

RESUMO EXECUTIVO DO DSO BRIEF

O PROCESSO DE PRORROGAÇÃO DE CONCESSÕES DE DISTRIBUIÇÃO DE ENERGIA ELÉTRICA

ANÁLISE DO CASO BRASILEIRO SOB A PERSPECTIVA DOS
PAÍSES LATINO-AMERICANOS





AUTORES E COLABORADORES:

David Felipe Acosta Correa, Alessandra Genu Dutra Amaral, Roberto Cajamarca, Sandra Marcela Quijano López, Andrea Perez, Romina Aguillar, Lucía González, Larissa Cunha, Horacio Nadra, Claudio Bulacio, Gastón Blanquet, Hilario Bistoletti, Edgardo Volosín, María José Pérez Vanmorlegan, Jose Luis Marinelli, Luiz Felipe Falcone De Souza, Lucas Noura De Moraes Rego Guimarães, Fabiano Carvalho da Rosa, Talita Darwiche, Guilherme Lencastre, Anna Paula Pacheco, Aldo de Jesus Pessanha, Vanderlei Martins, Cristiano De Lima Logrado, Enio da Cunha Leal, Francisco Mualim, Víctor Alejandro Tavera, Pablo Antonio Jofré, Daniel Ignacio Gómez Sagner, Patricio Molina, Gina Constanza Pastrana Silva, Yohana Galvis Silva, Patricio Quituisaca, Vicente Barrera, Sergio Zambrano, Lissette Barrios Pinzón, Dimas Carranza, Mónica Cataldo, Jorge Ponce, Javier Alexander Muro Rosado, Giancarlo Pérez Salinas, Walter Sciutto Brattoli, Ernesto San Miguel Lynch.

Data:

Maio de 2024





A atividade de distribuição elétrica enfrenta o desafio de satisfazer a crescente eletrificação e a incorporação de recursos energéticos distribuídos. O desenho dos modelos contratuais deve promover a qualidade no fornecimento, a satisfação do consumidor, o equilíbrio econômico-financeiro e o desenvolvimento sustentável do setor, além da flexibilidade necessária para a evolução e adaptação aos desafios da transição energética.

A partir de 2025, vencerão os contratos de 20 concessões de distribuição elétrica no Brasil, pertencentes a empresas que foram privatizadas após 1995. Existe uma previsão legal e contratual quanto à possibilidade de prorrogação desses contratos, a critério do Ministério de Minas e Energia (MME), uma vez verificado o cumprimento do serviço adequado.

Para contribuir com o debate em curso no Brasil sobre o modelo a ser aplicado no processo de renovação das concessões, este documento

descreve alguns modelos regulatórios de distribuição existentes na América Latina e na Europa.

Nos mercados de eletricidade na América Latina, encontram-se padrões de similaridade em relação ao modelo organizacional do setor elétrico. No caso das atividades de distribuição, desde a abertura a capitais privados nas décadas de 1980 e 1990, foram celebrados contratos para a exploração de concessões, considerando a capacidade do agente privado para realizar investimentos, operar instalações e fornecer serviços de qualidade.

Observa-se que vários países não adotam um prazo para a prestação do serviço de distribuição elétrica (Chile, Colômbia e Peru) ou, quando o fazem, o período de vigência é consideravelmente longo (Argentina e Guatemala), precisamente porque os preços estão continuamente regulados e a qualidade do serviço é permanentemente observada e avaliada.

Tabela 1. Visão Estratégica da Prorrogação do Serviço de Distribuição de Energia Elétrica nos países membros da ADELAT.

