

Contribuições à Consulta Pública nº 152/2023
Concessões Vincendas de Distribuição

Contrapartidas Sociais em Eficiência Energética

Autores:
Nelson Hubner
Vitor Santos
Bianca Castro

No âmbito da discussão sobre a prevista prorrogação dos contratos de concessão das concessionárias de distribuição, o Grupo de Estudos do Setor Elétrico da UFRJ (GESEL-UFRJ) elaborou dois textos de discussão que buscam trazer elementos qualificados para o debate, que é de fundamental importância para o aprimoramento do marco legal do setor de energia elétrica do país.

O primeiro texto, intitulado “*[Experiências na União Europeia em relação às concessões de distribuição no setor elétrico](#)*”¹, coloca luz nas experiências do velho continente, que, no esforço de consolidação da União Europeia, implementou diversos avanços na regulação do setor de energia elétrica, buscando emitir diretrizes que minimamente pudessem proporcionar um tratamento mais homogêneo às questões do setor pelas nações que compõem o bloco.

Essa homogeneização é uma tarefa extremamente complexa, considerando as particularidades e diferenças históricas, culturais e econômicas de cada país. Mesmo assim, traz subsídios à reflexão para a dinâmica do Setor Elétrico Brasileiro (SEB), em função da evolução e capacidade de adequação da regulação setorial frente à evolução tecnológica, que impactam a gestão das empresas e dos agentes institucionais, em especial do processo, hoje vivido, da transição energética. Observa-se que a transição energética tem o dom de jogar por terra paradigmas utilizados na grande transformação do setor elétrico mundial a partir do final da década de 1980.

A diversidade da experiência europeia proporciona ensinamentos ao Brasil, no âmbito legislativo e de experiência histórica a partir dos anos de 1990, no que diz respeito à implantação de um novo desenho do mercado de energia elétrica, com uma vantagem em relação ao conjunto das nações europeias e aos Estados Unidos. Essa vantagem, derivada da Constituição Federal de 1988, é a atribuição à União da função de poder concedente para setores de infraestrutura e, em especial, para o setor de energia elétrica, com a competência de permitir e impor a regulação para o setor como um todo.

Desta forma, foi possível desenhar e implementar um marco regulatório que atendeu aos principais paradigmas do esforço mundial de atrair a iniciativa privada para participar dos investimentos no setor elétrico, desonerando os orçamentos públicos. Diferentemente da Europa e dos estados americanos, que possuem autonomia regulatória em seus domínios, no Brasil foi possível consolidar uma regulação única para

¹ Santos, Vitor; Hubner, Nelson; Castro, Nivalde; Brandão, Roberto; Castro, Bianca. Experiências na União Europeia em relação às concessões de distribuição no setor elétrico. Texto de Discussão do Setor Elétrico nº 115. GESEL-UFRJ. Disponível em: <https://gesel.ie.ufrj.br/wp-content/uploads/2023/06/TDSE-115-Concessao-SE-experiencia-europeia.pdf>. Acesso em: 20 de julho de 2023.

o país, com uma única agência reguladora, um operador nacional independente do sistema elétrico e uma câmara de contabilização e liquidação das operações do setor. Parece pouco, mas esta unificação viabilizou uma enorme simplificação na regulação setorial, na gestão do SEB e na operação do sistema elétrico, possibilitando, inclusive, avanços consideráveis nas diretrizes de regulação econômica. Assim, foram dadas condições para que o processo de transformação do setor ocorresse com equilíbrio e sustentabilidade econômica, mesmo frente a momentos críticos conjunturais, típicos de um país em desenvolvimento e com a dimensão do Brasil.

Como resultado, o Brasil está muito mais avançado do que as nações citadas na regulação do segmento de transmissão, ao conseguir atender às premissas de livre acesso e, ao mesmo tempo, dar um sinal econômico com a introdução de leilões competitivos para a contratação da expansão do sistema, mantendo o controle operacional independente nas mãos do operador nacional.

No segmento de geração, foi firmado e consolidado um modelo de contratação da expansão da geração com sinal econômico competitivo, apontando para a modicidade tarifária e sendo a base que tem garantido a segurança energética do país.

No segmento da distribuição, ao comparar com modelos existentes nos citados mercados, pode-se constatar que o modelo regulatório brasileiro, baseado na regulação por incentivo, tem possibilitado a evolução dos indicadores de qualidade de atendimento, ampliando a expansão dos sistemas, universalizando os serviços de fornecimento de energia elétrica e, ao mesmo tempo, repartindo com a sociedade os ganhos de eficiência dos agentes.

