Contribuição EDP

Consulta Pública 136/2022

Diretrizes para concessões de transmissão de energia em término de contrato

24 de outubro de 2022

Contribuição EDP

Consulta Pública 136/2022

Diretrizes para concessões de transmissão de energia em término de contrato

24 de outubro de 2022

Sumário

1. Introdução 4

1.1. Considerações Gerais – Concessões Vincendas (G, T e D) 5

2. Contribuições 5

2.1. Fundamentos de Licitar e Prorrogar 5

2.2. Reforços, Ampliações e Melhorias 7

2.2.1. Planejamento da Expansão 7

2.2.2. Obras Existentes 8

2.3. Transferência de Ativos 9

2.3.1. Ajustes de Texto 9

2.3.2. Demais Instalações de Transmissão 9

2.3.3. Período de Transição 10

2.4. Indenização dos Ativos 10

2.5. Bens não reversíveis 11

2.6. Critérios para Prorrogação da Concessão 12

3. Referências 12

1. Introdução

A Consulta Pública nº 136/2022 (CP 136/2022) tem por objetivo apresentar proposta de diretrizes para subsidiar a decisão do poder concedente quanto às concessões vincendas de transmissão de energia elétrica.

No âmbito da CP 136/2022 o MME apresentou a Nota Técnica nº 520/2022/DOC/SPE e a Portaria nº 688/GM/MME com 24 diretrizes. Propõe-se o entendimento de que a regra para concessões vincendas será pela licitação, sendo a renovação a exceção. As diretrizes são divididas em três grupos que incluem (i) diretrizes gerais, (ii) diretrizes da licitação e (iii) diretrizes da prorrogação em caso de inviabilidade de licitação que de forma resumida são indicadas na tabela abaixo.

Diretrizes	Diretrizes
Gerais	• As concessões devem ser licitadas pelo critério da menor RAP. • As instalações existentes podem ser licitadas em conjunto com instalações novas. • Somente quando não houver viabilidade para licitação poderá haver prorrogação. • O diagnóstico dos equipamentos deve ser enviado pela concessionária ao MME com antecedência de 60 meses. • O MME, amparado pela EPE e ONS, definirá melhorias, reforços e novas instalações.
Da Licitação	• A licitação poderá incluir novas obras (reforços, melhorias). • A licitação ocorrerá sem reversão prévia dos ativos. • A indenização de ativos não amortizados será paga pelo vencedor do certame. • O valor da indenização será definido conforme regulamentação da ANEEL. • A responsabilidade da vencedora do certame também inclui assumir assunção, renovação e contratos para prestação de serviços. • A ANEEL elaborará edital, minuta do contrato de concessão. • A ANEEL poderá estabelecer por contrato a transferência de ativos como DITs e de instalações compartilhadas entre transmissoras. • Poderá ser previsto período de transição com regras e critério definidos pela ANEEL.
Da Prorrogação (inviabilidade de licitação)	• As concessões podem ser prorrogadas, quando da inviabilidade de licitação, quando requerido pela concessionária, com antecedência mínima de 36 meses. • A inviabilidade de licitação tem que ser fundamentada pela ANEEL após realização de Consulta Pública. • A ANEEL deve informar ao MME a inviabilidade da licitação e requerimento de prorrogação. • O MME emitirá decisão quanto à prorrogação. • A prorrogação ocorre sem a indenização antecipada dos bens vinculados à prestação do serviço. • O termo aditivo ao contrato de concessão deve ser assinado em até 210 dias da convocação.

A EDP congratula o MME pela abertura desta Consulta Pública sobre tema extremamente relevante e estratégico ao desenvolvimento do setor elétrico nacional, ao passo em que apresenta abaixo suas contribuições sobre o tema.

1.1. Considerações Gerais – Concessões Vincendas (G, T e D)

Inicialmente, cabe destacar que esta Consulta Pública propõe diretrizes para tratar das concessões vincendas de transmissão de energia elétrica, sendo vinte e quatro contratos com termo final até 2032 e as três primeiras decorrentes de processos de privatização de empresas verticalizadas. Relevante destacar, no contexto macro de renovação das concessões dos demais segmentos, que há também um conjunto de vinte concessões de distribuição vincendas entre 2025 e 2031, o que representa mais de 60% do mercado total do segmento e, nesse sentido, o Poder Concedente apresentará, em breve, proposta de tratamento para estes contratos. Além disso, na geração vencerão até 2031 oitenta e cinco contratos de usinas hidroelétricas.