AVALIAÇÃO ESTRATÉGICA		ARGENTINA	BRASIL	CHILE	COLÔMBIA	EQUADOR	GUATEMALA	PERU
Modelo Contratual		Concessão	Concessão	Concessão	Autorização	Autorização	Autorização	Autorização
	Prazo e Duração	95 anos	30 anos	Prazo indeterminado nas antigas concessões e temporário nas novas operadoras	Prazo indeterminado	Prazo de vigência estabelecido no título habilitante	50 anos	Prazo indeterminado
Condições de Prorrogação		Se estabelece um período de gestão a cada 10 anos (atualmente suspensão)	Pode ser prorrogado por mais 30 anos	Não se aplica para as antigas concessões e nas novas não há previsão de prorrogação	Não há previsão contratual, pois o prazo é indeterminado	Pode ser prorrogado se for conveniente ao interesse do Estado	Não há previsão de prorrogação	Não há previsão contratual, pois o prazo é indeterminado
	Obrigações Contratuais	Aplicação Tarifas Reguladas, Qualidade, Plano de Investimento, Atendimento Consumidor	Aplicação Tarifas Reguladas, Qualidade, Segurança, Controle Patrimonial, Atendimento Consumidor	Aplicação Tarifas Reguladas, Qualidade, Acesso a Terceiros, Plano de Investimento, Atendimento Consumidor	Aplicação Tarifas indeterminado Reguladas, Qualidade, Plano de Investimento, Atendimento Consumidor, Prevenção de Perdas de Energia	Aplicação Tarifas Reguladas, Expansão do Sistema, Qualidade, Atendimento Consumidor	Aplicação Tarifas Reguladas, Qualidade, Manutenção do Sistema, Acesso a Terceiros	Aplicação Tarifas Reguladas, Expansão e Manutenção do Sistema, Qualidade, Atendimento Consumidor, Acesso a Terceiros
Caducidade dos Contratos		Quando as multas anuais superarem em 20% a receita a receita anual da distribuidora	Quando não cumprir os requisitos de qualidade e gestão econômico-financeira	Quando 2/3 das obras do plano de investimento não forem realizadas	De forma geral, quando não cumprir os requisitos de conformidade regulatória	Casos previstos conforme LOSPEE - “ <i>Terminación de la autorización de operación</i> ”	Quando as multas anuais superarem em 20% a receita anual, se a distribuidora nega permissão de acesso a terceiros, se é verificada má qualidade do serviço, ou por mútuo acordo	Quando não forem cumpridos os requisitos de qualidade, o abastecimento da demanda regulada ou o pagamento aos geradores
	Indenização pela Reversão dos Ativos	Por meio da venda das ações majoritárias deduzidas das dívidas	Por meio do cálculo da Base de Remuneração Regulatória Líquida (não depreciados)	Por meio do cálculo da Base de Remuneração Regulatória Líquida	Por meio do cálculo da Base de Remuneração Regulatória Líquida	Não é prevista indenização por se tratar do próprio Estado	Por meio da valoração dos ativos leiloados deduzidos dos custos incorridos	Por meio da valoração dos ativos leiloados deduzidos dos custos incorridos



1.1. ARGENTINA

Desde 1992, a distribuição de eletricidade é realizada por meio de concessões públicas, válidas por 95 anos, aplicando-se o mesmo período sem distinção entre as distribuidoras. No entanto, a duração da concessão pode ser dividida em vários períodos de gestão: o primeiro de 15 anos e os seguintes de 10 anos cada um. Apenas no final de cada período pode ocorrer uma mudança no controle acionário da distribuidora, mediante autorização do Poder Concedente. No entanto, devido à situação macroeconômica e várias regulamentações de emergência, este mecanismo está suspenso.

O contrato pode ser prorrogado apenas uma vez por 10 anos mediante solicitação da distribuidora, pelo menos 18 meses antes da data de vencimento. Após os 10 anos de prorrogação, é realizada uma nova licitação, na qual: (i) o regulador indica as disposições tarifárias que serão aplicadas nos próximos 5 anos, (ii) o atual responsável pela distribuição pode participar da nova licitação e (iii) o regulador designa, por um período de dois anos, um ano antes e um ano depois da licitação, um supervisor responsável por garantir os fluxos de informação no processo de licitação e transferência de ativos.

Quando um novo proponente vence a licitação, o operador atual receberá uma compensação pelos ativos do novo concessionário. Como as ações majoritárias da distribuidora têm uma garantia a favor do Estado, este procede à execução da garantia e à venda dessas ações, e o valor obtido será deduzido das dívidas da concessionária. A rescisão do contrato de concessão é possível quando o valor total das penalidades anuais ultrapassa 20% da receita anual.



