



Alterações na regulamentação sobre os procedimentos de leitura de sistemas de medição para faturamento em unidades consumidoras

Relatório de Análise de Impacto Regulatório

Superintendência de Regulação dos Serviços de Distribuição – SRD

Brasília, maio de 2018 – Versão nº1 [Pré-Participação Pública]

Sumário Executivo

A atividade nº 47 da Agenda Regulatória Indicativa da ANEEL para o biênio 2018-2019 trata da avaliação das regras e procedimentos relacionados ao processo de Leitura, constantes na Resolução Normativa nº 414/2010.

Identificação do Problema

Na Figura A constam as principais contribuições recebidas de diversos canais e públicos sobre o processo de leitura de unidades consumidoras.

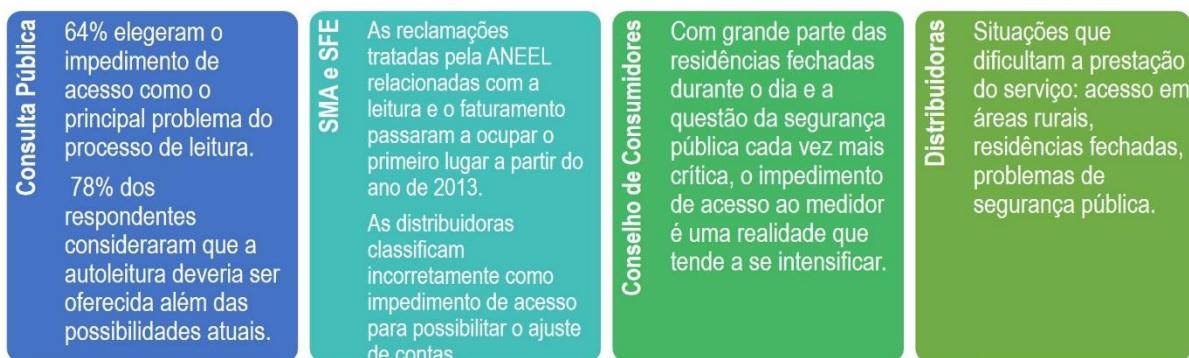


Figura A – Principais contribuições advindas do processo de leitura.

De acordo com as informações recebidas, conclui-se que um dos problemas do processo é a não realização da leitura mensal devido ao impedimento de acesso, o que torna o faturamento desconforme à realidade do consumo, ensejando em distorções e conflitos entre a distribuidora e o consumidor. Por outro lado, diante da realidade atual (acesso em áreas rurais, residências fechadas, problemas de segurança pública), há necessidade da adequação do processo de leitura para torná-lo mais eficiente. Sendo assim, o problema central identificado é a **não realização da leitura mensal**, seja devido à elevada quantidade de **impedimento de acesso**, seja devido às **situações que dificultam a prestação do serviço**.

Ações Propostas e Alternativas Identificadas na AIR

Diante do principal problema identificado, três principais ações foram avaliadas na Análise de Impacto Regulatório – AIR.

A primeira foi o **Aprimoramento da regulamentação relacionada a Impedimento de Acesso**, em que foi proposta a comprovação da visita do leiturista e a limitação do ajuste de contas após a

Este relatório é um documento emitido pelas Unidades Organizacionais e destina-se a subsidiar as decisões da Agência.

regularização da leitura. Também foi avaliada a obrigação de a distribuidora ofertar alternativas ao consumidor, em substituição da necessidade do deslocamento do padrão de entrada ou do provimento de livre acesso do leiturista, e a aplicação do período de faturamento considerando a média do consumo. As ações e alternativas obtidas da AIR são apresentadas na Figura B.

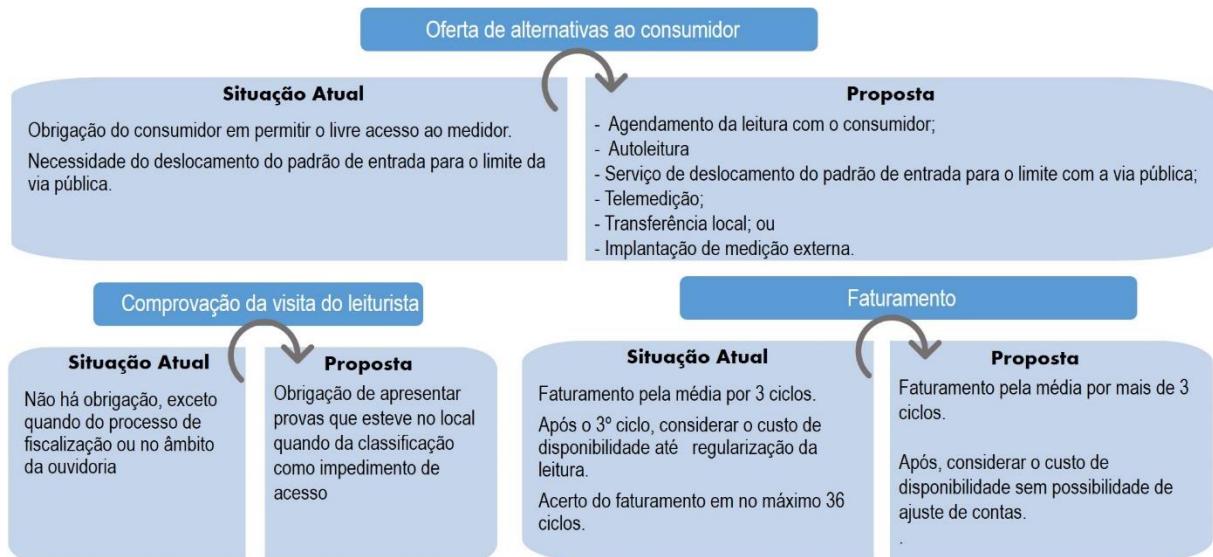


Figura B - As ações e alternativas obtidas da AIR para o Aprimoramento do Processo de Impedimento de Acesso

A segunda ação que surgiu foi a avaliação da **Expansão da Leitura Plurimensal** em situações de dificuldade na prestação do serviço. A conclusão da AIR foi pela manutenção da aplicação somente na zona rural. A principal justificativa foi a amplitude do conceito de áreas com situações de dificuldade na prestação do serviço, que envolve estudos mais abrangentes e complexos, a serem avaliados no âmbito de um processo próprio, e não com foco apenas na leitura.

