

## A experiência europeia das concessões de distribuição de energia elétrica<sup>1</sup>

Nivalde de Castro<sup>2</sup>

Vitor Santos<sup>3</sup>

Bianca Castro<sup>4</sup>

O segmento de distribuição do Setor Elétrico Brasileiro (SEB) passa por um momento importante e sensível relacionado ao fim do prazo dos contratos de um conjunto expressivo de concessões. Entre 2025 e 2031, a concessão de cerca de 20 distribuidoras irá se encerrar, as quais fornecem energia para 64% dos consumidores cativos.

Observa-se que as distribuidoras detêm um papel muito relevante na dinâmica do SEB, expresso por três variáveis: ser o “caixa” de toda a cadeia de valor do setor, ser a última milha no suprimento de energia elétrica para a quase totalidade dos consumidores e exigir um volume de investimentos com um elevado efeito multiplicador de renda e emprego para a economia brasileira.

O momento é inédito e irá exigir do governo uma decisão que incentive ainda mais a qualidade de fornecimento e estimule os investimentos necessários impostos pelo processo de transição energética em curso acelerado e irreversível. Portanto, considera-se pertinente a análise da experiência da União Europeia, em busca de elementos que possam, modestamente, subsidiar as autoridades brasileiras nesta decisão estratégica para o SEB, sendo o foco do presente artigo.

As redes de distribuição de energia elétrica na Europa configuram um mosaico de estruturas e tipos de empresas cuja diversidade reflete a experiência histórica da dinâmica econômica-social do continente. Ademais, a partir dos anos de

---

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

<https://energia.aebroadcast.com.br/tabs/news/747/45134554>. Acesso em: 12 de jun. 2023.

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

<sup>3</sup> Professor Catedrático do ISEG – Instituto de Economia e Gestão – da Universidade de Lisboa.

<sup>4</sup> Pesquisadora plena do GESEL-UFRJ.

1990, são realizadas alterações significativas no setor, vinculadas às reformas impostas pelo processo de liberalização do mercado e, mais recentemente, mas não menos importante, pelos desafios da transição energética.

No início do Século XX, a eletrificação dos países europeus foi baseada na difusão de redes locais isoladas associadas à iluminação pública nos centros das cidades e, ainda, na geração e distribuição de energia elétrica em áreas com atividades industriais que começaram a utilizar a eletricidade nos seus processos industriais. Esta dinâmica de desenvolvimento é caracterizada por ser extremamente descentralizada no território e explica que, ainda hoje, existam 883 empresas de distribuição de eletricidade na Alemanha e 1.300 concessionárias na França. No Brasil, todavia, a expansão do segmento de distribuição ocorreu de forma diversa, em função da centralização imposta pelas unidades da federação, tendo em vista a capacidade de financiamento público.

A necessidade de corresponder com eficácia e eficiência ao crescimento da procura de eletricidade durante as três décadas que se seguiram à II Guerra Mundial, em razão do processo de industrialização e do reordenamento urbano, levou os países europeus à nacionalização das empresas privadas do setor elétrico e, em especial, à criação de empresas públicas verticalmente integradas. No entanto, muitas distribuidoras locais mantiveram a sua autonomia face às empresas verticalmente integradas.

O processo de liberalização do setor elétrico europeu, que se iniciou durante a década de 1990, impactou diretamente a evolução do segmento de distribuição de energia elétrica. No contexto das empresas verticalmente integradas, a gestão da rede de distribuição era assegurada por uma das suas direções operacionais. Contudo, o processo de separação contábil, funcional e legal tornou obrigatória a criação de empresas de distribuição, mesmo que mantendo-se o controle das *holdings*.

É oportuno sublinhar que o processo de separação dos segmentos produtivos do setor elétrico na União Europeia e no Brasil têm uma distinção bastante relevante: enquanto na Europa o operador da rede de distribuição tem a sua atividade restrita à operação e manutenção da rede, no Brasil as distribuidoras acumulam as funções de operador da rede com a de comercializador.

Esta distinção nas atribuições das distribuidoras tem reflexos na arquitetura das concessões e na regulação setorial do segmento de distribuição. De fato, a comercialização de energia elétrica traz uma relação de proximidade com o consumidor, com reflexos na coesão social, no acesso à energia e na pobreza energética, que merecem a devida ponderação por parte do poder concedente.

Destaca-se que uma percentagem significativa dos operadores de redes de distribuição na União Europeia faz parte do grupo empresarial das empresas verticalmente integradas que existiam antes do processo de liberalização. Porém, o exercício da atividade de distribuição obriga o operador a garantir acesso não discriminatório às redes e a cumprir regras estritas de transparência, não discriminação, diferenciação de imagem e comunicação e independência funcional.

Em alguns países europeus, onde ainda prevalece um vínculo forte entre geração e distribuição, parece existir uma tendência para que, com o fim do prazo das concessões, sejam realizadas licitações com a finalidade de criar uma oportunidade de desconcentração, de modo a permitir uma maior independência entre os segmentos e subordinação aos regramentos de controle da regulação. Essa é uma preocupação que não é verificada no SEB, considerando o grau de descentralização e separação entre os segmentos de geração e distribuição firmada pelo processo de desverticalização já consolidado no Brasil.

