

Contribuições à Consulta Pública MME nº 152/2023

(Processo: 48300.000990/2022-41)

A Câmara de Comercialização de Energia Elétrica - CCEE faz referência à Consulta Pública nº 152/2023 do Ministério de Minas e Energia – MME, que tem como objetivo receber contribuições a diretrizes a serem observadas na condução do processo das concessões de distribuição de energia elétrica com vencimentos entre 2025 e 2031.

A NT nº 14/2023/SAER/SE apresenta as propostas do MME para as diretrizes a serem observadas nos instrumentos de prorrogação das concessões de distribuição, bem como nos novos contratos de concessão, nos casos de licitação. Descreve também a base legal que sustenta a prerrogativa ao Poder Concedente de realizar a prorrogação das concessões desde que haja interesse do atual concessionário e que se considere haver interesse social na prorrogação, ou realizar a licitação, caso uma das condições anteriores não se demonstre.

A Nota Técnica apresenta ainda propostas de critérios a serem avaliados pelo Poder Concedente para considerar-se a capacidade de prestação adequada do serviço público de distribuição, conferindo tangibilidade à avaliação de interesse social na prorrogação das concessões. Para tais critérios, propõe o uso de indicadores de continuidade e de sustentabilidade econômico-financeira cujos parâmetros já vêm sendo utilizados para os instrumentos contratuais de concessões de distribuição firmados a partir de 2015.

Entre as diretrizes apresentadas pelo MME, há importantes inovações que denotam a atenção dada às transformações em andamento no Setor Elétrico Brasileiro – SEB, como a participação mais ativa dos consumidores, a maior relevância de recursos energéticos distribuídos e a busca por liberdade de escolha das empresas que prestem os diversos serviços relacionados à energia.

Assim, considerando a relevância setorial da presente discussão, bem como a significativa conexão entre os objetivos das diretrizes propostas e o propósito da CCEE de desenvolver mercados de energia eficientes, inovadores e sustentáveis em benefício da sociedade, apresentam-se, a seguir, contribuições, que indicamos de forma resumida abaixo:

- Apoio à separação contábil entre os serviços prestados pelas distribuidoras
- Apoio à criação de ambiente concorrencial sobre a prestação de serviços
- Oportunidade de flexibilização do percentual de repasse à modicidade tarifária
- Importância da digitalização da rede
- Perspectivas de benefícios relativos às contrapartidas sociais em eficiência energética

Destaca-se que os quatro primeiros itens representam contribuições para a sustentabilidade da abertura do mercado de energia: o primeiro sinaliza para a sustentabilidade dos serviços vinculados hoje à distribuição, e os demais itens contribuem para formação de ambiente competitivo e inovador, capaz de atender às novas demandas dos usuários do sistema, ao mesmo tempo que valoriza o potencial de participação das distribuidoras nesse processo. O último item, por sua vez, trata da perspectiva de benefícios à modicidade, como positivo efeito secundário dos investimentos em contrapartidas sociais em eficiência energética.

Separação contábil entre os serviços prestados pelas distribuidoras

A proposta de separação contábil entre os serviços inicialmente prestados pelas distribuidoras - entre os quais se destacam a gestão da rede de distribuição e a comercialização regulada - confere importante sinalização para o equilíbrio econômico-financeiro das atividades, o que contribui para a sustentabilidade na prestação desses serviços. Dada a relevância dos serviços relacionados para o fluxo financeiro do SEB e para a qualidade na entrega física de energia aos consumidores, é cabível afirmar que a medida contribui para a sustentabilidade de todo o setor, especialmente no contexto de abertura do mercado.

Em que pese a importância do desenho atual das concessões de distribuição para o desenvolvimento do SEB e para a expansão da matriz energética, em especial desde sua reestruturação no início dos anos 2000, hoje se faz necessário considerar a evolução do setor, a redução da dependência do ACR para expansão da geração e os novos paradigmas, como a busca por eficiência de custos por meio de mercados competitivos.

Nesse sentido, a separação contábil aponta para a sustentabilidade econômico-financeira dos serviços, de forma autônoma, em contraponto à situação atual, que ocasiona, eventualmente, a apropriação do capital de giro das componentes da Parcela B dos contratos de concessão, especialmente de investimentos e custeio para expansão e melhorias da qualidade das redes elétricas, para absorver as volatilidades das despesas das componentes da "Parcela A", em especial da compra de energia. E essa sustentabilidade, além de ser um fim em si, possibilita o desenvolvimento da discussão do fim da condição monopolista na prestação de serviços, desde que haja perspectiva de benefício global com a competição.

