investimento e os custos operacionais** variam em função de vários fatores:

- o custo das matérias primas (*commodities* como o alumínio e o cobre) que oscilam bastante ao longo do tempo;
- a opção de tecnologia a ser empregada definida de forma abrangente (que inclui o traçado da linha, a escolha dos tipos de equipamentos, a configuração das subestações, entre outros);
- as condições de financiamento;
- os custos de mão de obra;
- os custos de mitigação dos impactos socioambientais; e
- a forma de gestão da concessionária.

Portanto, neste contexto de muitos fatores envolvidos, é muito atrativo o emprego do processo concorrencial por meio de licitações para escolha do empreendedor e definição de sua remuneração.

2.1.b) No caso de concessões vencidas, a incerteza quanto aos custos de investimento e da operação perdem relevância, mas surgem os outros dois outros fatores que precisam ser levados em conta:

- o valor da indenização; e
- os custos de transferência da concessão.

Nas diretrizes propostas pelo MME, o **valor da indenização pelos investimentos em ativos ainda não amortizados** é definido pela Aneel antes da licitação, tornando-se, portanto, um custo pré-definido com o qual o vencedor da licitação terá que arcar. Portanto, este parâmetro:

- não é fonte de incerteza para os proponentes participantes de uma eventual licitação; mas
- é fonte de incerteza tanto para o concessionário da concessão vencedora quanto para o Poder Concedente (a União).

Embora os valores dos investimentos realizados sejam registrados na contabilidade regulatória, a definição do valor da indenização não é trivial, uma vez que o grau de amortização dos ativos pode ser impactado por uma série de fatores como, por exemplo:

- a ocorrência de “excludentes de responsabilidade” (isto é, eventos fortuitos ou força maior que acabam acarretando atraso na implantação do empreendimento ou elevação de custos) que requerem análise detalhada caso a caso; E
- a possibilidade de adoção de diversas formas para se valorar os ativos.

É por isso que o valor de indenização apropriado a ser pago ao concessionário da concessão vincenda pode ser uma questão complexa e bastante relevante no processo de renovação de concessões.

Portanto, o valor da indenização deve ser baseado em uma metodologia justa e razoável porque:

- se o Poder Concedente determinar uma indenização inferior ao valor considerado adequado, a percepção de risco do setor será elevada e aumentará o custo de captação de recursos para investimentos no setor, resultando em elevação do custo de prestação deste serviço público; enquanto
- se o Poder Concedente determinar uma indenização superior ao valor considerado adequado pelo concessionário, a concessão seria onerada – elevando os custos de transmissão para geradores e consumidores.

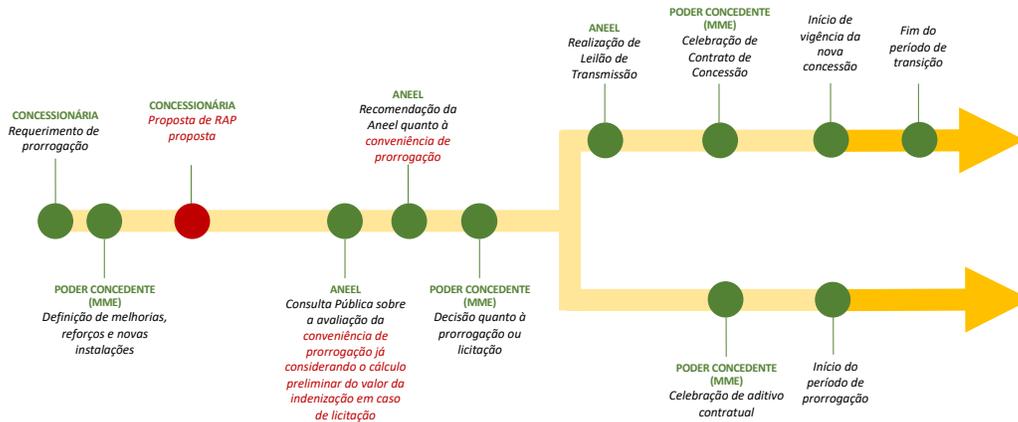
Portanto, a definição do valor da indenização é uma fonte de incerteza que deve ser levada em conta na determinação da conveniência de se prorrogar ou reliciar a concessão. Embora não haja como eliminar o efeito desta incerteza, há meios para se estruturar o processo de renovação de concessões de forma a mitigar este risco.

Por fim, há os **custos de transferência** da concessão, que só ocorrem no caso de licitação da concessão:

- o custo da licitação em si; e
- os custos de transação envolvidos na transferência dos ativos e no processo de transição em que há sobreposição da gestão do empreendimento antigo e novo concessionário.

Dada estas considerações, a fim de dar mais objetividade aos critérios para avaliação da conveniência de se renovar a concessão por meio de prorrogação ou licitação, propõe-se alguns pequenos, porém relevantes, ajustes no processo de renovação de concessões, como indicado em vermelho na Figura 1.

Figura 1: Linha temporal das etapas do processo de renovação de concessões de transmissão



A principal modificação seria, no caso de o concessionário apresentar requerimento de prorrogação da concessão, que este o concessionário deveria apresentar sua proposta da nova Receita Anual Permitida (RAP_{prop}) ao qual ele estaria disposto a prorrogar a concessão. Esta proposta seria irrevogável e deveria contemplar não só a indenização pelos ativos ainda não depreciados, mas também os investimentos em melhorias, reforços e novas instalações definidas pelo Poder Concedente (MME).