No âmbito da geração, a Lei nº 14.182/2021 definiu que o bônus de pagamento pela Eletrobras fosse destinado à CDE, em montante correspondente a 50% do valor adicionado à concessão, contribuindo para modicidade tarifária. Entendimento similar consta no Projeto de Lei nº 414/2021, ainda não aprovado, que sugere pagamento à CDE de 50% do valor condicionado à concessão pela prorrogação de outorgas para aproveitamentos hidráulicos.

No que se refere aos segmentos de transmissão e distribuição, tratam da infraestrutura de rede do sistema elétrico, porém contém aspectos e características, tais como os riscos das atividades e a regulação econômica, completamente distintos. Embora sujeitos à regulação por incentivo, à transmissão aplica-se o regime de receita máxima (*revenue cap*) e na distribuição o regime por preço-teto (*price-cap*), sendo as revisões tarifárias o principal mecanismo de compartilhamento de receita com os consumidores.

Assim, recomenda-se ao Poder Concedente considerar as especificidades e distinções entre os segmentos ao propor tratamento para as concessões de distribuição. Entende-se inexistirem óbices em considerar eventuais caminhos distintos (licitação e prorrogação) para segmentos de transmissão e distribuição.

2. Contribuições

2.1. Fundamentos de Licitar e Prorrogar

Na Nota Técnica nº 520/2022/DOC/SPE apresenta-se o arcabouço legal que ampara o entendimento que a regra geral para concessões vincendas seria a licitação, sendo prorrogação exceção à regra.

A Constituição Federal de 1988 define que toda concessão de serviço público será objeto de licitação prévia. Licitar permite definir o preço pela competição e muitas vezes é uma alternativa eficiente de

delegar uma concessão. Porém, conforme exposto na Nota Técnica nº 520/2022, existem contornos legais, como a Lei nº 12.783/2013, que permitem, a critério do poder concedente, a prorrogação de concessão de transmissão, uma única vez, pelo prazo de 30 anos. Além disso, vale destacar que a Lei de Concessões (Lei nº 8.987/1995) prevê como cláusula essencial do Contrato de Concessão as condições para prorrogação do Contrato, razão pela qual, alguns dos próprios contratos de concessão vigentes contemplam cláusula prevendo tal possibilidade. Nesse sentido, entende-se que, embora o meio formal de escolha para concessões vincendas seja a licitação, nos termos da lei e de alguns contratos de concessão, há possibilidade clara de prorrogação das concessões.

Pelo exposto na Nota Técnica nº 520/2022 e na Portaria nº 688/GM/MME não restou clara as motivações econômicas, financeiras e avaliações de desafios operacionais ao definir como regra a licitação, sendo a prorrogação a exceção. Embora possa existir amparo legal para licitação, a motivação econômico-financeiro ainda se mostra imprescindível, vez que a decisão do Poder Concedente por uma ou outra via deve ser sempre motivada.

A tabela 1 indica alguns prós e contra de licitar e prorrogar concessões vincendas de transmissão. O objetivo não consiste em exaurir as características de cada alternativa, mas indicar que definir diretrizes resulta em impactos econômicos, operativos, de expansão e de segurança energética e, por isso, torna-se importante deixar claro as razões que suscitaram o poder concedente em sua escolha.

Tabela 1 - Prós e Contras de Licitar e Renovar Concessões Vincendas de Transmissão [1],[2]

	Prós	Contra
Licitar	• Menor questionamento jurídico pois atende a legislação atual que vê na licitação melhor alternativa de delegar serviço público. • Princípio de Isonomia e impessoalidade. • Preço definido via competição.	• Recursos para aquisição de ativos existentes competem com novos empreendimentos o que pode afetar expansão e segurança energética. • Número muito grande de ativos a serem licitados em curto espaço de tempo dificulta modelagem de leilão mais sofisticada e lucrativa para vendedor. • Concentração de licitação de empreendimentos demanda grande volume de recursos podendo afetar leilão e propostas mais vantajosas para União.
Prorrogar	• Garante continuidade dos investimentos em manutenção e expansão. • Evita problemas de continuidade do serviço. • Necessidade de dar tratamento a bens reversíveis e não reversíveis na troca de concessão. • Há previsão legal.	• Não permite ajuste de preços via competição.

