

CONTRIBUIÇÕES REFERENTES À CONSULTA PÚBLICA Nº 06/2019

**NOME DA INSTITUIÇÃO: ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE GRANDES
CONSUMIDORES INDUSTRIAIS DE ENERGIA E DE CONSUMIDORES
LIVRES
ABRACE**

AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA – ANEEL

ATO REGULATÓRIO: Consulta Pública nº 06/2019

OBJETO: Obter subsídios para avaliação da necessidade de aprimoramento dos comandos regulamentares afetos à vida útil regulatória de equipamentos de transmissão.

A ABRACE, associação setorial que representa os grandes consumidores industriais de energia, apresenta abaixo suas considerações sobre o aperfeiçoamento à definição de vida útil regulatória de equipamentos de transmissão. Em seguida, são apresentadas respostas às questões levantadas na Nota Técnica nº 11/2019.

Considerações ABRACE

A presente discussão, levantada no sentido de avaliar a necessidade de aprimoramento dos comandos regulamentares afetos à vida útil regulatória de equipamentos de transmissão, aponta preocupações acerca das consequências do envelhecimento dos equipamentos de transmissão. Subsidiada pelo relatório do ONS¹ publicado em julho de 2018, aponta-se que o quantitativo de equipamentos em fim de vida útil vencida ou na iminência do vencimento, somam 96.740 equipamentos, e, em caso de troca, foi estimado o investimento de R\$ 21 bilhões para realização de 63% das indicações. Para a ABRATE, por sua vez, o custo estimado é superior, cerca de R\$ 31 bilhões.

Do levantamento realizado pelo ONS, faz-se relevante destacar algumas observações. Primeiramente, cabe ressaltar que das centenas de concessões, apenas 8 concentram 98,6% dos equipamentos indicados. Ademais, do montante total dos equipamentos, a maior parcela (84,7%) não recebeu indicação de necessidade de substituição imediata. Cabe lembrar que a indicação da necessidade de substituição é de iniciativa da própria transmissora, quando do envio da relação de equipamentos aos órgãos governamentais. Ainda segundo relatório do ONS, a maioria dos equipamentos com fim de vida útil esgotada ou próxima ao esgotamento são classificados como melhoria de pequeno porte. Por fim, aponta-se que dos equipamentos indicados para substituição somente uma pequena parcela foi executada ou está em andamento.

Diante desses apontamentos, é possível inferir que a parcela de equipamentos de grande porte com urgente necessidade de troca é pequena, ao comparar com o montante levantado. Na tentativa de encontrar informações complementares, foi verificado que não há publicação de diagnóstico conclusivo acerca do estado atual dos equipamentos em uso no segmento.

Em relação aos demais aspectos da análise necessária para levantamento da presente discussão, fez-se falta de dados que indiquem consequências da

¹ ONS, julho de 2018. Indicações de equipamentos em fim de vida útil. Relatório ONS DPL-REL 0170/2018.

postergação na troca dos equipamentos com vida regulatória caducada. No pior cenário, interrupções do sistema poderiam ser detectados, em decorrência das falhas dos equipamentos em questão.

Nesse sentido, avalia-se a seguir as principais causas apontadas pela própria agência dos desligamentos forçados do sistema de transmissão². Segundo relatório, as causas indeterminadas, as descargas atmosféricas e as falhas humanas representam a maioria das causas pelas ocorrências registradas no período, correspondendo a 48%, conforme gráfico seguinte.