Por fim, a terceira ação avaliou a aplicação da **Autoleitura** fora da Leitura Plurimensal, chegando à conclusão que a autoleitura pode ser ofertada para todos os consumidores do Grupo B.

Resultados Pretendidos

Com aprimoramento do processo de impedimento de acesso, as ações buscam reduzir a quantidade de impedimento e os efeitos negativos advindos dos acertos de conta, após a regularização da leitura. Já com a expansão da Autoleitura, objetiva-se a inserção de novas tecnologias e o estímulo da participação mais efetiva do consumidor no processo de leitura.

Conteúdo

1	Identificação do Problema Regulatório	5
1.1	O regulamento atual	5
1.2	O problema detectado e suas evidências	6
1.3	Causas e consequências do problema	13
2	Identificação dos atores ou grupos afetados.....	15
3	Identificação da base legal.....	15
4	Justificativas para a necessidade de intervenção	15
5	Objetivos pretendidos com a intervenção	16
6	Impedimento de Acesso.....	16
6.1	Ofertar alternativas ao consumidor	16
6.1.1	Descrição das alternativas	17
6.1.2	Impactos das Alternativas	18
6.1.3	Comparação das Alternativas	18
6.2	Instrumentos que comprovem a visita do leitorista	19
6.2.1	Descrição das alternativas	19
6.2.2	Impactos das Alternativas	20
6.2.3	Comparação das Alternativas	20
6.3	Cobrança pela leitura frustrada.....	21
6.3.1	Descrição das alternativas	21
6.3.2	Impactos das Alternativas	22
6.3.3	Comparação das Alternativas	22
6.4	Faturamento.....	23
6.4.1	Descrição das alternativas	24
6.4.2	Impactos das Alternativas	24
6.4.3	Comparação das Alternativas	25
6.5	Procedimento quando do impedimento de acesso	26

7	Autoleitura	28
7.1.1	Descrição das alternativas	28
7.1.2	Impactos das Alternativas	29
7.1.3	Comparação das Alternativas	29
8	Leitura Plurimensal	31
8.1.1	Descrição das alternativas	31
8.1.2	Impactos das Alternativas	32
8.1.3	Comparação das Alternativas	32
9	Demais abordagens	35
10	Formas de Acompanhamento e Fiscalização dos Resultados	36
11	Alterações ou Revogações de Regulamentos	37
12	Contribuições Externas à AIR	37
13	Prazo para Início da Vigência	39

1 Identificação do Problema Regulatório

A primeira etapa para alteração do regulamento é o diagnóstico do problema que se pretende resolver. Nesta seção, serão apresentadas evidências que possibilitem verificar a dimensão do problema e sua evolução ao longo do tempo, bem como identificar as suas causas e consequências. Nesse contexto, o item 1.1 traz uma descrição do regulamento atual para nivelar os leitores deste documento. O item 1.2 apresenta o problema detectado e suas evidências e o item 1.3 identifica suas causas e consequências.

1.1 O regulamento atual

O cerne do processo de leitura de unidades consumidoras está baseado no artigo 84 da Resolução Normativa - REN n° 414/2010, que estabelece a obrigação de a distribuidora efetuar leituras em intervalos de aproximadamente 30 dias, sendo o faturamento realizado de acordo com a informação constante no medidor do consumidor e advinda do processo de leitura.

Todavia, o regulamento prevê a realização da leitura em intervalos distintos ao estabelecido pela regra geral, sendo também previstas situações em que a leitura pode não ser realizada por responsabilidade da distribuidora. Na Figura 1 são explicitadas as situações em que a leitura pode não ser realizada com a periodicidade mensal.

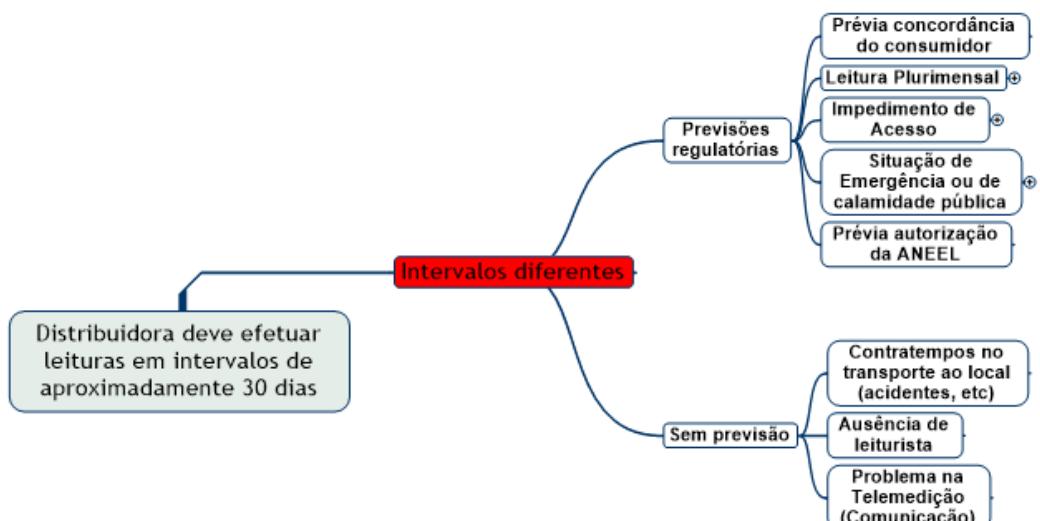


Figura 1 – Situações em que a leitura pode não ser realizada com a periodicidade mensal.