1.2. CHILE

Desde 1988, a distribuição de eletricidade opera sob o modelo de concessão pública, podendo ser atribuídas novas concessões em áreas já concedidas a uma empresa. O período geralmente é indefinido, portanto não há termos de prorrogação, mas a lei também permite a implementação de concessões temporárias. A concessionária pode transferir o contrato a terceiros mediante autorização do Ministério de Energia e da Comissão Nacional de Energia, se for demonstrada eficiência econômica no processo de venda sem afetar as tarifas dos consumidores.

A concessão pode ser revogada se a concessionária não cumprir o estabelecido no contrato,

ou não realizar pelo menos dois terços das obras do Plano de Investimento, dentro do prazo estabelecido, excluindo casos de força maior e circunstâncias acidentais. Também pode ser revogada em caso de descumprimento da qualidade do serviço, sem prejuízo do direito da concessionária de solicitar um prazo para sua regularização. Por último, a concessão pode ser revogada se, dentro de 6 meses após a transferência de ativos, o novo concessionário não cumprir a Lei Geral.

Nos casos de rescisão contratual, o Poder Concedente deve identificar quem executará provisoriamente o serviço, e em caso de retirada da concessão, o Presidente da República lançará uma nova licitação para a adjudicação do serviço, na qual será definido um Plano de Investimentos. Para participar da licitação, as empresas devem depositar uma fiança garantia, que não poderá ser inferior a 10% do valor dos bens e direitos que serão adquiridos.

Do montante obtido pela adjudicação, serão deduzidos os custos incorridos e o saldo será destinado ao antigo concessionário..



1.3. COLOMBIA

O serviço de distribuição de eletricidade não é realizado sob o regime de concessão, portanto não há um procedimento de adjudicação. As empresas, de propriedade privada ou estatal, comparecem à Comissão de Regulação de Energia e Gás (CREG), que, em cada caso, autoriza por resolução a distribuidora a aplicar encargos de distribuição ao mercado de comercialização em que opera. Essas resoluções são baseadas em uma metodologia geral de remuneração da atividade de distribuição, que é revisada a cada cinco anos. Não existem condições de prorrogação ou suspensão contratual, pois a validade é mantida en-

quanto a empresa operar ativos de distribuição dentro do mercado de comercialização.

Existem esquemas de incentivos positivos e negativos, através da tarifa de prestação de serviço, para promover a realização de investimentos e a melhoria dos indicadores de qualidade do serviço. A Superintendência de Serviços Públicos Domiciliares exerce a vigilância e controle da qualidade do serviço, e pode intervir nas empresas que o prestam.



1.4. ECUADOR

O regime de operação da distribuição elétrica depende das características de cada empresa. Para empresas públicas e mistas, é aplicada uma autorização de operação concedida pelo Ministério de Energia e Minas, enquanto para empresas privadas e de economia popular e solidária, deve-se aplicar um contrato de concessão. Atualmente, existem apenas empresas públicas que possuem as autorizações de operação concedidas pelo Poder Concedente. A atualização de suas respectivas autorizações de operação é gerenciada pelo Poder Concedente sem urgência, de modo que a falta de atualização não afeta a operação da distribuidora.

É obrigação de cada distribuidora expandir o sistema em sua área geográfica exclusiva, de acordo com o planejamento do Ministério de Energia e Minas. Também deve cumprir com os níveis de qualidade de acordo com a regulamentação da Agência de Regulação e Controle de Energia e Recursos Naturais não Renováveis (ARCERNR).

A autorização de operação pode ser terminada por vencimento, acordo mútuo, renúncia, dis-

solução, liquidação ou falência do titular, entre outros motivos. O Ministério também pode declarar a caducidade por não realizar os investimentos previstos na autorização de operação de maneira injustificada. Nestes casos, não está prevista nenhuma indenização ao concessionário, pois se trata do próprio Estado.