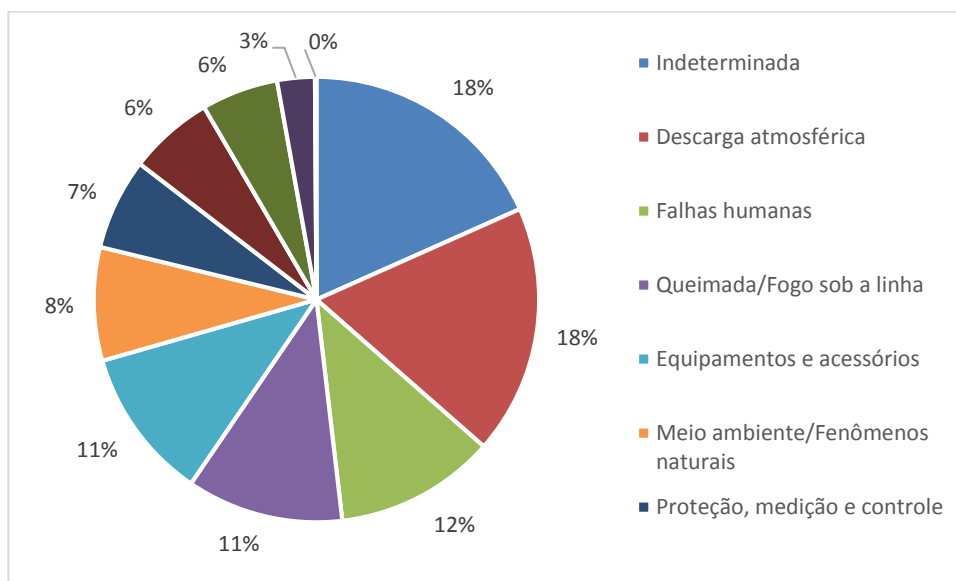


Gráfico 1: Estratificação dos desligamentos forçados. ANEEL, 2018.

No relatório em comento, não há classificação das ocorrências por encerramento de vida útil regulatória dos equipamentos. A única classificação com alguma correlação seria a de equipamentos e acessórios, que por sua vez, representa 11% das falhas. Mesmo que a causa desta categorização não aponte boa representação da questão aqui em análise, de modo a englobar causas mais abrangentes, considera-se pequena a quantidade de ocorrências, diante do montante total de equipamentos com vida útil regulatória vencida.

Ainda acerca da análise das causas das falhas, verifica-se que as interrupções por equipamentos e acessórios sempre se mantiveram em níveis baixos,

² ANEEL, 2018. Relatório de análise: desligamentos forçados do sistema de transmissão. Ed. 2018.

comparados aos demais fatores, ficando próximo aos níveis de falha humana, por exemplo.

Desligamentos Forçados jan 2013 - nov 2018, Todos

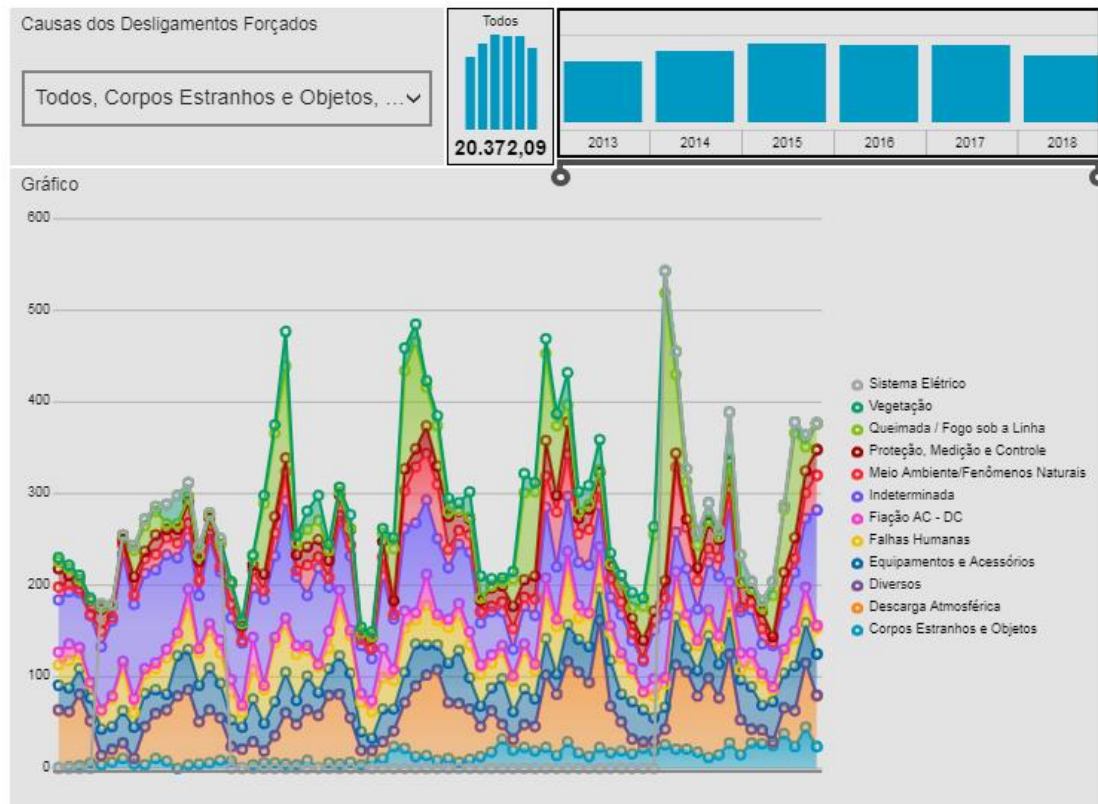


Gráfico 2: Histórico de desligamentos forçados na transmissão (2013-2018).

