



MINISTÉRIO DA ECONOMIA
Secretaria Especial de Produtividade e Competitividade
Secretaria de Acompanhamento Econômico, Advocacia da Concorrência e Competitividade

PARECER SEI Nº 8981/2022/ME

Assunto: Consultas Públicas ANEEL nºs 25 e 26/2022, que visam obter subsídios para o aprimoramento da proposta da Energisa S.A., com vistas ao agrupamento de áreas de concessão atendidas sujeitas ao seu controle acionário comum: (i) Energisa Minas Gerais Distribuidora de Energia – EMG e Energisa Nova Friburgo Distribuidora de Energia – ENF; e (ii) Energisa Paraíba Distribuidora de Energia – EPB e Energisa Borborema Distribuidora de Energia – EBO.

Acesso: Público

Processo SEI nº 10099.100426/2022-98

1 DESCRIÇÃO DA PROPOSTA

1. As Consultas Públicas da Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL nºs 25 e 26/2022 tem por objeto obter subsídios para aprimoramento da proposta referente ao agrupamento de áreas de concessão de serviços de distribuição de energia elétrica sujeitas a controle acionário comum do Grupo Energisa. Trata-se de agrupar dois pares de concessões: (i) Energisa Minas Gerais Distribuidora de Energia – EMG e Energisa Nova Friburgo Distribuidora de Energia – ENF; e (ii) Energisa Paraíba Distribuidora de Energia – EPB e Energisa Borborema Distribuidora de Energia – EBO.
2. Tal possibilidade de agrupamento tem previsão no disposto no art. 4º-B da 9.074/1995, incluído pela Lei nº 12.839/2013:

Art. 4º-B. As concessionárias de distribuição de energia elétrica sujeitas a controle societário comum que, reunidas, atendam a critérios de racionalidade operacional e econômica, conforme regulamento, poderão solicitar o reagrupamento das áreas de concessão com a unificação do termo contratual.
3. Adicionalmente, o processo de agrupamento é regulamentado pelo art. 8º do Decreto nº 8.461/2015:

Art. 8º Os critérios de reagrupamento de áreas de concessão atendidas por concessionárias de distribuição de energia elétrica sujeitas a controle societário comum, nos termos do [art. 4º-B da Lei nº 9.074, de 7 de julho de 1995](#), inclusive o tratamento tarifário da nova área de concessão, serão definidos em ato da Aneel.

4. A regulamentação da matéria é dada pelo Capítulo VIII da Resolução Normativa nº 1.003/2022 da ANEEL. Nesta norma, cumpre a destacar os seguintes artigos (grifos nossos):

Art. 13. As áreas de concessão atendidas por distribuidoras de energia elétrica sujeitas a controle societário comum poderão ser agrupadas, com a unificação dos respectivos termos contratuais, **mediante solicitação das concessionárias e avaliação da ANEEL**.

(...)

Art. 15. A ANEEL **analisará a solicitação das concessionárias quanto ao atendimento à racionalidade operacional e econômica** e deliberará pela unificação a partir de 1º de janeiro do ano seguinte ao da solicitação.

(...)

Art. 27. Os **eventuais custos decorrentes do agrupamento não serão repassados**, sob hipótese alguma, **às tarifas pagas pelos consumidores**.

5. Quanto aos casos concretos em comento que se encontram sob análise da ANEEL nas Consultas Públicas em epígrafe, um ponto a destacar é que as concessões da Energisa Minas Gerais (EMG) e Energisa Nova Friburgo (ENF) possuem o mesmo prazo de vigência, tendo seus contratos término em 7 de julho de 2045. Já as concessões da Energisa Paraíba Distribuidora de Energia (EPB) e Energisa Borborema Distribuidora de Energia (EBO) possuem diferença de aproximadamente um ano no seu prazo de vigência total, tendo a ANEEL adotado a recomendação da sua Procuradoria de que estas devem ser agrupadas em um contrato de concessão prevendo o maior prazo dentre os dois contratos de concessão originários, qual seja, até 21 de março de 2031.

2 DA ANÁLISE

2.1 DOS ASPECTOS CONCORRENCIAIS

6. Segundo a metodologia de análise de impacto concorrencial da OCDE^[1], um conjunto de questões devem ser verificadas na análise do impacto de políticas públicas sobre a concorrência. O impacto competitivo poderia ocorrer por meio de quatro efeitos:

- **1º efeito – limitação no número ou variedade de fornecedores, provável no caso da política proposta:**

- i. Conceder direitos exclusivos a um único fornecedor de bens ou de serviços;
- ii. Estabelecer regimes de licenças, permissões ou autorizações como requisitos de funcionamento;
- iii. Limitar a alguns tipos de fornecedores a capacidade para a prestação de bens ou serviços;
- iv. Aumentar significativamente os custos de entrada ou saída no mercado; e,
- v. Criar uma barreira geográfica à aptidão das empresas para fornecerem bens ou serviços, mão-de-obra ou realizarem investimentos.