Na regulamentação vigente, o impedimento de acesso para fins de leitura foi definido como a situação na qual o consumidor é responsável pela restrição ao leiturista de obter as informações do medidor, o que pode resultar do fato de o medidor não estar nos limites da via pública e de o leiturista precisar adentrar na unidade consumidora. Nesses casos, a distribuidora deve notificar o consumidor sobre o ocorrido e informar o prazo para regularização. Se o consumidor não regularizar, a distribuidora pode, em última instância, suspender o fornecimento de energia.

O faturamento, quando ocorre o impedimento de acesso, deve considerar a média dos valores faturados nos 12 últimos ciclos. Após terceiro ciclo de faturamento, se o impedimento persistir, deve-se faturar considerando o Custo de Disponibilidade¹. Quando a leitura é realizada, a distribuidora pode efetuar o acerto de contas, que é basicamente a cobrança dos valores não faturados ou a devolução dos valores faturados a mais nos meses em que ocorreu o impedimento de acesso.

Quando da leitura plurimensal – que só pode ser aplicada em unidades consumidoras do Grupo B localizadas em área rural –, a distribuidora pode efetuar leituras em intervalos de até 12 ciclos, desde que o consumidor informe os dados do medidor através da autoleitura. Quando a autoleitura não é realizada, a distribuidora pode faturar pela média por até 2 ciclos consecutivos, com possibilidade do acerto de contas. Após os dois ciclos, se a distribuidora não efetuar a leitura, o faturamento é efetuado pelo Custo de Disponibilidade, sem a possibilidade de acerto de faturamento posterior.

1.2 O problema detectado e suas evidências

Uma evidência constantemente acompanhada pela ANEEL é a quantidade de faturas emitidas sem a informação advinda do medidor (pela média ou pelo custo de disponibilidade). Segundo dados da área de fiscalização da ANEEL, solicitados através do Ofício circular nº 3/2017-SFE/ANEEL² (dados de 2010 a 2016), os históricos do percentual de unidades consumidoras faturadas pela média e pelo Custo de Disponibilidade, em todo o Brasil, constam na Figura 2 e na Figura 3.

¹ O custo de disponibilidade do sistema elétrico é o valor em moeda corrente equivalente a: (i) 30 kWh, se monofásico ou bifásico a 2 (dois) condutores; (ii) 50 kWh, se bifásico a 3 (três) condutores; ou (iii) 100 kWh, se trifásico, conforme estabelecido no Art. 98 da REN 414/2010.

² Documento SIC: 48534.000343/2017-00

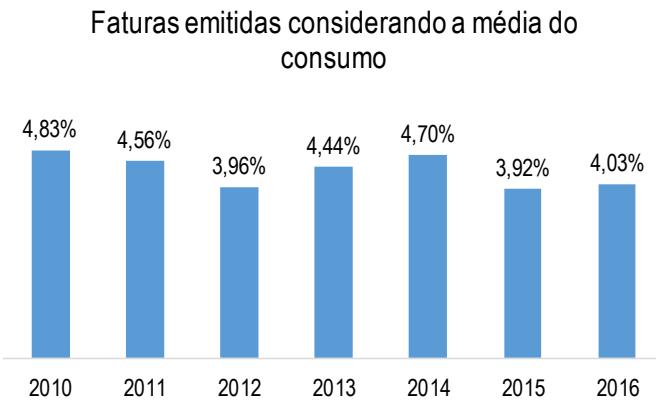


Figura 2 – Histórico das faturas emitidas considerando a média dos valores faturados.
Fonte: Respostas ao Ofício circular nº 3/2017-SFE/ANEEL.

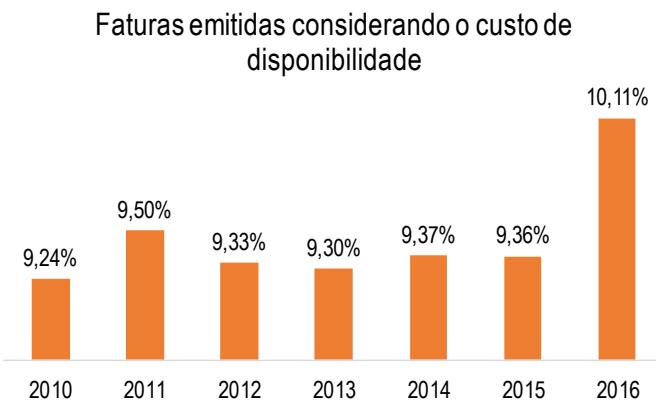


Figura 3 – Histórico das faturas emitidas considerando o Custo de Disponibilidade.
Fonte: Respostas ao Ofício circular nº 3/2017-SFE/ANEEL.

Ao analisar o percentual por distribuidora, verificam-se empresas com valores bastante superiores à média Brasil. De um universo de 50 distribuidoras que enviaram informações, apresentam-se na Figura 4 na Figura 5 as 10 distribuidoras com os maiores percentuais em 2016. Pode-se verificar que o faturamento pela média ocorre em patamares elevados em todas as regiões do Brasil, com exceção do Centro-Oeste. Já o faturamento pelo custo de disponibilidade é mais relevante em distribuidoras no Nordeste e Norte, não tendo sido identificadas distribuidoras com valores elevados nas regiões Sul e Centro-Oeste. Este último caso não se deve somente à ausência de leitura, mas também a situações em que a leitura resulta em faturamento inferior ao Custo de Disponibilidade, quando então é cobrado esse valor.