Neste sentido, entende-se que se deve avaliar sobre critérios claros e transparentes os benefícios de renovar ou licitar as concessões de serviço públicos. Sugere-se o desenvolvimento de análise

justificada em termos de economicidade e dos desafios operacionais de implementação ao licitar ou prorrogar as concessões. Índices de sustentabilidade econômico-financeira e de infraestrutura para análise de resiliência e robustez, como os propostos no âmbito do P&D Concessões no Setor Elétrico Brasileiro [2], por exemplo, podem ser conduzidos para subsidiar a tomada de decisão quanto à prorrogação ou licitação após o vencimento dos contratos de concessão vigentes.

A EDP propõe que sejam melhor explorados os fundamentos que demonstrem de forma clara os benefícios em prorrogar ou licitar as concessões de transmissão de energia elétrica, sendo importante aclarar aos agentes e à sociedade as motivações econômicas, financeiras e análises operacionais que levaram o poder concedente ao seu entendimento.

2.2. Reforços, Ampliações e Melhorias

2.2.1. Planejamento da Expansão

As Diretrizes Gerais da Nota Técnica indicam que instalações existentes poderão ser licitadas em conjunto com instalações novas, cabendo ao MME, com apoio da EPE e ONS, definir as melhorias, reforços e novas instalações pertencentes à concessão, as quais constarão no Plano de Outorgas de Transmissão de Energia Elétrica (POTEE).

Entretanto, o horizonte dos contratos de concessão de transmissão difere do horizonte de análise do POTEE no qual consolidam-se resultados dos estudos de planejamento da transmissão, definindo equipamentos e instalações necessários ao Sistema Interligado Nacional.

Entende-se que obras que podem ser capturadas no horizonte de análise do ONS e EPE serão contemplados como reforços e melhorias nos eventuais lotes dos leilões das concessões vincendas. Com o objetivo de trazer maior clareza e previsibilidade nas regras e diretrizes, propõe-se, no âmbito da Diretriz 5:

- Indicar o horizonte de análise das obras de ampliação, reforços e melhorias que será contemplado para a licitação das obras.
- Aclarar que reforços, melhorias e ampliações que estiverem além do horizonte de estudo serão indicadas na medida em que for identificada a necessidade no sistema. O adicional de receita será definido conforme regulamentação vigente para cada tipo de instalação.

A EDP propõe (i) indicar o horizonte de análise dos estudos que definirão melhorias, reforços e instalações pertencentes à concessão em fim de vigência que constarão no POTEE; (ii) incluir que obras de reforços e melhorias no horizonte do contrato de concessão, não contempladas no POTEE e minuta de edital serão indicadas com receita correspondente conforme regulação vigente.

Além disso, no conjunto de "Diretrizes da Licitação" há indicação específica (diretriz 6) que a licitação poderá incluir ativos em serviço e novas instalações previstas pelo planejamento setorial conforme indicação do POTEE. Porém, nas "Diretrizes da prorrogação em caso de inviabilidade de licitação" não se faz referência ao tratamento de reforços, ampliações e melhorias para renovações.

Do ponto de vista técnico entende-se que o mesmo tratamento dado a reforços, melhorias e ampliações deve ser aplicado tanto no caso de licitação como no de renovação das concessões, quanto à realização de estudos e análises de planejamento. A diferença consiste apenas no momento da recomendação das novas instalações já que em caso de licitação as obras devem compor lotes junto com as existentes no certame, enquanto no caso de prorrogação as novas instalações serão posteriormente indicadas.

A EDP sugere aclarar que estudos de planejamento que sinalizem a necessidade de melhorias, reforços e novas instalações de transmissão no POTEE serão realizados tanto no caso de licitação quanto no caso da prorrogação das concessões vincendas de transmissão.

2.2.2. Obras Existentes

Sugere-se endereçar o tema de obras de reforços e melhorias que eventualmente estejam em andamento quando do advento do termo contratual da concessionária e que, de acordo com prazo definido pela ANEEL, tenha perspectiva de ser concluído após assunção dos serviços por novo proponente.

É importante definir *ex-ante* as regras de transição e de remuneração destes ativos para que se tenha clareza quanto às obras autorizadas. A fim de exemplificação, algumas possibilidades incluem:

- O concessionário das concessões vincendas ser responsável pela conclusão da obra, mesmo após a transferência dos ativos, sendo responsável somente pela construção e finalização das instalações.
- O novo concessionário ser responsável pelos equipamentos e pelas obras, devendo concluí-las.