1.5. GUATEMALA

A distribuição de eletricidade é realizada por meio de uma autorização concedida pelo Ministério de Energia e Minas (MEM), que posteriormente é formalizada em um contrato celebrado pelas partes e que não pode exceder o prazo de cinquenta (50) anos, nem ter caráter de exclusividade, de modo que terceiros possam competir com o adjudicatário no mesmo serviço.

A atividade de distribuição elétrica na Guatemala é realizada por meio de três grandes distribuidoras de capital privado e 16 pequenas empresas municipais. Para as primeiras, o Ministério concedeu autorização em 1998 com o objetivo de desincorporá-las do Estado.

A rescisão do contrato de autorização é possível quando as penalidades excedem 20% dos rendimentos, ou quando há evidências de que está sendo prestado um serviço inadequado, o que deverá ser verificado pela Comissão Nacional de Energia Elétrica, entre outras causas. Em caso de término da autorização, a distribuidora garantirá a continuidade do serviço, e o Ministério terá o direito de possuí-la temporariamente até que os direitos e bens da autorização sejam leiloados. O valor obtido no leilão será deduzido dos gastos incorridos e das somas pendentes de pagamento pela distribuidora. O saldo será entregue à distribuidora, que se compromete a não se opor ao leilão público.



1.6. PERÚ

A distribuição de eletricidade é realizada por meio de um regime de “concessões definitivas” que são concedidas por tempo indeterminado, sujeitas ao cumprimento das obrigações estabelecidas na Lei de Concessões Elétricas. Portanto, não estão previstas condições de prorrogação da operação.

A caducidade da concessão ocorre, entre outras razões, quando os padrões de qualidade estabelecidos no contrato não são cumpridos, quando a demanda dos usuários regulados não é garantida para os próximos 24 meses, ou por falta de pagamento às empresas geradoras pelo fornecimento de energia. Em caso de incorrer nessas causas, a caducidade da concessão é sancionada por meio de Resolução do Ministro de Energia e Minas, e a intervenção administrativa provisória da concessão é realizada para garantir a continuidade da operação.

Quando a concessão caduca, os ativos da distribuidora são leiloados por meio de uma licitação pública. Do valor obtido no leilão, são deduzidos os gastos incorridos para manter a operacionalidade da concessão e o saldo restante é entregue ao concessionário anterior.



1.7. EUROPA

Embora as disposições comunitárias não imponham a aplicação de um sistema de concessões para o sistema de distribuição nem a aplicação de procedimentos de licitação pública para sua atribuição, o modelo mais comum na Europa é o de concessões/autorizações sem prazo de vencimento ou com opção de renovação, onde um DSO tem presença na maior parte do território nacional. Os modelos sem prazo de vencimento são utilizados na Espanha, Grécia, Reino Unido, Croácia, Finlândia e Áustria; enquanto a opção de renovação é implementada na França, Portugal, Suécia e Romênia.

Recentemente, ocorreram modificações nas condições de duração ou estrutura do regime de concessões em alguns países. Na França, os contratos de concessão foram renegociados, resultando em sua consolidação e extensão da duração, que atualmente varia entre 20 e 30 anos e, no caso de Paris, foram implementadas

condições de prorrogação associadas a objetivos climáticos e de transição energética, com o objetivo de promover uma transição mais rápida, mais local e mais equitativa, e aumentar a resiliência da rede elétrica. Em Portugal há uma concessão única a nível nacional para a média e alta tensão que, em 2009, foi prorrogada até 2044.

02 _____

2. CONCESSÕES DE DISTRIBUIÇÃO DE ENERGIA ELÉTRICA NO BRASIL

Atualmente, existem dois grupos de concessões de distribuição de energia elétrica no Brasil:

- (i) O primeiro grupo é composto por empresas estatais e privadas de pequeno porte, que tiveram seus contratos de concessão prorrogados por 20 anos em 1995, e posteriormente renovados por mais 30 anos em 2015. Em ambos os casos, a prorrogação foi realizada sem contrapartida financeira, exigindo apenas o cumprimento das cláusulas econômico-financeiras e de qualidade.
- (ii) O segundo grupo inclui empresas que foram privatizadas por meio de leilões realizados entre 1995 e 2001, com um prazo de contrato de 30 anos. Para essas empresas, a aquisição do direito de exploração da concessão foi feita por meio de licitação.