Este relatório é um documento emitido pelas Unidades Organizacionais e destina-se a subsidiar as decisões da Agência.

Distribuidoras que mais emitiram faturas considerando a média do consumo em 2016

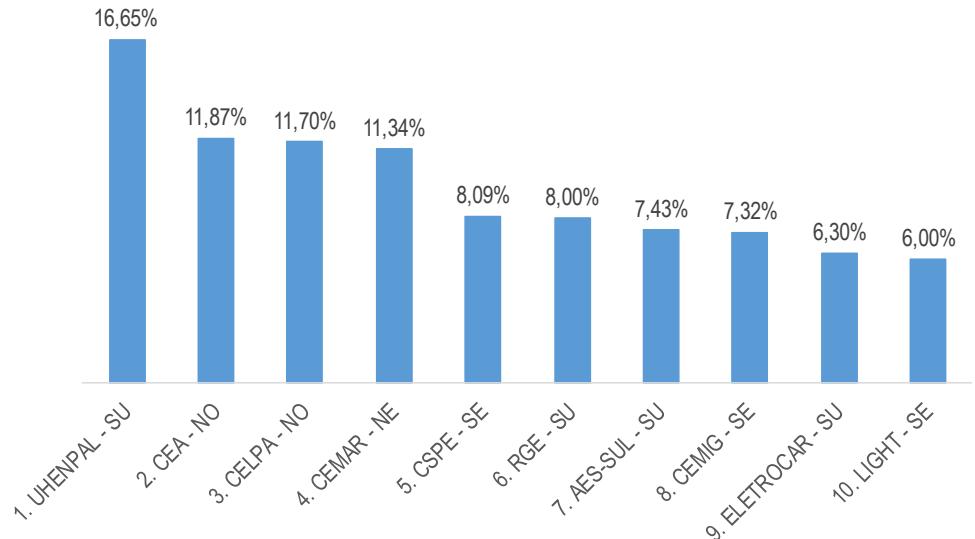


Figura 4 – Distribuidora com o maior percentual de faturas emitidas considerando a média do faturamento em 2016.
Fonte: Respostas ao Ofício circular nº 3/2017-SFE/ANEEL.

Consumidoras que mais emitiram faturas considerando o custo de disponibilidade em 2016

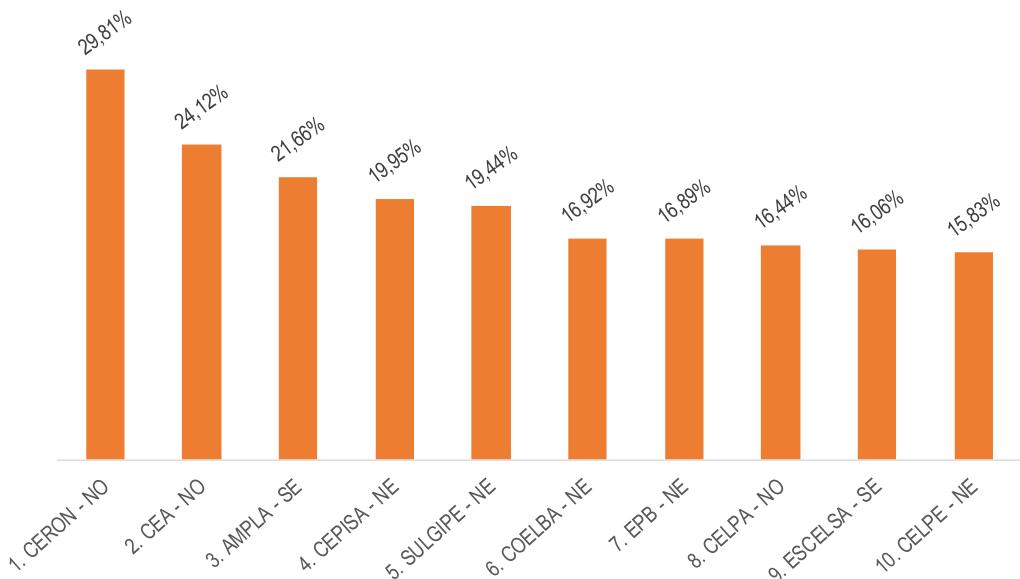


Figura 5 – Distribuidora com o maior percentual de faturas emitidas considerando o custo de disponibilidade em 2016.
Fonte: Respostas ao Ofício circular nº 3/2017-SFE/ANEEL.

Além do percentual de faturamento sem leitura, outra evidência advém de um aspecto também acompanhado pela ANEEL: a reclamação dos consumidores na Ouvidoria Setorial da ANEEL³ (Sistema de Gestão da Ouvidoria – SGO). Um alto índice de reclamações sobre determinado tema indica, dentre várias outras coisas, que a norma pode não estar adequada à realidade dos consumidores e das distribuidoras. Relacionados com o processo de leitura das unidades consumidoras, identificam-se duas classificações de reclamações que estão associadas com esse processo: (i) faturamento por média e (ii) variação de consumo/consumo elevado/erro de leitura. A primeira classificação está associada ao recebimento da fatura considerando a média e ao aviso sobre o impedimento de acesso. Já a segunda classificação pode ser decorrente, entre outros fatores, de acerto de contas relativo ao período em que o consumidor foi faturado pela média ou pelo Custo de Disponibilidade devido à ausência de leitura. De acordo com os dados do SGO, na Figura 6 constam os históricos das reclamações relacionadas às duas classificações.