A EDP propõe que sejam definidos *a priori* as regras de transição e remuneração de ativos de reforço e melhorias que eventualmente estiverem em andamento quando no advento do termo contratual da concessionária e que tenham perspectiva de serem concluídos após a assunção dos serviços pelo novo proponente. A antecipação desta discussão é importante para trazer clareza ao processo.

2.3. Transferência de Ativos

2.3.1. Ajustes de Texto

Com o propósito de aclarar que a transferência de ativos se refere a ativos de concessionárias com concessões vincendas, sem redução unilateral de contratos de concessão, propõe-se as alterações de texto, com inclusões em **negrito**.

- Diretriz 2: As instalações das concessões **vincendas** poderão ser licitadas em conjunto com outras instalações de transmissão novas ou existentes **(somente de concessão vincenda).**

- Diretriz 12: A ANEEL poderá estabelecer em contrato a adequação regulatória dos ativos outorgados, por meio da transferência de ativos **de concessões vincendas**, observando a classificação das instalações de que trata o art. 17 da Lei nº 9.074, de 1995.

- Diretriz 13: A adequação regulatória poderá ocorrer mediante a transferência das Demais Instalações de Transmissão - DIT da base de ativos da transmissora **com concessão vincenda** para as distribuidoras a ela conectadas.

A EDP propõe ajuste nas diretrizes 2, 12 e 13 com o objetivo de aclarar que esta trata-se somente de instalações de transmissão e da transferência de ativos de concessão de transmissão vincendas.

2.3.2. Demais Instalações de Transmissão

A Resolução Normativa nº 916/2021, que consolidou as REN nº 758/2017, 781/2017, 810/2018, estabelece as condições gerais para a incorporação das Demais Instalações de Transmissão – DIT no Ativo Imobilizado das concessionárias do serviço público de distribuição de energia elétrica.

Nos termos da REN nº 916/2021 destaca-se o § 1º do art 1º que indica que "*não é objeto de incorporação as DIT de uso de centrais geradoras ou de consumidores livres ou as **localizadas em subestações de Rede Básica de Fronteira***". (grifo nosso)

Conforme REN nº 916/2021, entende-se que as DITs nas subestações de Rede Básica de Fronteira, incluindo barramento de fronteira e disjuntores associados, devem ser ativos imobilizados de transmissão em prol da segurança à operação do sistema, confiabilidade e agilidade de recomposição da rede. Assim, propõe-se adequar a diretriz 13, nos termos da REN nº 916/2021.

A EDP propõe ajuste no texto da 13ª diretriz, nos termos da REN nº 916/2021. Sugere-se que a adequação regulatória poderá ocorrer mediante a transferência das DIT da base de ativos da transmissora com concessão vincenda para as distribuidoras a ela conectadas, nos termos da REN nº 916/2021. Não são objeto de transferência as DIT localizadas em subestações de Rede Básica de Fronteira, incluindo barramento de fronteira e disjuntores associados.

2.3.3. Período de Transição

A adoção de período de transição já é uma prática adotada pela ANEEL. Ela foi utilizada, por exemplo, no leilão da Subestação Porto Alegre 4 e será utilizada no Lote 5 do Leilão de Transmissão nº 02/2022 com a licitação das conversoras *back-to-back* na subestação Garabi. Entretanto, em alguns casos é facultada à nova concessionária a opção de adotar o período de transição. No caso particular da SE Porto Alegre 4, a transmissora que arrematou o leilão não optou pela contratação dos serviços da antiga concessionária.

Nesse sentido, sugere-se adequar a diretriz 15 para facultar à nova concessionária a opção de contratar serviços da antiga concessionária no período de transição.

A EDP propõe ajustar a diretriz 15 para permitir à nova concessionária a opção de contratar serviços da antiga concessionária durante o período de transição. Sugere-se a redação (inclusão em negrito): Poderá ser previsto um período de transição, após a assinatura do contrato, **a critério da proponente ganhadora** para transferência dos ativos e assunção do serviço concedido.

2.4. Indenização dos Ativos

Nas licitações de concessão de transmissão o Decreto nº 9.192/2017 dispõe que o vencedor deverá adquirir do concessionário anterior os bens e instalações reversíveis por valor correspondente à parcela de investimentos não amortizados e/ou depreciados, conforme o Valor Novo de Reposição.