Fonte: ANEEL, 2019.

Diante dessa breve análise, é possível inferir que somente o apontamento do montante de equipamentos com vida útil regulatória vencida não deve ser usado como justificativa para necessidade urgente de investimentos no setor. Conforme citado previamente, o montante de investimento exigido para a troca desses equipamentos é exorbitante, com potencial de impactar significativamente a tarifa paga pelos consumidores. Faz-se necessário aprofundar as análises, de modo a assinalar com maior clareza as reais consequências ao sistema na decisão de manter os equipamentos por tempo superior à vida útil regulatória.

Além da falta de diagnóstico mais aprofundado do segmento, a metodologia atual para aprovação da melhoria ou reforço possui aspectos que poderiam ser aperfeiçoados. Atualmente, a regulação imprime segregação do projeto por tipo de equipamento, de modo a realizar sua análise separadamente por diversos elementos que compõem o mesmo sistema. Tal procedimento implica em um descompasso entre os cronogramas de realização das análises e de obras, gerando ineficiências econômicas.

Nesse sentido, torna-se interessante que a análise dos procedimentos de melhoria e reforço seja realizada por projeto global. E, ainda, sugere-se que esta análise seja elaborada em conjunto com todos os órgãos necessários para a melhor tomada de decisão do sistema, de modo a avaliar não somente os aspectos técnicos, mas também os aspectos econômicos de prudência e eficiência.

Respostas às questões

Questão 1) Quais são as consequências para o SIN da utilização de equipamentos de transmissão com “vida útil regulatória” esgotada?

Resposta: Conforme Nota Técnica nº 158/2014 – SRT, a vida útil regulatória corresponde ao valor médio de vida útil dos equipamentos do setor elétrico. A partir desta definição, é possível afirmar que a vida útil de um equipamento pode ser superior à vida útil regulatória.

Em complemento, estudos, a citar Cliteur e Wetzer³, apontam que diversos componentes da transmissão e distribuição apresentam performances satisfatórias mesmo após a prescrição do tempo de depreciação destes equipamentos.

Dentre os principais benefícios observados em decorrência da extensão do prazo de uso dos equipamentos, é prevista uma substancial redução de custo de investimento. Por outro lado, talvez será observado um leve incremento no

³ Condition assessment of power transmission and distribution components. G.J. Cliteur, J.M. Wetzer. KEMA T&D Power, Arnhem, Netherlands.

risco de falha dos equipamentos, a depender da prática de operação e manutenção dos mesmos.

Dessa forma, deve-se buscar o equilíbrio entre os aspectos econômicos e técnicos, de modo a evitar custos desnecessários por antecipação da substituição de equipamentos, assim como falhas do sistema de transmissão.

Ainda sob o aspecto da necessidade da busca do equilíbrio, cabe reforçar que a utilização dos equipamentos da transmissão por período estendido, de modo a não afetar a qualidade e estabilidade do SIN, tem como consequência, do ponto de vista econômico para a sociedade, resultados muito positivos.

A respeito da metodologia de definição de vida útil regulatória, entende-se que a constante atualização da base de dados de ocorrências pelo agente fiscalizador se faz fundamental para melhor avaliação das consequências do uso após esgotamento da vida útil regulatória.

Questão 2) A regulamentação deve incentivar a substituição ou a permanência de equipamentos com “vida útil regulatória” esgotada? Existem outras alternativas?

Resposta: Na regulação atual, conforme afirmado na Nota Técnica nº 11/2019 – SRT/SEM/SGT/SCT/SFE/SFF e corroborado pela ABRACE, existem estímulos tanto para investimentos que mantenham equipamento em operação por tempo superior à vida útil regulatória quanto para substituição desses equipamentos quando necessária.