Histórico das reclamações associadas ao processo de leitura de unidades consumidoras

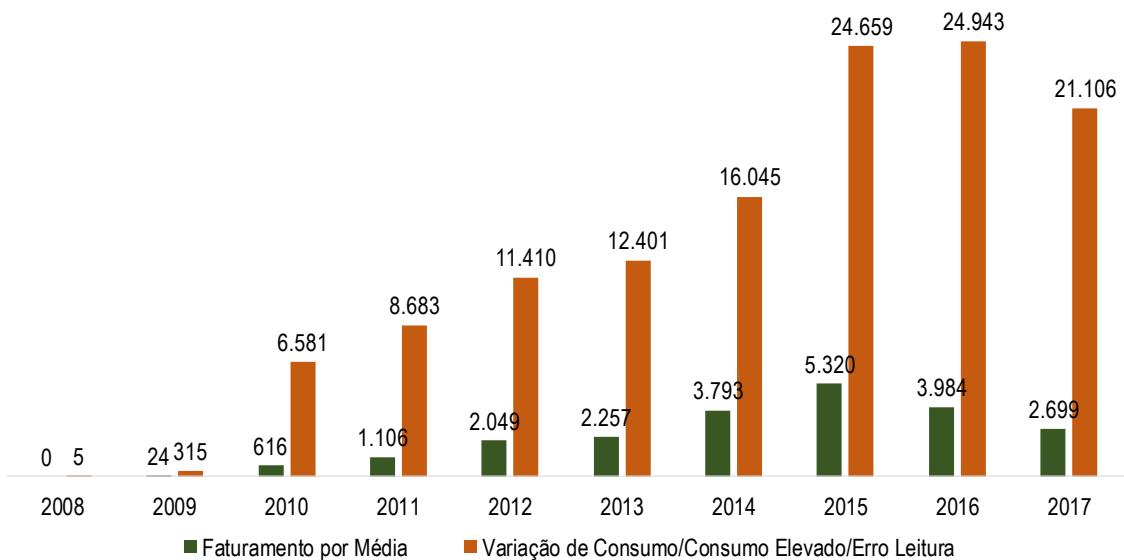


Figura 6 – Histórico das reclamações recebidas na Ouvidoria da ANEEL e relacionadas ao processo de leitura.
Fonte: Sistema de Gestão da Ouvidoria – SGO.

³ A quantidade de reclamações consideradas foram os registros recebidos na Ouvidoria da ANEEL, o que é superior aos tratados pela Agência.

Nota-se relevante aumento nas reclamações sobre o processo de leitura após a publicação da versão original da REN nº 414/2010 (2009 para 2010). Isso é um indício de que as inovações trazidas pelas novas condições gerais de fornecimento trouxeram insatisfações, e o problema ainda não foi dissipado tendo em vista que as reclamações sobre o tema continuam aumentando. Tal fato também foi identificado pela área de mediação, que listou a média mensal das reclamações em 2010 e 2013, conforme apresentado na Figura 7 e na Figura 8, respectivamente.

Ano 2010 (Vigência da Resolução nº 456/2000)		
Pos	Classificação	Média Mensal
1º	Ressarcimento de Danos Elétricos	770
2º	Cobrança por Irregularidades	615
3º	Qualidade do Atendimento	601
4º	Ligaçāo	573
5º	Variação de Consumo/Consumo Elevado/Erro Leitura	547

Figura 7 – Média mensal das reclamações em 2010.

Fonte: Memorando nº 124/2018-SMA/ANEEL⁴.

Ano 2013 (Vigência da Resolução nº 414/2010)		
Pos	Classificação	Média Mensal
1º	Variação de Consumo/Consumo Elevado/Erro Leitura	1.032 (+88,7%)
2º	Interrupção do Fornecimento	1.015
3º	Ressarcimento de Danos Elétricos	769
4º	Ligaçāo	767
5º	Cobrança por Irregularidades	308

Figura 8 – Média mensal das reclamações em 2013.

Fonte: Memorando nº 124/2018-SMA/ANEEL⁵.

⁴ Documento SIC: 48542.001105/2018-00

⁵ Documento SIC: 48542.001105/2018-00

Durante a vigência da Resolução nº 456/2000, as questões relacionadas com a leitura e o faturamento ocupavam a quinta posição das reclamações. Após a mudança do regulamento, com o aumento gradativo das reclamações de leitura e faturamento, essas tipologias passaram a ocupar o primeiro lugar no número mensal de reclamações tratadas pela ANEEL a partir do ano de 2013.

Ainda no âmbito da Ouvidoria, há a percepção de que muitos dos casos de faturamentos sem leitura se dão por motivo atribuível à distribuidora, embora sejam classificados como impedimento de acesso. Isso seria um artifício erroneamente utilizado pelas distribuidoras para possibilitar a realização de ajuste de contas futuro, conforme citado no Memorando nº 124/2018-SMA/ANEEL.

Independentemente dessa percepção, fica evidenciado que a regulamentação vigente abriu possibilidade para conflitos quanto aos procedimentos de leitura, em especial, quando da ocorrência de impedimento de acesso para fins de leitura.

No intuito de apurar a percepção da sociedade sobre o processo de leitura, a SRD instaurou a Consulta Pública nº 008/2017, em que os interessados responderam a questionários específicos, cujas respostas são apresentadas no Anexo III da Nota Técnica 58. Uma das perguntas buscava identificar quais eram os maiores problemas relacionados ao tema e, principalmente, qual a magnitude desses problemas. As respostas a essas duas questões são exibidas na Figura 9 e na Figura 10.