- **2º efeito – limitação da concorrência entre empresas, provável no caso da política proposta:**

- Limitar a capacidade dos vendedores de fixar os preços de bens ou serviços;
- Limitar a liberdade dos fornecedores de fazerem publicidade ou marketing dos seus bens ou serviços;
- Fixar padrões de qualidade do produto que beneficiem apenas alguns fornecedores ou que excedam o nível escolhido por determinados consumidores bem informados; e
- Aumentar significativamente o custo de produção para apenas alguns fornecedores (especialmente dando tratamento diferente aos operadores históricos e aos concorrentes novos).

- **3º efeito – diminuir o incentivo para as empresas competirem, prováveis no caso da política proposta:**

- Estabelecer um regime de autorregulamentação ou de correção;
- Exigir ou estimular a publicação de dados sobre níveis de produção, preços, vendas ou custos das empresas; e,
- Isentar um determinado setor industrial ou grupo de fornecedores da aplicação da legislação geral da concorrência;

- **4º efeito – Limitação das opções dos clientes e da informação disponível, provável no caso da política proposta:**

- Limitar a capacidade dos consumidores para escolherem o fornecedor;
- Reduzir a mobilidade dos clientes entre fornecedores de bens ou serviços por meio do aumento dos custos, explícitos ou implícitos, da mudança de fornecedores; e,
- Alterar substancialmente a informação necessária aos consumidores para poderem comprar com eficiência.

7. A análise da proposta **é que esta possui um impacto, mesmo que reduzido, de ocorrência do 1º efeito, subitem iii.** Isso ocorre porque em uma das áreas da concessão haverá extensão do prazo da concessão em um aproximadamente um ano para que ocorra o agrupamento. Isso significa que, caso não ocorresse o agrupamento, para essa área poderia haver atendimento por outro concessionário após a realização do leilão da concessão nesse prazo adicional que será concedido.

8. O posicionamento recorrente da SEAE tem sido de que a realização periódica de licitações é uma oportunidade de seleção de novos agentes prestadores de serviço, que neste momento podem apresentar propostas mais vantajosas, tanto sob a ótica dos preços ofertados aos usuários dos serviços, quanto sob a ótica da produtividade. Nesse sentido, a princípio a eventual renovação de contratos de concessão deveria se restringir às hipóteses de necessidade de reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos e não para atendimento de outras finalidades que seriam melhor atendidas em novo processo licitatório.

9. Ocorre que, como será destacado a seguir, a questão do agrupamento de concessões de distribuição de energia elétrica é uma situação *sui generis* que se relaciona à existência de diversas concessões de cobertura geográfica restrita e/ou porte econômico reduzido. Tal elevada pulverização pode ser fonte de ineficiências em virtude da escala e escopo reduzidos dos empreendimentos envolvidos. Assim, a previsão legal de agrupamento de concessões de distribuição de energia elétrica sobre controle societário comum visa justamente contribuir para um processo de junção de concessões contíguas a fim de trazer maior racionalidade econômica. Tal processo de agrupamento é positivo, resta saber se a forma adotada para a regulamentação é a mais recomendada, em particular se objetivo seja garantir não só ganhos de eficiência, mas seu repasse aos consumidores.

10. Preliminarmente, cumpre destacar que segundo a ANEEL^[2] atualmente existem 105 outorgas para o serviço de distribuição de energia elétrica, sendo: (a) 52 permissionárias; (b) 1 designada; e (c) 52 concessionárias. O ponto a destacar é que muitas destas distribuidoras são de pequeno/médio porte, cobrindo uma área pequena, algo que ocorre principalmente nas regiões Sul e Sudeste. O mapa abaixo demonstra isso, com cada cor representando uma área de cobertura de uma distribuidora distinta:

Figura 1 – Mapa das Distribuidoras



Fonte: ANEEL

11. Supondo que existe algum grau de economias de escala e de escopo é possível que diversas dessas concessionárias de pequeno e médio porte e/ou área geograficamente limitadas sejam ineficientes e que seria interessante que ocorresse um processo de agrupamento, restando saber a melhor forma de fazê-lo. Uma das forma possíveis é a introduzida pela Lei nº 12.839/2013 destacada na Seção 1 acima, valendo-se do controle acionário comum para

agrupar concessões em que se demonstre que haverá um ganho de eficiência, o que foi previsto na lei na forma da necessidade de atendimento “a critérios de racionalidade operacional e econômica”.