Os incentivos referentes à permanência do equipamento em operação se fundamentam na classificação de reforço as implementações de ações com o objetivo de aumentar a vida útil. Dessa forma, aquela transmissora que efetuar medidas com a finalidade de aumentar a vida útil dos equipamentos ou instalações, passaria a perceber um adicional na sua remuneração durante o período de prestação adequada do serviço daquele equipamento, após aprovação dos órgãos competentes.

Esta medida foi enxergada pela agência reguladora como adequada⁴, com a justificativa do uso eficiente das instalações de transmissão, durante discussão da instituição do incentivo em 2014. Entretanto, ao analisar as publicações do Plano de Outorgas de Transmissão de Energia Elétrica (POTEE), publicadas pelo Ministério de Minas e Energia (MME), mesmo com o elevado número de equipamentos com vida útil regulatória vencida ou na iminência de vencimento, não se verifica volume relevante de processos de reforço para aumento de vida útil regulatória. Em 2018, não houve nenhum processo de reforço de aumento de vida útil para equipamentos de grande porte.

Na tentativa de esclarecer a falta de reforço do segmento, é necessário colocar-se na posição da transmissora. Diante dos incentivos regulatórios hoje vigentes, verifica-se que o incentivo pela troca dos equipamentos é maior que o incentivo por manutenção dos mesmos. Tal conclusão é obtida uma vez que, após autorização da troca dos equipamentos pelos órgãos competentes, a regulação garante a remuneração pelo investimento realizado e, ainda, possui o potencial de recebimento de maior remuneração adicional pela transmissora, visto que novos equipamentos tendem a apresentar melhores índices de disponibilidade, devido ao seu melhor desempenho.

Desse modo, a transmissora dispõe de pouco ou nenhum estímulo para modicidade tarifária. Pelo contrário, estes agentes possuem fortes incentivos para manutenção da segurança na transmissão, o que induz a maiores investimentos em equipamentos com maiores índices de disponibilidade, na busca pela maior remuneração, sem sequer ponderar sobre os impactos tarifários decorrentes dos investimentos.

Diante dessa reflexão, a discussão da agência reguladora deveria ser mais profunda do que uma decisão de incentivar ou não a manutenção dos equipamentos com vida útil regulatória esgotada. Do ponto de vista desta Associação, a regulação deveria ser desenhada com a finalidade de induzir a transmissora, juntamente com os órgãos governamentais responsáveis, em

⁴ Audiência Pública nº 21/2014. Nota Técnica nº 158/2014 – SRT, de 29/05/2014.

encontrar o ponto ótimo entre os aspectos econômicos e técnicos dos processos de troca/permanência dos equipamentos.

Ademais, do ponto de vista dos incentivos vigentes para a manutenção dos equipamentos com vida útil regulatória, considera-se adequada a classificação como reforço, conforme praticado atualmente. A antecipação da receita pelo investimento a ser realizado é suficiente para eliminação dos riscos da transmissora.

Por outro lado, enxerga-se por esta Associação potencial de aprimoramento regulatório, no sentido de classificação dos demais procedimentos. Para tais processos, deveria haver classificação como melhoria em uma única categoria, onde a receita passaria a ser incorporada à RAP apenas após a entrada em operação dos equipamentos, sem nenhuma antecipação. Tal medida representaria estímulo para as transmissoras buscarem esforço adicional para investimentos em reforços prudentes e eficientes naqueles equipamentos com vida útil regulatória esgotada.

Questão 7) Quais são as motivações para os equipamentos com “vida útil regulatória” superada não serem substituídos?

Resposta: Um dos principais benefícios observados em decorrência da extensão do prazo de uso dos equipamentos, é a postergação do investimento a ser realizado para a sua substituição. O equipamento que apresenta funcionamento dentro dos padrões exigidos para o devido funcionamento do segmento, não deve ser substituído somente por justificativa de superação de vida útil regulatória.

Do ponto de vista da assimetria de informação, existe hoje uma grande desconformidade de conhecimento entre o agente transmissor e o agente fiscalizador. É de entendimento público que a transmissora possui o melhor diagnóstico a respeito da performance dos seus ativos. Isto posto, a vida útil regulatória dos equipamentos representa apenas uma das variáveis que este

segmento leva em consideração antes da apresentação do pleito para substituição do equipamento.