Os contratos de concessão, a regulação setorial e as políticas públicas constituem um sistema de intervenção que caracteriza os modelos empregados na Europa para o controle do Estado na atividade de distribuição, adotados, por exemplo, na Alemanha, na França, na Itália e em Portugal. Todavia, existem outros países onde as distribuidoras detêm os ativos de distribuição e realizam a operação da rede com base em uma licença de exploração, como ocorre na Espanha e no Reino Unido, onde foram criadas empresas regionais de distribuição.

Deste modo, verifica-se uma grande diversidade de modelos de governança no exercício da atividade de distribuição de energia elétrica nos diferentes Estados-Membros: concessionárias, empresas públicas nacionais, empresas municipais, empresas de capital misto controladas por acionistas públicos e empresas privadas que são detentoras dos ativos da distribuição.

Em relação ao posicionamento dos países europeus sobre a renovação/prorrogação ou licitação dos contratos de concessão que vencerão, não existe uma posição firmada, uma vez que as atuais concessões foram, em geral, adjudicadas após o início do processo de liberalização e, portanto, os contratos ainda não chegaram ao fim do seu prazo. De todo modo, os estudos acadêmicos de caso sugerem que existem percepções diversas no que diz respeito à renovação/prorrogação ou à licitação das concessões.

Os *stakeholders* do setor elétrico francês entendem que a estabilidade do relacionamento entre a concessionária nacional de distribuição e o poder

concedente municipal possibilitou o alcance do equilíbrio entre a eficácia, a eficiência e a equidade na operação da rede de distribuição. A Alemanha e a Itália parecem apostar nas licitações de novos contratos de concessão, com a expectativa de reduzir a concentração de mercado que as antigas incumbentes ainda têm nas atividades de distribuição, um cenário bastante diverso do brasileiro, conforme apresentado. A legislação portuguesa, por sua vez, estabelece que o poder concedente pode optar pela renovação da concessão se o interesse público assim a justificar.

Face aos diferentes procedimentos que prevalecia nos Estados-Membros da União Europeia, o Conselho e o Parlamento Europeus aprovaram a Diretiva 2014/23/EU, que *“estabelece regras aplicáveis aos procedimentos de contratação levados a cabo por autoridades e entidades adjudicantes por meio de uma concessão”*. Entretanto, a Diretiva não trata especificamente dos princípios ou procedimentos que devem nortear a prorrogação ou a renovação das concessões.

Nota-se que a metodologia do modelo de Portugal, ao impor o condicionante do interesse público como uma variável independente e decisiva para a definição entre a licitação ou a prorrogação/renovação da concessão, deve ser considerada e avaliada para a decisão a ser tomada no âmbito do SEB.

Existe um debate jurídico sobre se a invocação do interesse público não prejudica o equilíbrio que deve estar presente na aplicação dos vários princípios que regem as concessões, notadamente o princípio da concorrência. Por isso, a invocação do interesse público deve se pautar em justificativas objetivas e bem fundamentadas, que demonstrem que não licitar é o melhor para a sociedade.

Nesta direção, existem temas relevantes que podem fundamentar a aplicação do interesse público, destacando-se a segurança de abastecimento e a circunstância de a energia elétrica ser um bem público essencial com um impacto social incontornável, nomeadamente nas seguintes dimensões: (i) promover a proteção dos consumidores mais vulneráveis, (ii) garantir o acesso universal à energia segura e a preços módicos e (iii) mitigar os impactos negativos da pobreza energética.

Entende-se que o interesse público, como é invocado na experiência portuguesa, poderia ser aplicado ao caso brasileiro, em razão, por exemplo, (i) da dimensão dos investimentos envolvidos no segmento de distribuição, (ii) de se evitar o emprego de recursos novos para ativos antigos, (iii) das assimetrias sociais e (iv) de todos os custos e gastos operacionais que envolvem a realização de novas licitações para ativos tão completos. Esses são alguns dos exemplos que evidenciam que a prorrogação das concessões trará benefícios econômicos e

sociais aos consumidores superiores ao que poderia decorrer de uma nova licitação e de uma prorrogação onerosa, a qual, de fato, tenderia a provocar impactos sobre as tarifas futuras, uma vez que o desempenho das distribuidoras já é periodicamente avaliado pelo regulador e os ganhos são repassados aos consumidores.

Por outro lado, no caso europeu, o avanço das reformas em curso que visam a aceleração da transição energética apresenta impactos diretos e indiretos nas redes de distribuição, principalmente nas seguintes variáveis: (i) definição das funções da distribuidora do futuro, (ii) criação dos mecanismos de flexibilidade, (iii) institucionalização de novos agentes (prosumidores, agregadores e comunidades de energia), (iv) promoção da digitalização das redes (*roll-out* dos medidores inteligentes e investimento nas redes inteligentes), entre outros. Deste modo, a escolha pela prorrogação dos contratos de concessão sem oneração pode ser corroborada no caso brasileiro, tendo em vista a magnitude dos desafios de gestão envolvidos nesses temas, que também são realidade no SEB ou serão em um futuro próximo, e a necessidade de investimentos, configurando a contrapartida das distribuidoras.

Em suma, a experiência da União Europeia e, em especial, de Portugal fornece dois elementos centrais de avaliação para a decisão em relação aos contratos de concessão das distribuidoras do SEB, quais sejam, o interesse público para a manutenção das atuais concessionárias e os benefícios econômicos e sociais que a prorrogação poderá proporcionar.