



Contribuições do Instituto Acende Brasil à CP 05/2020

APRIMORAMENTO DOS COMANDOS
REGULAMENTARES AFETOS À VIDA ÚTIL
REGULATÓRIA DE EQUIPAMENTOS DE TRANSMISSÃO

21/MAI/2020

1. INTRODUÇÃO

Ao promover a discussão e avaliação geral da necessidade de aprimoramento dos comandos regulamentares afetos à “**vida útil regulatória**” de equipamentos de transmissão por meio de consulta pública, a Aneel dá mais transparência para a sociedade a um tema que é de grande relevância para o setor elétrico.

Este documento apresenta as contribuições do Instituto Acende Brasil à Consulta Pública 05/2020 (CP 05/2020). As análises aqui apresentadas foram realizadas a partir do material divulgado pela agência por meio da *Nota Técnica nº 59/2019- SRT/SRM/SGT/SCT/SFE/SFF/ANEEL* (NT 59/2019) e do *Relatório de Análise de Impacto Regulatório nº 5/2019 SRT/SRM/SGT/SCT/SFE/SFF/ANEEL* (AIR 05/2019).

De acordo com a Aneel, o problema regulatório tratado pela CP 05/2020 pode ser sintetizado da seguinte forma: *“Impacto tarifário que a substituição massiva e simultânea dos equipamentos de transmissão totalmente depreciados pode ocasionar, bem como o risco a que o sistema de transmissão está exposto, caso esses ativos permaneçam em operação de forma indiscriminada”*.

O sistema de transmissão brasileiro vem passando por um envelhecimento técnico e econômico de parte de seus ativos ao longo dos anos. A possibilidade de o conjunto de ativos totalmente depreciados atingir, no curto prazo, patamares da ordem de 70% dos ativos imobilizados em serviço chama a atenção para a urgência de se discutir os mecanismos de auxílio à renovação de equipamentos do sistema que não estão com desempenho adequado.

Conforme destacado na Análise de Impacto Regulatório (AIR), existem agentes no Sistema Interligado Nacional (SIN) com mais de 76% de depreciação acumulada em seus contratos. Dados os incentivos regulatórios atuais para a promoção e reconhecimento de melhorias na rede de transmissão, a agência reguladora promove questionamentos sobre a baixa representatividade dos índices de pleito e substituições de dispositivos, conforme resultados verificados pelo ONS. Estas constatações possuem um grau de relação com o fato de a “vida útil física” dos equipamentos, em determinados cenários de condições de operação, superar o período de “vida útil regulatória”.

O desafio passa pela necessidade de balancear a “possibilidade de ganhos provenientes da modernização do sistema” com os benefícios relativos ao “uso adequado da real capacidade de operação dos equipamentos com segurança e bom desempenho”.

Neste contexto, os itens a seguir apresentam reflexões e contribuições sobre o tratamento de algumas das alternativas propostas nesta consulta pública e motivações técnicas e econômicas para a modernização do SIN.

2. CONTRIBUIÇÕES E CONSIDERAÇÕES PROPOSTAS

2.1 Depreciação contábil

De fato, uma maior aderência entre a “vida útil regulatória” e a “vida útil física” dos equipamentos, mantidos os bons índices de desempenho na prestação de serviço, resulta em um uso mais otimizado dos ativos da rede.

Por outro lado, a atual proximidade entre os limites adotados na “vida útil regulatória” dos ativos e os “limites mínimos” apresentados nos resultados do estudo do Cigré é uma medida que reflete maior segurança para o sistema. Além disso, é importante destacar que a *vida útil física* dos ativos depende da forma como estes são demandados pelo sistema, ou seja, não está unicamente atrelada a fatores sob controle e responsabilidade das concessionárias.

Em diversos momentos da análise é citada e enfatizada a afirmativa do voto do Diretor-Relator da AP 121/2010, conforme transcrito a seguir:

... ao se amortizar o ativo antes da sua vida útil real, há uma antecipação de receita no fluxo de caixa associado a esse ativo, o que provoca um ganho financeiro para a concessionária, cujo efeito é tão mais relevante quanto maior for a diferença entre o valor regulatório e o real.

AIR, pg. 11, Parágrafo 25.

Na nossa avaliação, a depreciação acelerada não proporciona benefício ao concessionário (ou prejuízo para o consumidor) desde que o ativo seja mantido pela duração da vida útil real do ativo e o WACC regulatório seja aderente ao verdadeiro custo de captação. Neste sentido, é importante que a regulamentação proporcione uma estrutura de incentivos apropriada para que não haja substituição de ativos de forma tardia ou prematura.