Entende-se que para a avaliação da indenização dos ativos deve ser conduzido levantamento da Base de Ativos, por meio de laudo de avaliação emitido por empresa credenciada junto à ANEEL, para apurar o valor dos ativos de transmissão das concessionárias, a exemplo do realizado com a Amazonas GT. Propõe-se que o valor da indenização dos ativos seja incluído na minuta do edital de leilão a ser elaborado pela ANEEL para que possa ser avaliado pelos possíveis interessados no certame.

É primordial garantir a indenização no eventual final da concessão referente ao valor residual dos ativos e investimentos vinculados aos bens reversíveis não depreciados de reforços, melhorias e ampliações autorizados pelo poder concedente, uma vez que estas instalações são importantes para a continuidade e qualidade da prestação do serviço público de transmissão.

Importante frisar a importância de garantir tratamento adequado aos ativos e antecipar a discussão entre os agentes para evitar assimetria informacional entre poder concedente, regulador e regulados. Ausência de clareza no tratamento dos ativos pode comprometer desenvolvimento de novas obras de reforços, melhorias e ampliações no final do contrato de concessão e consequentemente a continuidade e qualidade do serviço e até mesmo as percepções de risco e confiança dos investidores no setor elétrico.

A EDP propõe (i) avaliação da Base dos Ativos por laudo de avaliação emitido por empresa credenciada da ANEEL para cálculo do valor da indenização dos ativos; (ii) inclusão do valor da indenização na minuta do edital do leilão.

Além disso, a EDP destaca a necessidade em se antecipar as discussões para evitar assimetria informacional que neste contexto pode comprometer o desenvolvimento de novas obras e até mesmo as percepções de risco e confiança dos investidores no setor elétrico.

2.5. Bens não reversíveis

A Lei nº 12.783/2013 permitiu a renovação dos contratos de concessão e, nesse contexto, nove concessionárias tiveram seus contratos de transmissão prorrogados. Nesse sentido, ao optar-se pela renovação não foi dado tratamento aos bens não reversíveis que compõem a Base de Anuidade Regulatória. Porém, com o entendimento pela licitação das concessões vincendas, é importante que o Poder Concedente e Regulador esclareçam o tratamento que será dado aos bens não reversíveis, como por exemplo, softwares, terrenos e imóveis.

Além disso, é importante indicar tratamento para os Centros de Operação das concessionárias no advento do termo contratual uma vez que diversas empresas do segmento de transmissão possuem mais de um contrato de concessão, porém um único Centro de Operação para monitoramento e operação dos ativos. Há também empresas que atuam em setores de geração e transmissão que utilizam o mesmo Centro de Operação.

A EDP sugere inclusão de diretriz para indicar necessidade de tratamento pelo Poder Concedente e Regulador de bens não reversíveis, incluindo não só os ativos da Base de Anuidade Regulatória, mas também o Centro de Operação das empresas para monitoramento dos ativos.

2.6. Critérios para Prorrogação da Concessão

Pelo exposto na Nota Técnica nº 520/2022/DOC/SPE o MME propõe o entendimento de que a regra será pela licitação das concessões vincendas, sendo a renovação a exceção. Pelas diretrizes da prorrogação nota-se que o Ministério definiu um rito no caso de renovação das concessões que inclui a realização de Consulta Pública para comprovar a inviabilidade de licitação por "*critérios de racionalidade operacional e econômica*" seguida por envio ao MME pela ANEEL de requerimento de prorrogação da concessão.

No entanto, com o objetivo de dar clareza aos agentes e sociedade, além de garantir isonomia e mesmo tratamento aos contratos de concessão vincendos, propõe-se que o Poder Concedente indique os critérios e análises de racionalidade operacional e econômica que devem ser indicados para justificar a prorrogação da concessão em detrimento da licitação.

A EDP propõe que sejam aclarados os critérios de racionalidade operacional e econômica que justificariam a prorrogação. A definição dos critérios é essencial para garantir a isonomia e tratamento dos contratos de concessão vincendos.

3. Referências

[1] LANDAU, E. (2011). Concessões de Energia Elétrica: Prorrogar ou Licitar?. Regulação Jurídica do Setor Elétrico, Tomo II.Ed. Lumen Juris.

[2] Dutra, J. C., & Junior, M. E. P. (2022). Concessões no setor elétrico brasileiro: Evolução e perspectivas. Digitaliza Conteudo.