1. Qual o principal problema do processo de leitura na forma atual?

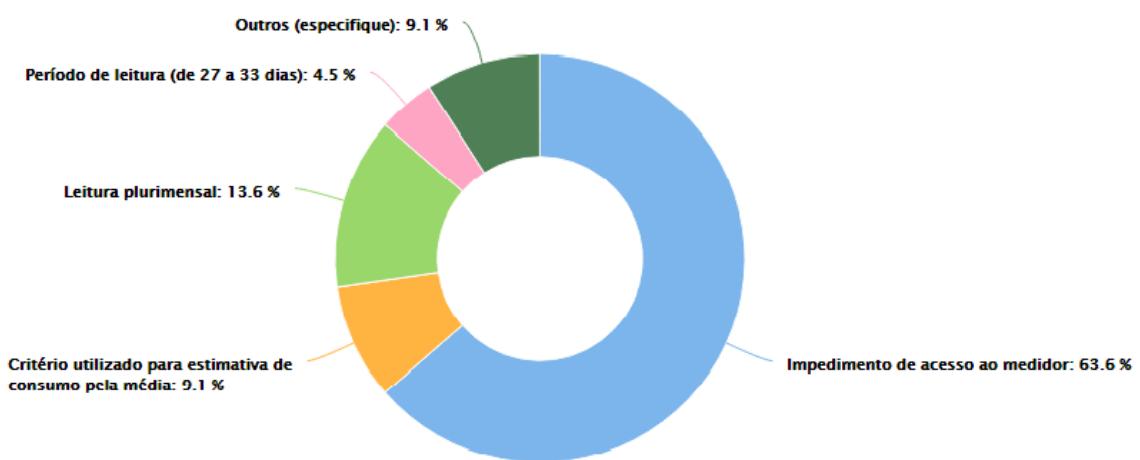


Figura 9 – Resultado da Pergunta nº 01 do Questionário Operacional disponibilizado no âmbito da Consulta Pública nº 008/2017.

1a. O principal problema do processo de leitura ocorre com frequência:

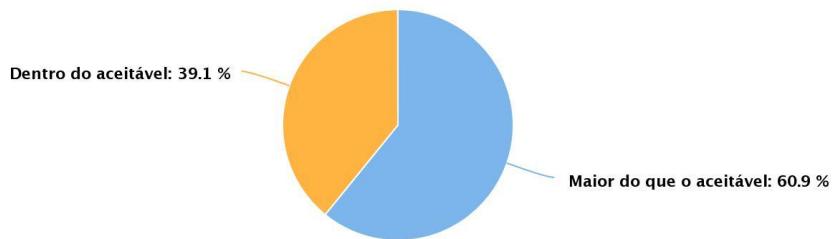


Figura 10 – Resultado da Pergunta nº 01a do Questionário Operacional disponibilizado no âmbito da Consulta Pública nº 008/2017.

Highcharts.com

Dos dados, percebe-se que os interessados entendem que os problemas relacionados com a leitura ocorrem com frequência maior que a aceitável, tendo elegido o impedimento de acesso como principal deles.

Outra informação trazida à ANEEL é a dificuldade enfrentada pelas distribuidoras na prestação do serviço em localidades de difícil acesso. Com o foco nos serviços comerciais, há pleitos de distribuidoras para a adequação dos regulamentos em situações específicas. De forma concreta, no âmbito da Consulta Pública nº 008/2017, o grupo Enel encaminhou proposta para a realização da Leitura Plurimensal em área urbana que possui problema de segurança pública, o que sugere a dificuldade das distribuidoras na realização da leitura em determinados locais.

Também no âmbito da Consulta Pública, o Conselho de Consumidores da Cemig (Concemig) considera que, em virtude da realidade atual, com grande parte das residências fechadas durante o dia e a questão da segurança pública cada vez mais crítica, o impedimento de acesso ao medidor é uma realidade que tende a se intensificar. Também entende o Concemig que a atividade de leitura de medidores precisa evoluir para acompanhar as mudanças tecnológicas e viabilizar soluções que simplifiquem o processo e possam reduzir custos.

Dessa forma, há um conjunto de evidências (faturas emitidas sem a realização da leitura, reclamações na ANEEL, percepção de áreas parceiras – SMA e SFE –, resultados da Consulta Pública

nº 008/2017 e pedidos específicos de distribuidoras) que indica haver necessidade de melhoria da regulamentação vigente sobre o processo de leitura.

Das evidências apresentadas, concluiu-se que um dos problemas do processo é a não realização da leitura mensal devido ao impedimento de acesso, o que torna o faturamento desconforme à realidade do consumo, ensejando em distorções e conflitos entre a distribuidora e o consumidor. Por outro lado, diante da realidade atual (acesso em áreas rurais, residências fechadas, problemas de segurança pública), há necessidade da adequação do processo de leitura para torná-lo mais eficiente e aderente a novas técnicas. Sendo assim, o problema central identificado é a leitura mensal não efetuada, seja devido a elevada quantidade do impedimento de acesso, seja devido à dificuldade na prestação do serviço em localidades de difícil acesso.

1.3 Causas e consequências do problema

Uma vez definido o problema central que deve ser avaliado, é preciso identificar as causas do problema e suas consequências para definir as estratégias de melhoria do regulamento. Para tal, é apresentada na Figura 11 a árvore do problema⁶, que possui no seu plano central o problema identificado, no plano inferior as causas relacionadas, e no plano superior as consequências do problema.

⁶ Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise *ex ante*, volume 1/ Casa Civil da Presidência da República, Instituto de PesquisaEconômica Aplicada. – Brasília : Ipea, 2018.

