

Prorrogação das concessões de distribuição e o intervencionismo do Congresso¹

Nivalde de Castro ²

Katia Rocha ³

Bianca Castro⁴

A energia elétrica, que já tem um papel essencial para o cotidiano das famílias e para as atividades econômicas de produção de bens e serviços, ganha ainda mais relevância com o processo de transição energética, em função da ampliação do seu uso para substituir, até o limite de onde for possível, o consumo dos combustíveis fósseis, por estes serem os principais vetores do aquecimento global e dos eventos climáticos extremos.

Neste novo cenário climático, as redes de distribuição de energia elétrica assumirão maior relevância, uma vez que, em seu espaço geográfico, especialmente nos centros urbanos, o consumo será crescente e as novas tecnológicas de descentralização e digitalização serão difundidas, como os veículos elétricos, a geração distribuída fotovoltaica, as redes inteligentes, os mecanismos de incentivo à resposta da demanda, entre

outras.

Este pequeno e didático artigo busca analisar os desafios tecnológicos e de investimentos impostos pela transição energética às distribuidoras neste momento de revisão da prorrogação dos contratos com o Poder Concedente e da tentativa de intervencionismo político do Congresso neste complexo e estratégico segmento do Setor Elétrico Brasileiro (SEB).

¹ Artigo publicado em Broadcast Energia. Disponível em <https://energia.aebroadcast.com.br/tabs/news/747/47754279>. Acessado em 07.03.2024

² Professor no Instituto de Economia da UFRJ e coordenador do Grupo de Estudos do Setor Elétrico (Gesel).

³ Pesquisadora do IPEA.

⁴ Pesquisadora plena do Gesel-UFRJ.

As concessionárias de distribuição de energia elétrica terão o desafio de ampliar os investimentos para suportar as novas tecnologias, garantir qualidade e universalidade do fornecimento e, em especial, ter redes resilientes aos crescentes impactos vinculados aos eventos climáticos extremos. Esses desafios, destaca-se, vêm ganhando a atenção dos policy markers das principais economias mundiais, como EUA, União Europeia e China.

Um elemento econômico importante é que o segmento de distribuição de energia elétrica tem como principal característica ser uma indústria de rede, em que a forma mais eficiente de mercado é do monopólio (natural), o que exige uma regulamentação consistente e o acompanhamento sistemático e minucioso para resguardar os interesses dos consumidores frente à possibilidade de fixação de tarifas monopolistas. Para tanto, são firmados contratos de concessão entre o Poder Concedente e grupos econômicos predominantemente privados, tomando como exemplo o caso do Brasil, contendo a previsão de direitos, principalmente a garantia de remuneração dos investimentos prudentes realizados, e deveres, com foco na qualidade e universalização do fornecimento de energia elétrica.

Tendo em vista que a atividade de distribuição de energia elétrica é intensa em capital e de longo prazo de maturação, os contratos de concessão e a regulação associada devem estar resguardados com segurança jurídica, porém a variável mais sensível relacionada é o risco de intervencionismo político.

Atualmente, o segmento de distribuição passa por um momento estratégico, com a necessidade de definição das diretrizes para a prorrogação das concessões de um conjunto muito expressivo de distribuidoras, cujos contratos se encerram a partir de 2025 e representam cerca de 60% do mercado regulado brasileiro. É algo inusitado e impar no SEB.

Como este cenário já era datado, o Ministério de Minas de Energia (MME), seguindo o ritual de transparência para qualquer alteração regulatória relevante, abriu, em junho de 2023, a Consulta Pública no 152 com propostas de diretrizes para as concessões vincendas de distribuição, tendo por base a Nota Técnica (NT) no 14/2023/SAER/SE, que recebeu 68 contribuições de diversos agentes (privados, públicos e Academia). O processo de análise e consolidação de tais contribuições resultou na NT no 19/2023/SAER/SE, encaminhada pelo MME ao Tribunal de Contas da União (TCU) em setembro de 2023, seguindo as diretrizes do Acórdão no 1.245/2023 do TCU.

A NT levada à consulta pública é um documento consistente e tecnicamente bem fundamentado, trazendo mais segurança e certezas para este segmento essencial do SEB, na medida em que, de forma bem sintética, firmou posição de que economicamente não se justifica licitar as concessões e nem mesmo cobrar outorgas pela prorrogação, uma vez que a metodologia vigente de "regulação por incentivos" garante o controle e estímulos em prol da qualidade do fornecimento e a redução dos custos relativos aos serviços de distribuição. Deste modo, a cada novo ciclo de revisão tarifária periódica para cada distribuidora, em média quatro anos, o regulador aplica a referida metodologia, seguindo normas e regras muito bem definidas e

transparentes, que, inclusive, preveem a divisão dos ganhos de produtividade entre a concessionária e os consumidores, via redução da tarifa.

O próprio Gesel-URFJ realizou estudos sobre a evolução da qualidade dos serviços e da rentabilidade das distribuidoras (mencionados na NT no 19/2023/SAER/SE), que demonstrou que o interesse público, medido por indicadores de qualidade e rentabilidade, foi alcançado nas concessões, reafirmando e corroborando, em linhas gerais, a proposta de novo contrato, definida, em seus parâmetros mais gerais, na NT no 14/2023/SAER/SE.