Essa medida pode ser vista ainda como importante sinalização à abertura do mercado de energia, situação em que a sustentabilidade dos serviços vinculados hoje à distribuição tomará especial relevância. Cabe, contudo, a ressalva de que a separação contábil entre as atividades não deve ser interpretada como condicionante para a abertura do mercado, e nem se deve considerar que a medida seja benéfica somente no contexto da abertura do mercado.

Ambiente concorrencial sobre a prestação de serviços

A CCEE também considera salutar a discussão sobre a criação de ambiente concorrencial para prestação de determinados serviços, dado que a medida permite a participação de novos agentes econômicos, incentiva a inovação para otimização de custos e, por meio da concorrência, tende a reduzir distorções entre o valor cobrado pelos serviços e o preço que melhor represente demanda, custos, riscos e a concorrência na oferta.

A proposta se torna especialmente oportuna no contexto de participação mais ativa dos consumidores, com maior engajamento para adesão a novos arranjos tecnológicos e serviços relacionados. Com a mudança do perfil dos consumidores, estes deixam de encarar, de forma passiva, a eletricidade como um produto homogêneo, e passam a buscar soluções que confirmem autonomia, confiabilidade, economia, entre outros atributos.

Essa evolução de perfil e de comportamento cria oportunidades para elaboração de serviços diferenciados, adequados às demandas efetivas dos consumidores, para os quais tende a ser menos adequada - ou até inviável - a definição regulatória da forma de prestação e da tarifa para remuneração dos serviços. Em contraponto, ambiente concorrencial, com flexibilidade ao

desenvolvimento de produtos e serviços, confere capacidade de acompanhamento célere às necessidades dos consumidores, também pela perspectiva de que, caso um agente não se adapte para apresentar solução às necessidades do consumidor, outros devem fazê-lo.

Nessa lógica, com a remuneração pelos serviços prestados em ambiente concorrencial, realizada em dinâmica de formação de preço de acordo com oferta, demanda, custos e riscos, deixam de ser essenciais a definição regulatória da remuneração, a avaliação prévia de prudência dos investimentos e a inclusão desses valores à Base de Remuneração Regulatória - BRR da distribuidora e, conseqüentemente, à tarifa.

Assim, vê-se perspectiva de benefícios na criação de ambiente concorrencial sobre a prestação de serviços, por possibilitar o atendimento às demandas de usuários da rede de distribuição, ao mesmo tempo em que se reduz o risco de alocação indevida de custos à tarifa dos demais usuários que não tenham indicativo de benefício por determinado serviço.

Flexibilização do percentual de repasse à modicidade tarifária

Outra diretriz proposta pelo MME que merece destaque e valorização é a flexibilização do percentual de repasse à modicidade tarifária pela prestação de serviços acessórios. A medida também sinaliza a indução ao desenvolvimento de novos serviços aos usuários da rede de distribuição, ao mesmo tempo em que tende a contribuir para a modicidade tarifária.

A Resolução Aneel nº 1000/2021 estabelece, no Art. 623, a lista exaustiva de serviços cobráveis que podem ser prestados pelas distribuidoras, com valores homologados pela Agência, e, no Art. 628, as atividades acessórias que podem ser prestados por elas, classificadas entre próprias e complementares, enquanto os submódulos 2.7 e 2.7A dos Procedimentos de Regulação Tarifária – PRORET, estabelecem os percentuais da receita bruta auferida a serem compartilhados em benefício dos usuários da rede de distribuição, de acordo com a classificação do serviço acessório.

O percentual de compartilhamento com a modicidade tarifária aplicado aos serviços acessórios em geral, conforme definido no PRORET, é de 60%, com exceção de algumas situações para as quais há redução desse percentual. Em que pese a nobre intenção de maximizar o benefício à modicidade tarifária referente ao faturamento resultante desses serviços, percentuais elevados de repasse podem desincentivar que a prestação dos serviços seja realizada diretamente pelas concessionárias de distribuição, o que, ao fim, reduz a potencial vantagem para modicidade. Esse desincentivo tende a se acentuar quando o serviço esteja relacionado a atividades inovadoras - com maior risco de frustração de resultados -, especialmente pelo fato de o compartilhamento com a modicidade ser calculado sobre a receita bruta.

Nesse sentido, entende-se ser oportuna e saudável a discussão proposta, de flexibilização dos percentuais de repasse à modicidade tarifária, tanto pela perspectiva de atendimento às novas demandas dos usuários da rede, quanto pelo objetivo de maximização do benefício à modicidade tarifária, à medida que se busque identificar os percentuais que maximizem o repasse, mas, simultaneamente, se demonstrem adequados para não desincentivar a prestação dos serviços acessórios pelas distribuidoras.

