

## O novo contrato de concessão das distribuidoras de energia do Brasil<sup>1</sup>

Nivalde de Castro<sup>2</sup>

Katia Rocha<sup>3</sup>

As concessionárias de distribuição de energia elétrica estão no foco central dos desafios da transição energética por terem que suportar as inovações tecnológicas vinculadas à descarbonização, descentralização e digitalização. É um novo cenário para este importante segmento, que requer um marco regulatório capaz de estimular os novos investimentos e garantir tarifas justas em relação ao poder aquisitivo dos consumidores.

Deste contexto, destaca-se que a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) está, neste momento, definindo um novo contrato que irá vigorar por mais 30 anos. O processo de definição do novo contrato foi iniciado com a promulgação, pelo Ministério de Minas e Energia, do Decreto nº 12.068/2024, que afetará a prorrogação de 19 concessões de distribuição de energia elétrica com contratos em vencimento entre 2025 e 2031. O documento demonstrou a percepção da importância e do desafio ao definir as bases e diretrizes para o arcabouço regulatório dos novos contratos de concessão.

Neste sentido, as diretrizes convergiram para a modernização das concessões de distribuição de energia elétrica e adaptabilidade às novas tecnologias e modelos de negócio, além de buscar aderência geral e, em alguns casos, específica à transição energética, que irão influenciar os aprimoramentos no desenho do mercado de energia elétrica.

Seguindo os procedimentos vigentes, a Aneel abriu a Consulta Pública nº 27/2024, finalizada recentemente, quando recebeu 74 contribuições, que estão subsidiando as equipes técnicas da agência e sua Procuradoria para definir a nova minuta do termo aditivo ao contrato de concessão das distribuidoras,

---

<sup>1</sup> Artigo publicado no Broadcast Energia. Disponível em: <https://energia.aebroadcast.com.br/tabs/news/747/51099696>. Acesso em: 06 de fev. 2025.

<sup>2</sup> Professor do Instituto de Economia da UFRJ e Coordenador-Geral do Grupo de Estudos do Setor Elétrico (GESEL-UFRJ).

<sup>3</sup> Pesquisadora do Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (IPEA).

conforme detalhado na Nota Técnica nº 1.056/2024. Este documento contemplou diversos temas, com destaque para: i) sustentabilidade econômico-financeira das concessões de distribuição; ii) regulação econômica e práticas anticoncorrenciais; iii) flexibilidade para definição do regime de regulação econômica; iv) reconhecimento de custos de capital e de operação entre revisões tarifárias/investimento prudente; v) não exclusividade na prestação de serviços; vi) separação dos serviços passíveis de serem prestados em ambiente competitivo, com a ampliação da concorrência e a adequação da contabilidade para fins regulatórios; vii) vedações a condutas anticoncorrenciais na migração para o mercado livre, especialmente no que diz respeito ao tratamento dos dados dos consumidores; viii) autorização para a distribuidora exercer outras atividades empresariais e oferecer novos serviços aos usuários; e ix) alocação de riscos.

Esta listagem, por si só, demonstra a complexidade do processo de definição dos termos do novo contrato de concessão. Pode-se notar, dentre os temas contemplados, a preocupação no estabelecimento de uma estrutura regulatória adequada e flexível, de modo a incentivar os investimentos e serviços necessários inerentes ao novo e desafiador cenário trazido pela transição energética, que possam, simultaneamente, assegurar o ajuste entre os três vetores qualidade do serviço, equilíbrio econômico e financeiro das concessionárias e tarifárias módicas aos consumidores.

Atualmente, entre os maiores desafios de adequação regulatória estão o conjunto de inovações tecnológicas denominado por recursos energéticos distribuídos (REDs) e os vultosos investimentos necessários no segmento de distribuição, com destaque para a modernização, digitalização e automação das redes de distribuição, a eletromobilidade, a integração de energias renováveis intermitentes, a crescente digitalização e a necessidade de maior resiliência das redes frente aos eventos climáticos extremos.

Esses abrangentes tópicos de cunho social estão relacionados à universalização do acesso e à pobreza energética, envolvendo as perdas não técnicas e, finalmente, os temas relativos à exponencial difusão da micro e minigeração distribuída, que permeia questões regulatórias, jurídicas e físicas referentes à segurança do sistema.

Para se ter uma dimensão da relevância econômica e financeira imposta pela transição energética relacionada aos REDs, estima-se, para o Brasil, a necessidade de investimentos substanciais de cerca US\$ 205,4 bilhões até 2040, somente no segmento de distribuição, o que representa cerca de 0,6% PIB ao ano (Adelat, 2024).