12. Ocorre que a normatização do assunto, seja a Lei 9.074/1995, o Decreto nº 8.461/2015 e a Resolução Normativa ANEEL nº 1.003/2022 não preveem como lidar com a questão do descasamento do prazo de vigência das concessões a serem agrupadas. Conforme apontado na Seção 1 acima, a Procuradoria Federal junto a ANEEL opinou no sentido de que fosse adotada o maior prazo entre as duas concessões. Ocorre que de um ponto de vista econômico, adotar o maior prazo entre as duas concessões a serem agrupadas termina por representar um benefício capturado pelo concessionário. Nesse sentido, inclusive a renovação de prazo um procedimento habitualmente utilizado para promover o reequilíbrio econômico-financeiro de uma concessão em que existem valores devidos de responsabilidade do Poder Concedente.

13. Se por um lado a Resolução nº 1.003/2022 prevê que o pedido de agrupamento deve demonstrar que resulta em eficiências e que não pode resultar em elevação tarifária ao consumidor, por outro, é silente quanto à questão de eventual descasamento de prazo. Se tal elevação de prazo parece inevitável para que ocorra um processo de agrupamento é necessário tornar o processo mais equilibrado de um ponto de vista econômico. Uma forma de lidar com o assunto seria prever que ao menos parte substancial dos benefícios do agrupamento e consequente extensão do prazo de uma das concessões deve ser repassado aos consumidores. Além disso, tal repasse deve ser proporcional ao ganho obtido pela concessionária com a extensão do prazo de uma das áreas atendidas, na forma disciplinada pela ANEEL.

14. Ressalte-se que no caso em tela, tal problema só existe em um dos dois pares de concessões a serem agrupadas e, mesmo assim, de forma bastante limitada. Isso porque, como apontado na Seção 1 acima, para o agrupamento da EMG e ENF o prazo de vigência é o mesmo e, portanto, não será necessário alterá-lo. Apenas no caso das concessões da EBO e EPB existe divergência de prazo, mas esta é bastante diminuta sendo de aproximadamente um ano, já que as vigências são até 4 de fevereiro de 2030 e 21 de março de 2031, respectivamente. Ocorre que mesmo assim persiste o problema de um benefício capturado pela concessionária sem compensação e que evita um novo leilão, problema este que poderia ser muito exacerbado caso existisse um diferencial de prazo de muitos anos em outro caso concreto. Feitas tais considerações, parece interessante que fosse alterada a normatização do assunto na forma sugerida a seguir e que tais novos dispositivos fossem aplicados no caso e tela de agrupamento de concessões com prazo distinto.

15. Recomenda-se à ANEEL avaliar alterar a Resolução Normativa nº 1.003/2022, de forma que a aprovação de processo de agrupamento de concessões de distribuição de energia elétrica sob controle acionário comum seja condicionada a que parte substancial dos ganhos de eficiência demonstrados seja repassada aos consumidores, quando as concessões possuírem prazos de vigência distintos e for adotado o maior prazo na concessão agrupada. Além disso, os ganhos de eficiência e respectivo repasse devem ser proporcionais à extensão de prazo de vigência verificada para a concessão agrupada, devendo ser maiores quanto mais longa a extensão de prazo. Para o caso concreto do agrupamento da Energisa Paraíba Distribuidora de Energia (EPB) e Energisa Borborema Distribuidora de Energia (EBO) isso significaria eficiências e repasse proporcional a extensão de prazo da área da EPB em aproximadamente um ano. **(CONTRIBUIÇÃO 1)**

2.2 DA ANÁLISE DE ONEROSIDADE REGULATÓRIA

16. **Indicação dos problemas potenciais**^[3]: a proposta não contém aspectos de onerosidade regulatória a apontar.

3 CONCLUSÃO

17. Este parecer apresentou considerações sobre as Consultas Públicas ANEEL nºs 25 e 26/2022, que visam obter subsídios para o aprimoramento da proposta da Energisa S.A. com vistas ao agrupamento de áreas de concessão atendidas sujeitas a controle acionário comum: (i) Energisa Minas Gerais Distribuidora de Energia – EMG e Energisa Nova Friburgo Distribuidora de Energia – ENF; e (ii) Energisa Paraíba Distribuidora de Energia – EPB e Energisa Borborema Distribuidora de Energia – EBO.