Digitalização da rede

A digitalização da rede também se demonstra alinhada às presentes mudanças no SEB, como, por exemplo, a inversão do fluxo de potência com a importante inserção de sistemas de Geração Distribuída, entre outras mudanças que tendem a se intensificar devido à já mencionada maior busca dos consumidores por participação ativa.

De acordo com a INTERNATIONAL ENERGY AGENCY (2011, apud DI SANTO, 2018)¹, as principais características das redes inteligentes são, entre outras, (i) a possibilidade de o consumidor contribuir para a confiabilidade da rede ao alterar seu padrão de consumo, possível devido à implementação de novas tecnologias, provisão de informações de consumo em tempo real, novas formas de precificação de energia e incentivos; (ii) a disponibilização de novos produtos, serviços e mercados, com a concorrência para prestação desses serviços; (iii) a otimização de ativos e eficiência na operação; e (iv) a operação resiliente a distúrbios devido à capacidade da rede de reagir a eventos inesperados, isolando a parte afetada, contribuindo para reduzir as interrupções de fornecimento de energia.

Assim, a digitalização se apresenta não somente como uma reação necessária para adequação à evolução do perfil dos consumidores, mas também como um catalizador para o desenvolvimento de novos serviços.

Um aspecto importante da modernização da rede é que esta se dê por meio da avaliação prévia de indicação de benefícios globais das medidas – em comparação aos investimentos a serem realizados –, ou, caso o benefício seja concentrado em quantidade menos representativa de usuários da rede, que o serviço seja remunerado diretamente por aqueles que o estejam demandando, sempre que possível em ambiente concorrencial.

Nessa linha, a diretriz de incentivar a digitalização da rede de equipamentos, sistemas e dados da rede de distribuição por meio da prestação de novos serviços pelas distribuidoras se mostra acertada, desde que se avalie o benefício global ou individual e se dê o tratamento adequado para cada caso.

Contrapartidas sociais em eficiência energética

Outra diretriz que merece destaque na proposta apresentada pelo MME é a previsão de investimentos em contrapartidas sociais em eficiência energética, com a indicação de ações que se enquadrariam nesse grupo, incluindo (i) a realização de investimentos em efficientização de áreas da concessão com elevado nível de perdas não técnicas; (ii) a promoção do desenvolvimento econômico e social de populações carentes, por meio de ações exclusivas do setor de energia elétrica; e (iii) investimentos em painéis solares para redução dos custos de

¹ DI SANTO, Katia Gregio. Gestão ativa da demanda de energia elétrica para consumidores inseridos em redes inteligentes. 2018. Tese (Doutorado em Sistemas de Potência) - Escola Politécnica, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018. doi:10.11606/T.3.2018.tde-16072018-100121. Acesso em: 2023-07-23. Disponível em: <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/3/3143/tde-16072018-100121/publico/KatiaGregioDiSantoCorr18.pdf>

energia elétrica na operação de cisternas e poços artesianos em comunidades sujeitas à insegurança hídrica.

Com relação às ações indicadas, merece destaque o fato de que, desde que realizados de forma planejada e eficiente, os investimentos podem representar benefícios importantes para a sociedade, tanto para as pessoas diretamente favorecidas pelas medidas, quanto aos demais usuários da rede de distribuição e do Sistema Interligado Nacional – SIN.

A perspectiva de benefício direto é mais intuitiva, por exemplo, para a população carente alvo das ações de promoção de desenvolvimento econômico e social ou dos sistemas para redução dos custos para operação de cisternas e poços artesanais, mas os ganhos secundários citados merecem realce. Entre estes, identifica-se potencial de redução (i) do consumo energético de pessoas de baixa renda, beneficiárias da Tarifa Social de Energia Elétrica – TSEE, (ii) de furtos e fraudes e (iii) da inadimplência, que implicam mitigação de custos repassados aos demais consumidores, dado que a redução do primeiro índice contribui para redução da Conta de Desenvolvimento Energético – CDE, paga por todos os consumidores do SIN; enquanto a redução de furtos, fraudes e inadimplência atenua os custos repassados aos demais usuários da rede, por meio das componentes tarifárias referentes a perdas e a receitas irrecuperáveis da Tarifa de Uso do Sistema de Distribuição – TUSD.

Ou seja, os investimentos em contrapartidas sociais em eficiência energética têm potencial de representar benefícios estruturais e importantes àqueles diretamente beneficiados, comunidades que requerem apoio do Estado e da sociedade, ao mesmo tempo que podem contribuir para a modicidade tarifária de todos os demais consumidores, por meio da redução de custos repassados à tarifa ou a encargos. Desta forma, a discussão se mostra relevante e oportuna.