2.2 Harmonização das alternativas

No direcionamento proposto na AIR, a agência adota uma argumentação que aponta a alternativa de “*manter os termos da regulação vigente*” como a forma mais prudente e conservadora de tratar o tema no momento (**Alternativa 1**). Esta opção possibilita o ganho de maior maturidade em discussões regulatórias atuais sobre o tema, bem como a formação e organização de um banco de dados que auxilie na tomada de decisão.

Assim, é importante o destaque dado pela Aneel ao espaço aberto em sua agenda regulatória para potenciais mudanças advindas de processos paralelos já em andamento sobre “*melhorias e reforços em transmissão*” e “*banco de dados georreferenciado para transmissão*” (processos SIC nº 48500.000891/2019-16 e SIC nº 48500.001091/2018-23, respectivamente).

Concordamos com a agência, mas também aproveitamos para ressaltar que a solução para combater riscos relativos à baixa taxa de reposição dos ativos totalmente depreciados não necessariamente passa pela adoção exclusiva de elementos de uma das alternativas postas em discussão. Um ponto forte da Alternativa 1 é o fato de as concessionárias de transmissão gerenciarem os ativos decidindo qual o melhor momento para substituí-los.

Portanto, entende-se que a política atual deve ser mantida, mas isso não impede que o planejamento estratégico para cenários futuros utilize elementos positivos de outras alternativas desde que haja aprimoramentos no processo de implantação de investimentos em melhorias e reforços, tema que está sendo abordado na Consulta Pública 30/2020.

Também é importante ressaltar que, nos termos da regulamentação vigente, não há incentivos para a manutenção de ativos totalmente depreciados que ainda estão apresentando bom desempenho. Neste sentido, existe um ambiente de risco de se promover troca de ativos de forma prematura, elevando o custo de forma desnecessária.

A solução presente na **Alternativa 3** (adicional de receita, com fonte de recursos proveniente da Parcela Variável e vinculação da remuneração ao desempenho) traz medidas que:

- mitigam este risco ao proporcionar uma remuneração adicional para os ativos totalmente depreciados que ainda apresentam bom desempenho;
- balanceiam os incentivos, proporcionando não apenas punições por desligamentos, mas também ganhos por bom desempenho;
- não elevam as tarifas, uma vez que as receitas viriam dos recursos obtidos com a Parcela Variável deduzida da RAP das concessionárias; e
- proporcionam incentivos coerentes, estimulando a manutenção de ativos que desempenham bem e mantendo o incentivo para substituição de ativos com mal desempenho;

Como já destacado, as Alternativas 1 e 3 não são mutuamente exclusivas: é possível conviver com ambas as alternativas, já que cada alternativa endereça aspectos diferentes no que se refere aos ativos totalmente depreciados. Neste contexto, um ponto válido a ser discutido é a possibilidade de uma calibragem adequada do valor da remuneração adicional.

Outro fato importante destacado na AIR é a possibilidade, a partir da Resolução Normativa 643/2014, do reconhecimento de investimentos em substituições e melhorias no sistema. Mas se há incentivos regulatórios para substituir os ativos depreciados, por que se observa um acúmulo de ativos totalmente depreciados?

A resposta para questionamentos quanto à **reduzida manifestação de interesse por substituição dos equipamentos** com a finalidade de manter a instalação em operação por tempo adicional à vida útil regulatória **não é trivial e pode envolver uma conjuntura de fatores históricos como:**

- Herança perversa do passado: choques adversos que inviabilizaram investimentos no passado e redução da base de ativos acaba reduzindo a receita tarifária, o que reduz a capacidade financeira da concessionária;
- O setor de transmissão ter passado por um prolongado período¹ de indefinição regulatória, iniciado em 2012 com a Medida Provisória 579/2012 (convertida na Lei 12.783/2013), que foi concluído após:
 - * as medidas trazidas pela Portaria 120/2016 MME;
 - * os aprimoramentos regulatórios via PRORET; e
 - * início de recebimento da RBSE em 2017.
- Risco associado à metodologia e ao rito regulatório de definição do valor de reversão dos ativos não depreciados ao final da concessão;
- Demora e custo burocrático para obter aprovação de investimentos;
- Risco associado ao valor reconhecido para fins tarifários dos investimentos realizados (uso do banco de preços da Aneel sempre apresenta distorções e complicações)²; e
- Outros fatores como: alternativas de investimento, custo de captação, taxa de câmbio, custo de insumos.

Portanto, a análise sobre a tendência de comportamento futuro do setor não pode estar totalmente embasada em um histórico com características particulares.

Apesar de o sistema ter atingido elevados percentuais de ativos totalmente depreciados com uma operação dentro dos padrões de qualidade necessários, deve-se evitar ao máximo a possibilidade de cenários representados por um aumento abrupto de intervenções que poderiam colocar em xeque a capacidade operacional e de processamento/implementação das medidas contidas em tais intervenções.