Destaca-se que o aval do TCU foi dado em janeiro de 2024, quando o Tribunal analisou os pressupostos apresentados pelo MME e os considerou pertinentes, fazendo apenas a ressalva, justa, de acompanhar os processos de prorrogação de cada concessionária, a fim de, possivelmente, manter o alinhamento em relação aos parâmetros de qualidade e custos.

Como prosseguimento à definição do processo, os principais stakeholders públicos e privados do SEB estavam aguardando a divulgação da proposta de Decreto-Lei pelo MME quando foram surpreendidos pelo requerimento de urgência para a tramitação do Projeto de Lei (PL) no 4.831/2023 apresentado à Câmara dos Deputados. Por este PL, o processo de prorrogação das concessões de distribuição perde todo o seu caráter técnico, conforme descrito anteriormente, abrindo a possibilidade de nova e danosa intervenção política no SEB. A título de exemplo da falta de fundamentação técnica, destacam-se três disposições do PL no 4.831/2023.

A primeira questão é que o PL se posiciona na contramão das recomendações recentes do TCU, que seguem a Lei no 9.074/1995 e a Lei 12.783/2013, segundo as quais a decisão sobre eventual nova licitação ou os termos da prorrogação dos contratos de concessão de distribuição de energia elétrica é prerrogativa e competência do Poder Concedente, ente que formaliza as diretrizes e regras do SEB devendo se manifestar sobre a possibilidade de prorrogação 18 meses antes do término dos contratos. O PL, por outro lado, condiciona a prorrogação à autorização do Congresso Nacional e por um período limitado a 15 anos, em oposição aos 30 anos que regem os contratos atuais, tempo maior para garantir amortização dos investimentos mais lenta em prol da modicidade tarifária.

A segunda questão é que o PL retoma o conceito de contrapartidas sociais para prorrogação das concessões, extensamente debatido na Consulta Pública do MME, com a determinação de que os investimentos para universalização, 65% da tarifa social e a totalidade das perdas não-técnicas, exceto se verificada ausência de atuação do Estado, fiquem a cargo das concessionárias, sem o repasse desses encargos à Conta de Desenvolvimento Energético (CDE). Ou seja, o PL desconsidera por completo o equilíbrio econômico-financeiro da concessão e a adequada remuneração de capital, alocando às concessionárias objetos de políticas públicas pertinentes ao poder concedente, o que demonstra desconhecimento técnico do setor.

Na própria contribuição do Gesel-UFRJ à Consulta Pública, referiu-se que programas dessa envergadura devem ser parte de uma política pública desenhada pelo Governo Federal (como o Programa Luz para Todos), mediante legislação e regulação próprias,

com a previsão de recursos, forma de aplicação, fiscalização e apuração pelo regulador, de maneira a não interferir e contaminar o arcabouço regulatório que define as metas e verifica os resultados das concessões. A criação de critérios de apropriação de recursos da concessão para aplicação em programas sociais envolve uma mistura de fontes de recursos e usos não previstos na regulação setorial, de modo a aumentar a assimetria de informações e caminhar na contramão das melhores práticas regulatórias internacionais. Cabe ressaltar que a regulação por incentivos adotada pela Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) para o segmento (um modelo híbrido de repasse dos custos prudentes e Price Cap) já captura, por construção, os eventuais excedentes econômicos no próprio processo de revisão tarifária periódica, com o reposicionamento tarifário e estabelecimento do Fator X, que reparte os ganhos de produtividade, referido anteriormente.

Por fim, a terceira questão é que o PL impõe um limite de 10% para a inserção da geração distribuída na área de concessão das distribuidoras e estabelece uma reserva de mercado às concessionárias com manutenção de, no mínimo, 70% do mercado anual, a partir do qual não poderá mais haver a renovação de contratos do ambiente livre em suas áreas de concessão. Nesta questão, o PL desconhece toda a agenda de modernização do SEB no que tange à abertura do mercado de energia elétrica e às medidas regulatórias necessárias consolidadas, pela própria Aneel, na Nota Técnica no 10/2022, para a abertura gradual em direção ao mercado livre.

Há um relativo consenso de que a abertura ao mercado livre deve ser gradual, com a devida solução dos contratos legados, de forma a não onerar as tarifas dos consumidores regulados, e aprimoramentos dos mecanismos de contratação, descontração e gerenciamento dos contratos das concessionárias, com o objetivo de mitigar riscos de sobrecontratação ou aumentos de tarifas. Igualmente necessária é a modernização da estrutura tarifária e dos modelos de remuneração das atividades fio e energia que assegurem concorrência e sustentabilidade, entre outros. São 203 páginas da NT da Aneel consubstanciadas nas melhores práticas regulatórias internacionais, ao contrário das 5 páginas do PL. Este diferencial quantitativo e principalmente qualitativo, fortalece a crítica ao intervencionismo político, sem fundamentação técnica e regulatória, no SEB.

A título de conclusão, o Setor Elétrico Brasileiro é reconhecido internacionalmente como um setor que possui uma regulação robusta, segurança jurídica e um regulador transparente e consistente, o que tem garantido os investimentos para atender a demanda crescente de energia. Portanto, seguindo as disposições legais e regulatórias, as diretrizes para a prorrogação das concessões de distribuição devem ser estabelecidas pelo Poder Concedente e o seu processo acompanhado, individualmente, pelo TCU. Dessa forma, a iniciativa do PL 4.831/2023 não soma e traz, de fato, incertezas que podem prejudicar a dinâmica de expansão das redes de distribuição frente aos desafios da transição energética.