A partir deste enquadramento geral e introdutório, esta contribuição do GESEL-UFRJ à Consulta Pública nº 152/2023 (CP) busca, neste momento de definição dos critérios para a prorrogação dos contratos de concessão das distribuidoras, não perder de vista e de norte a evolução histórica da regulação setorial e mirar no seu aprimoramento, sem retroceder em pontos nos quais, hoje, o país se consolidou como uma referência mundial.

O segundo estudo desenvolvido pelo GESEL-UFRJ, denominado "[Prorrogação das Concessões: Análise de indicadores de qualidade de atendimento das distribuidoras de energia elétrica](#)"², analisa a evolução dos indicadores mais significativos relativos à qualidade do fornecimento, incluindo os desenvolvidos pela Agência Nacional de Energia Elétrica para

² Hubner, Nelson; Castro, Nivalde; Tommaso, Francesco; Moszkowicz, Mauricio; Castro, Bianca. Prorrogação das Concessões: Análise de indicadores de qualidade de atendimento das distribuidoras de energia elétrica. Texto de Discussão do Setor Elétrico nº 117. GESEL-UFRJ. Disponível em: <https://gesel.ie.ufrj.br/wp-content/uploads/2023/07/TDSE-117-VFFF.pdf>. Acesso em: 20 de julho de 2023.

avaliar o atendimento comercial e telefônico prestado aos consumidores. Na seção I do estudo, a análise apontou para a clara evolução positiva dos indicadores e, ao procurar identificar os principais fatores explicativos para a evolução, conclui que:

*“Uma explicação para a performance das distribuidoras em relação a estes dois conjuntos de indicadores de qualidade do serviço está, em grande medida, na metodologia adotada pela Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) de regulação por incentivos **bem como as modificações implementadas nos contratos das distribuidoras renovados em 2015** que deram maior poder para a Agência definir e exigir cumprimento de metas de qualidade e equilíbrio econômico-financeiro das concessões”.* (Grifo nosso, p. 12)

Esta análise corrobora e fundamenta os argumentos a favor da possibilidade de prorrogação condicionada das concessões, tratada, entre outros, no item 4.7.1 da excelente Nota Técnica nº 14/2023/SAER-SE/MME, submetida à consulta pública pelo Ministério de Minas e Energia (MME), que, de certa forma, responde aos corretos questionamentos formulados, em 2015, pelo Tribunal de Contas da União, retratados nos itens 4.1.4.4 e 4.1.4.5, de que não foram realizadas avaliações prévias das concessões para que a prorrogação pudesse ser efetivada.

Ademais, a Nota Técnica aborda um elemento importante ao analisar, no item 4.3.0.16, a possibilidade da transferência do controle societário da concessão como alternativa à extinção da outorga e, no item 4.3.0.18, aponta as diretrizes ao aprimoramento da apuração de eventuais ganhos na alienação do controle acionário, trazida pelos contratos de 2015, e ao compartilhamento destes com os consumidores da concessão, sugestão relevante e adequada. Deve-se ter, todavia, uma atenção crítica em relação à alternativa indicada na Nota Técnica de aplicação dos recursos vinculados à transferência de controle acionário em contrapartidas sociais em eficiência energética, por se tratar de uma proposta muito vaga e, portanto, com risco de ser ineficiente.

Prosseguindo com o aprofundamento no tema das contrapartidas sociais em eficiência energética, em um país com tantas desigualdades sociais e elevado nível de pobreza energética, como o Brasil, é sempre bem-vindo qualquer recurso a ser aplicado na redução desses indicadores. Entretanto, considera-se inconveniente a utilização de contrapartidas sociais como condicionante para a prorrogação dos contratos de concessão pelas razões a seguir elencadas.

- i. Um dos principais elementos perseguidos pelos reguladores do setor elétrico em todo mundo é a redução da assimetria de informações entre regulador e agentes regulados. A regulação da distribuição no Brasil é reconhecida como uma das mais avançadas no mundo e tem superado essa barreira ao aprimorar os critérios de fornecimento de informações e a contabilidade regulatória. Porém, com a criação

de critérios de apropriação de recursos da concessão para aplicação em programas sociais, há uma mistura de fontes de recursos e usos não previstos na regulação, o que tem o dom de aumentar a assimetria de informações na contramão das melhores práticas regulatórias.