¹ Foram cinco anos de indefinições em um momento crítico de necessidade de renovação. Considerando-se ainda a perda da capacidade financeira das transmissoras renovadas, obtém-se um cenário de desaceleração do planejamento de investimento, situação que em geral não pode ser revertida de forma instantânea uma vez que um reforço na rede leva mais de dois anos para ser autorizado, por exemplo.

² Faz-se necessário desenvolver alternativas para solucionar a problemática em torno do desafio de arbitrar o valor.

Diante do cenário de acúmulo de ativos totalmente depreciados e do potencial aumento deste percentual frente ao total de dispositivos operantes no sistema, vale chamar a atenção para os seguintes riscos:

- Redução da capacidade financeira das concessionárias, uma vez que há uma queda na sua receita;
- Risco de a necessidade de um surto de investimentos:
 - * gerar choque tarifário;
 - * superar a capacidade de suprimento dos fornecedores, inflando os custos;
 - * superar a capacidade de processamento técnico das concessionárias;
 - * provocar um gargalo logístico para implementação (ordenamento de desligamentos de certos ativos de transmissão para viabilizar instalação das novas instalações);
- Necessidade de modernização da rede, principalmente para lidar com os novos desafios da transmissão dado o crescimento da geração intermitente.

2.3 Motivações técnicas e econômicas para modernização da rede

Promover a modernização gradual de determinados ativos do sistema de transmissão aumenta a segurança do sistema, reduzindo o risco de falhas e a permanência de tecnologias obsoletas na rede, além de contribuir para maiores níveis de disponibilidade.

Como a rede é composta por uma grande variedade de componentes, com o passar dos anos alguns equipamentos podem ter sua operação comprometida devido à indisponibilidade de peças de reposição ou mesmo pelas dificuldades para obter serviços de manutenção. Alguns exemplos podem ser citados, como:

- i) os casos envolvendo a degradação de componentes como papel isolante dos reatores e transformadores, em que não é possível regenerar e revitalizar o material; e
- ii) o uso de disjuntores tecnologicamente antiquados.

A instalação de novos equipamentos e tecnologias do segmento de transmissão proporciona maior digitalização do sistema, criando alternativas de monitoramento, operação, manutenção e intervenção remota, com base na condição atual do equipamento.

Isso possibilita decisões mais assertivas sobre qual o momento mais adequado para realizar possíveis intervenções, uma vez que tais decisões devem levar em conta a *vida útil física* dos dispositivos, e não apenas a *vida útil regulatória* (depreciação econômica dos ativos).

As análises de vida útil de ativos operantes instalados entre as décadas de 60 e 80, por exemplo, não devem ser replicadas diretamente aos novos equipamentos sem que se observem aspectos como obsolescências tecnológica, funcional e/ou econômica, bem como critérios de utilização e operação que podem vir a estabelecer uma nova realidade para os novos ativos.

Ao se avaliar o tema sob as óticas de investimento e impacto econômico, é importante aferir em quais situações os investimentos necessários para a gradual revitalização da rede de transmissão – e consequente aumento da segurança e garantia de suprimento de energia – são menores do que os custos e riscos envolvidos na abrupta substituição desses equipamentos.

Assim, propõe-se a manutenção das discussões junto aos agentes envolvidos para maior maturação sobre o tema e o estabelecimento de mecanismos de fomento e celeridade nos processos de substituição gradual discutidos acima. Propõe-se, ainda, que as medidas envolvidas no planejamento estratégico levem em conta os seguintes aspectos:

- Adoção boas práticas internacionais que se enquadrem no contexto do setor elétrico brasileiro;
- Implementação de mecanismos que minimizem o risco de indisponibilidade da rede;
- Garantia de um ambiente adequado para a implementação dos processos de revitalização por partes das concessionárias nos prazos previstos; e
- Estabelecimento de mecanismos de celeridade nos processos de substituição de equipamentos e revitalização do sistema, reduzindo eventuais burocracias.

2.4 Momento oportuno

É importante observar que o atual cenário de redução de carga devido aos efeitos das medidas de combate à pandemia provocada pelo coronavírus (COVID-19) é uma janela de oportunidade para concentrar os esforços na implementação das substituições e melhorias consideradas necessárias ao sistema, dada a possibilidade de acomodar mais facilmente os desligamentos programados requeridos para realizar a implantação da substituição de ativos.

Assim, ainda que se mantenham os termos da regulação vigente, medidas que promovam mais rapidez nos processos envolvidos nestes investimentos podem ser oportunas no atual momento.