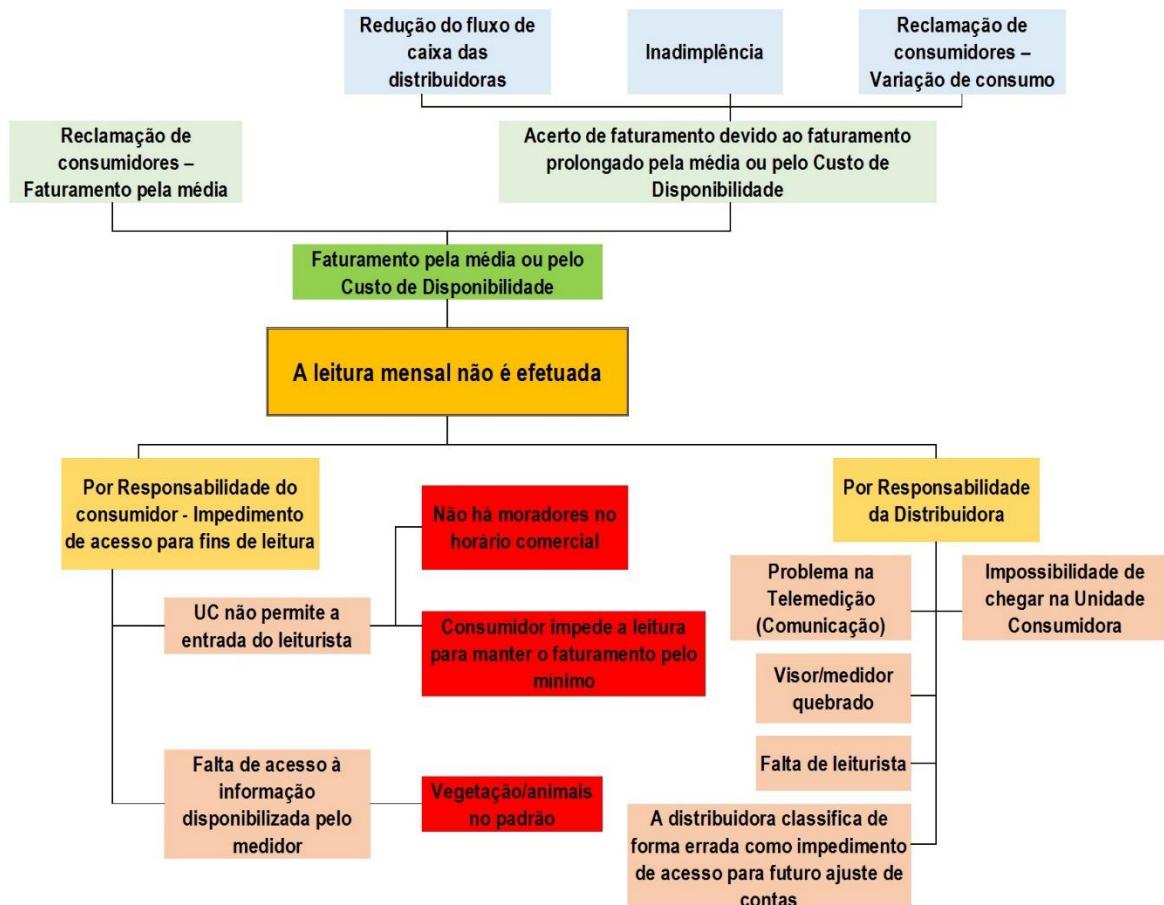


Figura 11 – Árvore do processo de leitura

Ainda que a disposição dos blocos possa ser objeto de discussão e melhoria, o importante é mapear as causas dos problemas para identificar a necessidade de ações regulatórias.

A não realização da leitura mensal pode ser decorrente de vários fatores, que são diferenciados a depender da responsabilidade pela não realização da leitura: (i) por responsabilidade do consumidor ou (ii) por responsabilidade da distribuidora.

O impedimento de acesso para fins de leitura ocorre quando a localização do medidor não permite a leitura através da via pública (medidor interno à residência) e o acesso do leiturista à parte interna do imóvel é impossibilitado. Também existem situações em que, apesar do acesso do leiturista na unidade consumidoras, existem barreiras que impedem a realização da leitura (vegetação ou animais, por exemplo).

As outras causas são de responsabilidade da distribuidora, quando, por exemplo: a leitura ocorre por telemedição e há problema na comunicação; o visor ou o medidor está quebrado; não há leiturista suficiente para atender a rota de todos os consumidores; ou até mesmo, a classificação errada pela distribuidora como impedimento de acesso para atribuir a responsabilidade ao consumidor. Já a restrição de acesso à unidade consumidora decorre das características da área em que essas unidades estão localizadas (áreas de risco, por exemplo).

As consequências do problema, apresentadas na parte superior da árvore, já foram, em sua maioria, apresentadas de forma quantitativa nas evidências, sendo a redução do fluxo de caixa e a inadimplência definidas de acordo com a racionalidade do processo.

2 Identificação dos atores ou grupos afetados

Os procedimentos tratados nesta AIR afetam essencialmente as distribuidoras e os seus consumidores cativos.

3 Identificação da base legal

Os amparos legais para a atuação da ANEEL nos temas levantados nesta AIR são conferidos pelos seguintes instrumentos:

- Lei nº 8.987/1995, que *dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências*. Nos Capítulos II e III, a Lei regra sobre a prestação de serviço adequado pelas concessionárias e permissionárias e sobre os diretos e obrigações dos usuários, respectivamente.
- Lei nº 9.427/1996, que *institui a Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL, disciplina o regime das concessões de serviços públicos de energia elétrica e dá outras providências*. Em seu Art. 2º, é estabelecido que a *Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL tem por finalidade regular e fiscalizar a produção, transmissão, distribuição e comercialização de energia elétrica, em conformidade com as políticas e diretrizes do governo federal*;

4 Justificativas para a necessidade de intervenção

A intervenção regulatória é justificada quando as causas identificadas na árvore do processo de leitura possam ser reduzidas ou extintas através de ações da ANEEL, dentre elas, alteração do regulamento. O que se identifica no procedimento de leitura é a possibilidade de torná-lo mais eficiente,

buscando a redução dos casos em que a leitura é necessária e não é efetuada e trazendo alternativas, hoje não previstas na norma, para minimizar os efeitos negativos advindos dos acertos de conta após faturamento realizado pela média ou pelo custo de disponibilidade. É preciso alocar e reforçar as responsabilidades das partes envolvidas no processo, no caso os consumidores e as distribuidoras, de forma a minimizar os efeitos do problema identificado no item 1.2.