18. De acordo com a documentação disponibilizada, a proposta possui aspecto de natureza concorrencial a ser aprimorado na forma de contribuição à Consulta nº 26/2022:

- Alterar a Resolução Normativa ANEEL nº 1.003/2022, de forma que a aprovação de processo de agrupamento de concessões de distribuição de energia elétrica sobre controle acionário comum seja condicionada a que parte substancial dos ganhos de eficiência demonstrados seja repassada aos consumidores quando as concessões possuírem prazos de vigência distintos e for adotado o maior prazo na concessão agrupada. Aplicar tal entendimento no caso concreto do agrupamento da Energisa Paraíba Distribuidora de Energia (EPB) e Energisa Borborema Distribuidora de Energia (EBO).

Brasília, na data de assinatura.

À consideração superior.

Documento assinado eletronicamente

FERNANDO ATLEE PHILLIPS LIGIÉRO
Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental

De acordo.

Documento assinado eletronicamente

MAURÍCIO MARINS MACHADO
Coordenador-Geral

De acordo.

Documento assinado eletronicamente

ANDREY VILLAS BOAS DE FREITAS
Subsecretário de Advocacia da Concorrência

De acordo.

Documento assinado eletronicamente

GEANLUCA LORENZON
Secretário de Advocacia da Concorrência e Competitividade

[1] Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE (2017). Guia de Avaliação da Concorrência. Versão 3.0. Disponível em: < <http://www.oecd.org/daf/competition/49418818.pdf> >. Acesso em 06/06/22.

[2] Informação disponível em < <https://www.gov.br/aneel/pt-br/centrais-de-conteudos/relatorios-e-indicadores/distribuicao> >. Acesso em: 25/05/22.

[3] A Instrução Normativa Seae nº 111, de 5 de novembro de 2020, prevê a análise de cinco itens, com foco na redução da onerosidade regulatória: i) obrigações regulatórias;

- Padrão pró-concorrência: a obrigação não deve provocar distorção concorrencial entre agentes econômicos; onerosidade da obrigação não deve representar barreira econômica ou prejudicar agentes econômicos de menor porte ou potenciais entrantes; deve haver acessibilidade e isonomia aos meios de cumprimento da obrigação. ii) requerimentos técnicos;
- Padrão pró-concorrência: a exigência de requerimento técnico não deve onerar mercado a ponto delimitar a concorrência; o requerimento técnico não deve inviabilizar produto ou serviço de oferta ampla e global; o requerimento técnico não deve submeter os produtores brasileiros a ambiente mais oneroso que concorrentes que produzam em solo estrangeiro; e o requerimento técnico não deve inviabilizar o desenvolvimento de tecnologias ou modelos disruptivos que possam potencialmente ocorrer na margem da regulação. iii) restrições e proibições;
- Padrão pró-concorrência: a regulação não deve limitar o uso de técnicas, meios ou resultados úteis ao mercado que não apresentem comprovado risco a terceiros ou caráter sistêmico; a regulação não deve inviabilizar o livre desenvolvimento tecnológico de diferentes alternativas concorrentes; a regulação não deve inviabilizar a oferta de produtos ou serviços de livre e amplo acesso em mercados desenvolvidos. iv) licenciamento; e
- Padrão pró-concorrência: a regulação deve garantir isonomia, transparência e previsibilidade entre agentes econômicos estabelecidos e potenciais entrantes, inclusive para o desenvolvimento de modelos econômicos disruptivos; onerosidade do cumprimento do licenciamento, incluindo custos diretos e indiretos, não deve representar barreira de entrada ou distorção concorrencial; Licenciamento não deve sujeitar o produtor brasileiro a ambiente menos competitivo que seus concorrentes estrangeiros. v) complexidade normativa.
- Padrão pró-concorrência: a regulação deve ser clara, objetiva, previsível e isonômica, a fim de garantir simetria de informação regulatória entre os agentes econômicos do setor; a regulação deve ser consolidada, harmonizada e íntegra, a fim de garantir ampla acessibilidade a potenciais novos entrantes, incluindo de origem estrangeira.



Documento assinado eletronicamente por **Geanluca Lorenzon, Secretário(a) de Advocacia da Concorrência e Competitividade**, em 30/06/2022, às 15:32, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Andrey Vilas Boas de Freitas, Subsecretário de Advocacia da Concorrência**, em 30/06/2022, às 15:39, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Maurício Marins Machado, Coordenador(a)-Geral**, em 30/06/2022, às 17:28, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).

Documento assinado eletronicamente por **Fernando Atle Phillips Ligiéro, Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental**, em 05/07/2022, às



14:52, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.economia.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **25435165** e o código CRC **AC607F92**.

Referência: Processo nº 10099.100426/2022-98

SEI nº 25435165