Em um contexto em que é necessário assegurar altos níveis de investimentos, é pertinente e prudente proceder à análise das melhores práticas regulatórias internacionais, já testadas e com resultados que confirmem erros, mas principalmente eficácia e eficiência. Obviamente, essas experiências devem ser customizadas à heterogeneidade da economia brasileira e do Setor Elétrico Brasileiro (SEB), para que possam garantir uma melhoria do excedente social,

preservando e conjugando aos princípios pétreos de (i) equilíbrio econômico-financeiro da concessão, (ii) mitigação das incertezas regulatórias e jurídicas e (iii) modicidade tarifária.

Cabe ressaltar de antemão que não há um modelo regulatório superior. Considerando a complexidade dos modelos regulatórios existentes, assim como as especificidades nacionais e regionais heterogêneas, fazer uma comparação direta entre os regimes adotados nos diversos países exige cautela. A análise, no entanto, torna possível identificar certas semelhanças e instrumentos regulatórios adotados que refletem o estado atual de pensamento, o estado das artes, sobre as convergências em torno das melhores práticas internacionais.

O primeiro ponto a destacar é a confirmação a favor de uma regulação baseada em mecanismos de incentivos, como bem destacado pela Consulta Pública nº 27/2024 da Aneel e corroborado pelo recente relatório do Conselho dos Reguladores Europeus de Energia (CEER, 2024), que apresenta um panorama dos regimes regulatórios das distribuidoras de energia elétrica em 2023 nos países membros da União Europeia. Nesse relatório, observa-se uma tendência à adoção de modelos do tipo Revenue-Cap (maioria), Price-Cap ou híbridos, sendo a regulamentação exclusiva Cost-Plus cada vez mais uma exceção. Igualmente, observam-se requisitos de eficiência (Fator X) em Opex (50% dos países), Capex ou ambos (Totex).

O segundo ponto de destaque, colocado recentemente em Joskow (2024), refere-se à importância dos indicadores de performance e desempenho como resposta ao aumento expressivo e crescente, conforme assinalado anteriormente, das novas responsabilidades do segmento de distribuição no contexto de transição energética.

Nota-se, portanto, um considerável aumento de incertezas e complexidades em comparação com as obrigações tradicionais de apenas entregar a commodity eletricidade aos consumidores de forma econômica, segura e confiável - foco tradicional da regulação por custos com padrões de qualidade de serviço associados. Assim, introduziu-se um conjunto ad hoc de incentivos de desempenho adicionais (preservando os indicadores convencionais de continuidade do serviço e satisfação do cliente) direcionados para iniciativas específicas, visando prover às concessionárias de distribuição estímulos para experimentar a adaptação tanto aos eventos e políticas climáticas, quanto às mudanças na estrutura da indústria de energia elétrica.

Nesta direção, estão incluídos mecanismos de compartilhamento de lucros, menu de contratos, sandboxes, dissociação de receitas (decoupling), benchmark do conjunto de eficiência de gastos totais, repasses de custos limitados para custos extraordinários, mecanismos de incentivo direcionados e planos de investimentos detalhados e extensamente debatidos em consultas públicas com os próprios consumidores, além de metas de desempenho similar ao modelo regulatório do Reino Unido, RIIO (Receita = Incentivos + Inovação + Resultados), que sugere um foco maior direcionado a entregas eficientes do que a incentivos ex-ante.

Todos esses pontos estão devidamente destacados e qualificados na Consulta Pública nº 27/2024, incluindo a questão sobre o reconhecimento dos investimentos prudentes, necessários para a modernização e adequação das redes entre as revisões tarifárias, de forma a garantir a sustentabilidade econômico-financeira e a respectiva qualidade do serviço das concessionárias.

O terceiro ponto de destaque são as inovações regulatórias elencadas na Consulta Pública da Aneel em direção a um mercado de energia elétrica mais competitivo, centrado no consumidor, flexível e não discriminatório, quando os temas de regulação econômica e práticas anticoncorrenciais são abordados. Neste âmbito, são destacadas questões sobre a migração para o mercado livre, o tratamento dos dados dos consumidores, a separação dos serviços passíveis de serem prestados em ambiente competitivo com ampliação da concorrência e a autorização para a concessionária exercer outras atividades empresariais e oferecer novos serviços aos usuários.

Nesse ponto, as melhores práticas internacionais reconhecem que os desenhos regulatórios que facilitam a competição e a concorrência estimulam a produtividade e incentivam a alocação eficiente de recursos, impulsionam o desenvolvimento econômico e social, com benefícios de natureza diversa sobre o investimento, a geração de emprego, o crescimento econômico e a renda per capita.