Portanto, a avaliação da conveniência de renovação da concessão por licitação ou prorrogação pela Aneel e o MME seria feita considerando-se a proposta do concessionário de acordo com o seguinte critério:

A prorrogação seria considerada no interesse público se a **Receita Anual Permitida proposta pelo concessionário (RAP_{prop})** for inferior a **RAP esperada** em eventual licitação.

A RAP proposta, por sua vez, deve incluir:

- o valor da indenização devida calculada pela Aneel (B_L);
- o custo da licitação e o custo de transferência da concessão (T); e
- o custo dos investimentos em melhorias, reforços e novas instalações estabelecidas no edital (I) e o custo de operação e manutenção das instalações durante o período de concessão (CO).

O **valor da indenização (B_L)** seria calculado com base na metodologia a ser definida pela Aneel, tarefa que não é trivial quando consideramos os fatores mencionados anteriormente (como “excludentes de responsabilidade” e a diversidade de técnicas para se valorar ativos).

Uma estimativa razoável do **custo de transferência da concessão (T)** pode ser obtida com base:

- no custo de leilões anteriores;
- no tempo de transição para repasse do controle da concessão; e
- na estimativa dos custos de transação esperados na transferência de ativos.

Já para a definição do **valor do investimento e custos operacionais** ($I + CO$) a Aneel dispõe de uma ampla base de dados montada a partir de empreendimentos existentes. Além disso, a Aneel conta com a metodologia empregada para definir a RAP Máxima nos Leilões de Transmissão. Este valor é superior ao valor esperado do proponente vencedor do leilão, mas quando se considera a magnitude dos deságios observados nos leilões passados, passa a ser possível arbitrar a um valor de deságio ($\alpha < 1$) a partir do qual considera-se que a probabilidade de se obter uma RAP inferior em leilão seria muito pouco provável.

Somando-se estes três componentes chega-se a um valor mínimo para a RAP esperada em caso de licitação.

Se a RAP proposta pelo concessionário ficar abaixo deste valor, pode-se concluir que a prorrogação estaria alinhada ao interesse público. Portanto, de forma algébrica:

Se $RAP_{prop} \leq B_L + T + \alpha \cdot (I + CO) \Rightarrow$ prorrogação é de interesse público

Se $RAP_{prop} > B_L + T + \alpha \cdot (I + CO) \Rightarrow$ licitação é de interesse público

Caso a proposta do concessionário atual seja superior a estimativa de custo em licitação, a concessão seria colocada para licitação, adotando a RAP_{prop} para a RAP Máxima no leilão. Caso nenhum proponente venha a apresentar proposta financeira por este lote no leilão, o contrato de concessão seria prorrogado para o atual concessionário ao valor da sua proposta.

A lógica do quadro acima tem a vantagem de evitar os custos de uma licitação e de troca de concessionário caso o concessionário atual esteja disposto a recontratar a concessão a valor inferior ao que poderia ser esperado em licitação.

Se um deságio elevado for empregado (i.e., se o multiplicador α for muito inferior a 1), a chance de a prorrogação ser avaliada como a melhor opção da perspectiva do interesse público seria baixa, ou seja, o critério estaria alinhado ao objetivo da minuta de diretrizes do MME, que definem a licitação como regra geral.

As situações em que a prorrogação pode se considerada mais atraente ocorrem quando o valor da indenização pelos ativos não amortizados for alto em relação ao valor dos investimentos previstos em melhorias, reforços e novas instalações:

$$B_L > I + CO$$

Neste caso, a eventual diferença entre o valor da indenização determinado pela a Aneel e o valor que o concessionário estaria disposto a aceitar ($B_L - RAP_{prop}$) passa a ser mais relevante do que a diferença entre o valor estimado pelo concessionário atual e eventual vencedor de uma licitação para os investimentos e custos operacionais ($(I_i + CO_i) - (I_j + CO_j)$):

$$B_L - RAP_{prop} > (I_i + CO_i) - (I_j + CO_j)$$

3 LICITAÇÃO

Por fim, sugere-se que no caso de Leilões de Transmissão que contenham lote(s) de ativos sob a gestão de um concessionário que tenha manifestado interesse em prorrogação que foi negado pelo Poder Concedente, que tal concessionário incumbente tenha direito assegurado de participar da segunda fase de competição (na modalidade de viva-voz) com o(s) proponentes que apresentou(aram) melhor(es) lance(s) na fase anterior (na modalidade de envelope fechado).

Essa mudança teria o efeito de reduzir o risco de alteração de concessionário – evitando custos desnecessários de transferência da concessão – em situações em que o concessionário atual estivesse disposto a prestar o serviço a custo inferior ao do segundo melhor lance no leilão, mas que eventualmente acabaria não entrando na fase viva-voz por não submeter lance suficientemente competitivo na fase de envelope fechado.

Portanto, recomenda-se a adição de uma diretriz entre as diretrizes 9 e 10:

x) Na licitação de concessão de transmissão em que o concessionário teve sua proposta de prorrogação negada, terá o direito de competir na fase viva-voz com o(s) proponente(s) que apresentaram o(s) melhor(es) lance(s) na fase de envelope fechado do leilão de transmissão.

◇ ◇ ◇