- ii. As propostas sugeridas na Nota Técnica indicam itens de aplicação que, salvo melhor juízo, não representam ações de políticas sociais, como, por exemplo, investimentos em efficientização de prédios públicos e em áreas com elevado níveis de perdas não técnicas. A regulação de eficiência energética já cobre esses itens e, se o poder concedente julgar necessário ampliar os recursos para este fim, estes deveriam ser alocados de forma aderente à regulação existente, permitindo a correta aplicação e fiscalização das metas de eficiência das concessionárias. Na mesma categoria de itens já completamente regulados, se inserem os investimentos para modernização dos sistemas de medição, os quais já são obrigações das concessionárias e têm regras próprias e consolidadas de destinação e apuração para efeito de composição da Base de Remuneração Regulatória (BRR).
- iii. No que diz respeito à promoção do desenvolvimento econômico e social das populações carentes, constata-se o inconveniente de não haver, no âmbito da CP, uma definição mais precisa que permita a sua qualificação. Além disso, ao relacioná-la com ganhos “extraordinários” da concessão, maiores desigualdade entre regiões podem ser criadas, pois as concessões com maior possibilidade de obtenção de resultados significativos são, de maneira geral, aquelas com maior mercado consumidor proporcionalmente à necessidade de investimentos, o que aponta para regiões mais ricas e desenvolvidas.
Ademais, a regulação, apuração e fiscalização dessas aplicações têm um grande nível de complexidade, ou seja, um custo de transação elevado, o que pode dificultar a própria verificação dos resultados nas revisões tarifárias ordinárias, sem considerar que a Nota Técnica sugere uma aplicação por cinco anos para um contrato de 30 anos.
- iv. O item mais significativo e atual entre os sugeridos na Nota Técnica em termos de programas sociais são os investimentos em painéis solares para reduzir o custo de energia para a parcela da população de rendas mais baixas. Tal proposta tem o mérito de tentar levar o benefício dessa nova tecnologia às populações mais carentes, que, paradoxalmente, de acordo com a regulação atual, paga os subsídios previstos em lei sem que gozem da redução dos custos da energia solar.

No entanto, programas desta envergadura devem ser parte de uma política pública desenhada pelo Governo Federal, contendo legislação e regulação próprias, com a

previsão de recursos, forma de aplicação, fiscalização e apuração pelo regulador, de maneira a não interferir no arcabouço regulatório que define as metas e verifica os resultados das concessões.

Basta lembrar que o Programa Luz para Todos, reconhecido como um dos maiores programas de redução de pobreza e desigualdade social, foi elaborado e coordenado pelo Governo Federal, com regras bem definidas em lei. As distribuidoras de energia elétrica foram os agentes responsáveis pela implantação das redes e ligação das residências, com o atendimento a mais de 3,3 milhões de domicílios, beneficiando 16 milhões de pessoas na área rural, até abril de 2017, magnitude que ressalta a importância do papel estratégico das concessionárias na execução de política públicas de grande alcance social.

Desta experiência exitosa, pode-se concluir que:

- i. As distribuidoras, agentes econômicos, não devem ser responsáveis pela definição dos alvos das políticas públicas, mas sim o Governo Federal;
- ii. É necessário evitar o desvirtuamento das regras regulatórias já consolidadas; e
- iii. Deve ser estendida a regra de repartição dos ganhos de eficiência das concessionárias com os consumidores, focadas na redução dos custos da energia, através de programas sociais.

Nestes termos, em razão dos resultados exitosos do Programa Luz para Todos, esta experiência deve ser utilizada como matriz para a formulação de um programa do tipo “Sol para Todos”, com um alcance social direcionado para combater a miséria energética e garantir uma transição energética justa.

Assim, no que diz respeito às contrapartidas sociais em eficiência energética, sugere-se a análise da separação das ações de políticas sociais alocadas aos agentes de distribuição, face ao já complexo arcabouço regulatório voltado à definição e apuração de metas e resultados das concessionárias, induzindo, ainda mais, o aprimoramento do marco regulatório atual através das melhorias propostas na Nota Técnica nº 14/2023/SAER-SE/MME.

Destaca-se que a Nota Técnica reafirma a manutenção da filosofia da regulação por incentivos, sugerindo aprimoramentos nas condições para a prorrogação das concessões de distribuições vincendas a serem incluídas no novo contrato de concessão. Tais condições irão ampliar os poderes da ANEEL de fiscalização e de intervenção em momentos oportunos, visando manter a saúde econômico-financeira das concessões de distribuição e reduzir, ainda mais, os riscos de uma inadequada prestação do serviço, além da busca permanente pela modicidade tarifária.