Cabe lembrar que existem outros pontos a serem analisados, como por exemplo, o WACC vigente e sua perspectiva, o risco regulatório quanto ao prazo esperado entre o investimento e sua incorporação na RAP, os riscos operacionais no caso de grandes intervenções, e sobretudo, se aqueles equipamentos estão realmente influenciando de alguma forma na redução da disponibilidade para transmissora que possa impactar em penalizações por Parcela Variável.

Consequentemente, faz-se fundamental a existência de uma regulação bem calibrada, de modo a garantir que qualquer troca, melhoria ou reforço passe por uma análise criteriosa da prudência e eficiência daquele investimento. Sobre esta atividade, é de entendimento da ABRACE que cabe à ANEEL o citado papel.

Questão 10) Em que medida a “vida útil regulatória” deve ser aderente à “vida útil física” e à “vida útil econômica”? Como adequar esses parâmetros de forma dinâmica na existência de comandos legais fixando períodos máximos de amortização de investimentos?

Resposta: A vida útil regulatória, calculada a partir da vida útil física do equipamento, deveria ser casada com a vida útil econômica. E, em complemento, faz-se importante ressaltar que tais fatores devem sempre considerar o período da concessão.

Na visão da ABRACE, é fundamental a evolução contratual da transmissão, de modo a buscar o aperfeiçoamento dos contratos no sentido da simplificação dos processos. Desse modo, ilustra-se como exemplo uma situação hipotética, idealizada por esta Associação, das futuras contratações do segmento de transmissão:

- No processo do certame, a RAP ofertada pelos agentes vencedores nos leilões deve estar prevista e adequada para garantir a devida

amortização de todos os ativos dentro do período de concessão. Tal medida evitaria algumas discussões como pedidos de autorização para troca de equipamentos devido ao fim da vida útil regulatória, ou por questões de melhoria.

- A RAP aceita pela transmissora deve ser suficiente para garantir sua operação durante todo o prazo de concessão, de modo que seja suficiente para realização do serviço com disponibilidade e qualidade conforme previsto em contrato e regulamentos.
- A possibilidade de revisão da RAP deve ser dada de maneira excepcional, exclusiva para casos em que o concessionário tenha sido obrigado a investir na ampliação da capacidade de transformação para atender um incremento de demanda no SIN.

Questão 12) Qual a influência do perfil de receita na decisão por substituir equipamentos com “vida útil regulatória” superada?

Resposta: Entende-se que há uma grande influência. De forma pragmática, o perfil de receita decrescente, conforme aplicado em alguns contratos, constitui grande desincentivo para as transmissoras buscarem o investimento na troca dos seus equipamentos com vida útil regulatória superada. Tal fato se evidencia principalmente para casos onde a curva decrescente está mais avançada, por exemplo, no último terço do período da concessão, visto que as penalizações aplicáveis por queda na disponibilidade e qualidade passam a ser irrelevantes para a transmissora.

Dessa forma, entende-se ser fundamental a garantia de um perfil de receita constante para todos os novos processos. De modo alternativo, para os casos de contratos existentes, sugere-se pela análise da possibilidade de aplicação de parcela variável fixa, ao invés de aplicação decrescente, de modo a aumentar o incentivo à transmissora na substituição dos equipamentos com vida útil regulatória superada.

Questão 13) Quanto à capacidade de financiamento, de pessoal técnico, dos fabricantes e dificuldades de conseguir intervenções com o ONS, qual é o espaço em que se vislumbra a atuação da ANEEL nesses tópicos? É papel da agência interferir nesses processos?

Resposta: Do ponto de vista desta Associação, tais questões constituem aspectos de risco da própria transmissora nos quais não faz sentido a agência reguladora interferir. Os citados riscos constituem responsabilidade da transmissora no momento da assinatura do contrato, e qualquer alteração regulatória que induza em redução deste risco implicará em atribuição do risco à sociedade, agente que por sua vez não teve nenhuma participação na negociação. Cabe lembrar que a isonomia e a modicidade tarifária devem ser perseguidas para todos os agentes, inclusive aos consumidores.

Questão 14) Como a regulação influencia na “vida útil física” dos equipamentos?

Resposta: Teoricamente, não há nenhuma influência. A relação que existe entre as vidas úteis regulatória e física é de causa e consequência, de modo que o tempo de vida útil regulatório é consequente do tempo de vida útil física dos equipamentos.