A partir de 2025, vencem os contratos de 20 concessões do segundo grupo. Por essa razão, em 2023, o MME iniciou o processo de estabelecimento das diretrizes para a prorrogação dessas concessões. As distribuidoras em questão e outros agentes do setor registraram posições e reservas particulares sobre a proposta, dos quais se destacam os seguintes elementos.

2.1. CRITÉRIOS MÍNIMOS PARA A PRORROGAÇÃO DAS CONCESSÕES:

Existem dois critérios apresentados pelo MME para viabilizar a prorrogação das concessões. O primeiro refere-se à qualidade do fornecimento com base em indicadores de frequência e duração média das interrupções (FECi e DECI). O segundo refere-se à eficiência da gestão econômico-financeira da concessão (EBITDA maior que a soma de QRR - Quota de Reintegração Regulatória e Juros da Dívida). Esses critérios, além de estarem incluídos na regulamentação, já foram incorporados nos contratos de concessão celebrados a partir de 2015, e permitem uma avaliação objetiva pelo Poder Concedente, contribuindo assim para um ambiente de segurança jurídica e previsibilidade do setor, bem como para a equidade entre as empresas de distribuição.

Em relação à qualidade, não há grandes controvérsias na ANEEL, o que demonstra que esta norma tem desempenhado adequadamente seu papel. No entanto, as discussões e questionamentos em torno dos indicadores econômicos e financeiros indicam que estes podem fornecer uma visão inadequada da condição da concessão, portanto, as condições econômico-financeiras destinadas ao monitoramento da sustentabilidade da concessão devem contemplar ajustes em seu cálculo.

O MME também propõe que o não cumprimento dos critérios mínimos não seja impedimento para a prorrogação da concessão, mas que se exija do concessionário, em caso de descumprimento, (i) um plano de recuperação e correção das falhas e transgressões aprovado pela ANEEL; ou (ii) a mudança do controle societário, para o

qual o novo controlador deverá demonstrar “capacidade técnica em gestão de concessões de distribuição”. A proposta do Ministério permite a adaptação por parte da concessionária interessada na prorrogação, mas falha ao não incluir de maneira clara estes critérios nas diretrizes para a análise das condições mínimas para a prorrogação.

2.2. CONTRAPARTIDAS SOCIAIS E OS RECURSOS FINANCEIROS VINCULADOS

O MME recomenda que a prorrogação das concessões seja acompanhada por investimentos em eficiência energética e modernização das redes de distribuição. Os investimentos devem ser realizados de acordo com um Plano de Investimentos elaborado pela concessionária e aprovado pelo MME, levando em consideração a realidade regional de cada concessão, em áreas como: (i) Programas de eficiência energética em edifícios públicos; (ii) Eficiência energética em áreas da concessão com alto nível de perdas não técnicas; (iii) Promoção do desenvolvimento econômico e social de populações vulneráveis através de ações exclusivas do setor elétrico; (iv) Painéis solares para reduzir os custos de energia de cisternas e poços artesanais em comunidades com escassez de água; e (v) Reforço da rede de distribuição em uma região específica, com impacto no aumento do consumo de energia elétrica.

Em relação às fontes de recursos para contrapartidas sociais, o MME apresentou inicialmente quatro possibilidades: (i) Excedente econômico das concessionárias; (ii) Recursos destinados a programas de eficiência energética; (iii) Outras

receitas de atividades acessórias complementares e multas impostas pelas distribuidoras por excesso de demanda e energia reativa; e (iv) Excedentes do custo regulatório de capital devido a benefícios fiscais concedidos a certas regiões.

Após uma revisão, por meio da NT 19, o MME excluiu o excedente econômico e o excedente do custo regulatório de capital devido a benefícios fiscais, reconhecendo como inadequado cobrar contrapartidas com base nessas fontes de recursos.