Merece especial destaque as Diretivas de Eletricidade 2019/944 do Parlamento Europeu, que podem auxiliar a Aneel na agenda de inovações regulatórias necessárias ao processo das renovações em curso, através do estabelecimento de pilares importantes como:

1. Garantir a livre escolha de fornecedor de energia ao consumidor regulado, em processo gradual de abertura;
2. Fomentar práticas e ambientes competitivos no mercado atacadista e varejista, com contínuo monitoramento da concorrência de mercado, a fim de criar mercados de eletricidade competitivos, centrados no consumidor, flexíveis, equitativos, transparentes e alinhados à segurança de sistema;
3. Assegurar a proteção dos clientes domésticos vulneráveis e em situação de pobreza energética, por meio de políticas sociais e do supridor de última instância, aderente ao conceito de transição energética justa;
4. Eliminar as distorções dos subsídios cruzados (regressivos e privados) entre diferentes categorias: (a) entre mercado livre e regulado, (b) entre as atividades de transmissão, distribuição e comercialização de energia elétrica e (c) com outras atividades ligadas ou não ao setor da eletricidade;
5. Adotar a visão do papel do operador de rede de distribuição como um facilitador neutro da contratação da energia, de acordo com

procedimentos transparentes, não discriminatórios e baseados no mercado;

6. Implementar a separação das atividades da distribuição e comercialização, visando a separação na forma jurídica e operacional, assim como incluindo a separação (unbundling) das tarifas de comercialização de energia no varejo e do serviço monopolista de rede (fio) e a implementação da tarifa multipartes (binômia);
7. Incentivar o plano de desenvolvimento da rede e os investimentos necessários (prudentes e não distorcivos) para o desenvolvimento e a modernização da rede (sinal locacional) de transmissão e distribuição, com adequada remuneração;
8. Estimular a competição de fontes via neutralidade tecnológica, com a respectiva remuneração pelos atributos fornecidos ao sistema, de forma a alinhar sinais de preços e custos do sistema;
9. Promover um maior engajamento do consumidor, através da resposta à demanda e da eficiência energética;
10. Estabelecer códigos de conduta para os operadores de redes de distribuição verticalmente integrados nas comunicações e imagens de marca, de modo a respeitar identidades distintas do ramo de comercialização, sem, no entanto, limitar a sua operação no mercado;
11. Especificar as regras sobre o acesso aos dados do cliente final (Open Data/Open Energy) pelas partes elegíveis, de maneira não discriminatória e em simultâneo, conforme o regime jurídico aplicável e a Lei de Proteção de Dados;
12. Implementar um amplo programa de comunicação, detalhando regras, riscos, oportunidades, responsabilidades e deveres associados à migração ao mercado livre, de forma a potencializar e simplificar este processo, com faturas transparentes, claras e concisas, contribuindo para a transparência e compreensão dos consumidores acerca dos seus direitos e deveres;
13. Formatar ao menos um produto padronizado de preço fixo e dispor de, ao menos, uma ferramenta de comparação de preços de maneira pública, transparente e simplificada; e
14. Recomendar que as empresas do setor e os participantes do mercado otimizem a utilização da energia elétrica, através da prestação de serviços de gestão de energia, do desenvolvimento de fórmulas inovadoras de fixação de preços e da introdução de sistemas de medidores inteligentes.

Em resumo, todas as complexas e estratégicas medidas destacadas das Diretrizes do Parlamento Europeu visam garantir tarifas acessíveis e transparentes para os consumidores, com preços de mercado não distorcivos,

além de incentivar os investimentos necessários para a modernização e o desenvolvimento das redes elétricas, com elevado nível de segurança do sistema e buscando uma transição energética sustentável e justa, a fim de criar mercados de eletricidade competitivos, centrados no consumidor, não discriminatórios, equitativos e transparentes.

Constata-se, portanto, que o poder concedente, através da publicação do Decreto nº 12.068/2024 e da análise apresentada na Nota Técnica nº 1.056/2024 que acompanha a Consulta Pública nº 27/2024 da Aneel, se direciona para um compromisso semelhante ao europeu, de estimular a concorrência no ambiente de monopólio natural que as distribuidoras atuam. Assim, busca-se convergir para um posicionamento que irá estimular os investimentos, favorecer o processo de liberalização do mercado de energia elétrica e perseguir a modicidade tarifária. Trata-se de um momento ímpar, de mudança de paradigma dos contratos de concessão e imprescindível para a modernização do SEB.