2.3. DIGITALIZAÇÃO E MODERNIZAÇÃO DAS REDES

O MME enfatiza a digitalização das redes como um aspecto a ser considerado no processo de prorrogação das concessões. No entanto, esse tema merece uma discussão separada e detalhada sobre suas diretrizes, e seus efeitos devem ser percebidos de maneira equitativa e uniforme em todas as concessões, e não apenas em parte delas.

Através da NT 19, o MME inclui uma diretriz que permite a possibilidade de diferenciar a estrutura tarifária, de acordo com critérios técnicos, de localização, qualidade e geográficos. As disparidades significativas entre as concessões, e igualmente dentro de uma mesma área de concessão, refletem necessidades diferenciadas no setor de distribuição. Portanto, é necessário considerar as realidades regionais e as demandas mais urgentes de cada concessão diante da escassez de recursos para uma demanda intensiva de investimentos. As concessões mais maduras demandam menos investimentos em expansão e têm um maior espaço para a modernização e digitalização das redes, enquanto as concessões em fase de desenvolvi-

mento necessitam de maiores investimentos em expansão, normalmente com custos crescentes.

Nesse sentido, o novo papel a ser desempenhado pelas distribuidoras no contexto da transição energética requer que: (i) a regulamentação seja ajustada de forma oportuna, com incentivos adequados para as mudanças previstas, conciliando a moderação tarifária, a melhoria da qualidade e o equilíbrio econômico-financeiro; e que (ii) o poder concedente conceda maior flexibilidade nos instrumentos contratuais para que a regulamentação possa se adaptar às mudanças tecnológicas. É necessário um modelo regulatório capaz de abranger as diversas realidades do país, promovendo a modernização e digitalização das redes, e baseado na racionalidade econômica no uso dos recursos.

2.4. REMUNERAÇÃO DOS INVESTIMENTOS EM TECNOLOGIAS MODERNAS

O MME propõe incentivar os investimentos na modernização de redes e serviços. Diante dos desafios futuros, é fundamental uma discussão ampla e coordenada com a sociedade sobre as possibilidades e caminhos que melhor se adaptem às realidades do Brasil. As transformações em curso exigem incentivos que garantam a realização de investimentos a longo prazo em infraestrutura e, portanto, exigem um tratamento regulatório específico que resulte de um processo de revisão contínua, que não afete o prazo definido para a prorrogação das concessões próximas a vencer.

Uma vez garantida a continuidade das concessões, as distribuidoras terão disponibilidade e segurança para considerar novos modelos de negócio e, assim, dar os próximos passos na definição de seu papel no setor elétrico do futuro. É fundamental que

as necessidades de investimento sejam adequadamente alocadas ao longo do tempo, de modo que seu reconhecimento e remuneração sejam suficientes e oportunos para garantir a modernização das redes, de forma sustentável para os negócios e em equilíbrio com as necessidades dos clientes.

O modelo regulatório brasileiro, baseado na regulação por incentivos, tem permitido a melhoria dos indicadores de qualidade, a expansão dos sistemas, a universalização do serviço e, ao mesmo tempo, tem possibilitado que os ganhos de produtividade sejam transferidos para os consumidores, criando um ciclo virtuoso: o aumento da eficiência das empresas é revertido em benefício dos consumidores por meio de tarifas justas, que permitem continuar o ciclo de investimentos para manter a cobertura, confiabilidade e padrões de qualidade adequados.

En los procesos de prorrogação dos contratos, a instabilidade das regras e critérios de aplicação pode afetar a eficiência das negociações e os impactos das decisões dos órgãos públicos no setor elétrico e nos agentes econômicos. O interesse público deve guiar a discussão sobre o melhor mecanismo a ser aplicado, tanto para os contratos com data de vencimento quanto para aqueles com prazo indeterminado. **No caso brasileiro, atendendo aos requisitos de qualidade e sustentabilidade econômico-financeira, a prorrogação se apresenta como a alternativa que melhor serve ao interesse público, pois evita a interrupção ou deterioração na prestação do serviço e os riscos de frustração em possíveis licitações.**