5 Objetivos pretendidos com a intervenção

No caso do item 6 – Impedimento de Acesso, as ações buscam reduzir a quantidade de impedimento de acesso e os efeitos negativos advindos dos acertos de conta após a regularização da leitura.

No que concerne ao item 7 – Autoleitura, objetiva-se essencialmente a inserção de novas tecnologias e o estímulo da participação mais efetiva do consumidor no processo de leitura.

6 Impedimento de Acesso

6.1 Ofertar alternativas ao consumidor

Há situações em que o consumidor sabe da necessidade de permitir o acesso do leiturista a sua unidade consumidora (caso do medidor interno, ao qual não se tem acesso pela via pública) mas, por motivos diversos, não se encontra presente no momento da leitura. Há também situações em que o consumidor não é favorável à presença de um preposto da distribuidora em sua propriedade, por motivos de segurança e privacidade. Todavia, a regulamentação vigente prevê que o consumidor deve manter o livre acesso à unidade consumidora (art. 87 da REN 414/2010). No extremo, existe a previsão da suspensão do fornecimento se o impedimento for reiterado (art. 171 da REN 414/2010). Assim, para os casos em que o consumidor desejar ter alternativas, antes da adoção de ações mais rigorosas, pensou-se na possibilidade de a distribuidora poder ofertar as seguintes opções ao consumidor:

- Agendamento da leitura com o consumidor;
- Serviço de deslocamento do padrão de entrada para o limite com a via pública;
- Aquisição remota de dados de leitura (telemedição);
- Aquisição local de dados de leitura (transferência local); ou
- Implantação de medição externa (art. 78 da REN 414/210).

Considerando a obrigação do consumidor pela manutenção do livre acesso à unidade consumidora, a proposta é que os custos dos serviços acima listados sejam arcados pelo consumidor. Assim, a ideia é dar mais opções ao consumidor que tem problemas em prover acesso ao leitourista, de modo que, ao invés de obriga-lo a prover esse acesso ou, no extremo, proceder ao seu desligamento, ele possa optar por um dos serviços acima elencados. Além dos serviços mencionados, há a avaliação se a autoleitura e o pré-pagamento também deveriam ser ofertados aos consumidores. Todavia, considerando que a autoleitura terá uma análise de opções à parte, e que o pré-pagamento tem regulamento próprio⁷, optou-se por não avaliar a pertinência de oferece-los em conjunto com os demais.

Esses serviços foram listados com base em contribuições da Consulta e em reuniões técnicas com agentes interessados. Todavia, essa lista pode ser alterada de acordo com as informações recebidas nesta Audiência. Além disso, considera-se oportuno estabelecer a quantidade máxima de ciclos em que o consumidor poderia optar pelas alternativas. Aventa-se também a possibilidade de, findado esse período e mantidos a inércia do consumidor e o impedimento de acesso, a distribuidora poderia executar uma das alternativas e cobrar os custos ao consumidor.

6.1.1 Descrição das alternativas

Para a oferta dos serviços, foram aventadas as seguintes opções regulatórias:

- Alternativa 0 – Manter a regulamentação vigente: não há um procedimento para a distribuidora ofertar opções ao consumidor antes de adotar medidas mais rigorosas devido à existência do impedimento de acesso reiterado.
- Alternativa 1 – Oferta opcional em todos os casos: fica a cargo da distribuidora decidir se oferta ou não os serviços para todos os consumidores.
- Alternativa 2 – Oferta obrigatória a todos os consumidores: a distribuidora é obrigada a ofertar os serviços a qualquer consumidor que os queira contratar.
- Alternativa 3 – Oferta obrigatória em casos de impedimento de acesso para fins de leitura, sendo opcional para os demais consumidores: a distribuidora é obrigada a ofertar os serviços em casos de impedimento, antes da adoção de medidas mais rigorosas. A distribuidora tem a opção de ofertar para os demais consumidores.

⁷ Processo nº 48500.000440/2011-13.

6.1.2 Impactos das Alternativas

Com base em informações coletadas, listaram-se as vantagens e desvantagens de cada uma das alternativas consideradas, conforme Tabela 1.

Tabela 1 - Vantagens e desvantagens das alternativas propostas para oferta alternativas ao consumidor.

Alternativa	Alternativa 0 Sem procedimento para oferta de opções ao consumidor antes de adotar medidas mais rigorosas	Alternativa 1 Oferta opcional a todos	Alternativa 2 Oferta obrigatória a todos	Alternativa 3 Oferta obrigatória em impedimentos e opcional para o restante
Vantagens	<ul style="list-style-type: none"> - Sem necessidade de adaptação. - Simplificação dos procedimentos comerciais. 	<ul style="list-style-type: none"> - Adequação às necessidades das distribuidoras e dos consumidores. 	<ul style="list-style-type: none"> - Uso disseminado de prática mais modernas. - Liberdade de escolha para o consumidor. - Todos teriam acesso aos serviços. 	<ul style="list-style-type: none"> - Graduação na rigorosidade das ações quando do impedimento. - Uso de práticas mais modernas. - Divisão das responsabilidades pelo impedimento. - Liberdade de escolha para o consumidor.
Desvantagens	<ul style="list-style-type: none"> - Não atendimento às necessidades dos consumidores. - Impossibilidade de usar tecnologias para mitigar o problema. 	<ul style="list-style-type: none"> - Consumidor depende da distribuidora para ter opções. 	<ul style="list-style-type: none"> - Possibilidade de impor gastos desnecessários para as distribuidoras. - Restringe a liberdade operacional das distribuidoras. 	<ul style="list-style-type: none"> - Possibilidade, em menor grau, de impor gastos desnecessários para as distribuidoras. - Restringe a liberdade operacional das distribuidoras.

6.1.3 Comparação das Alternativas

Quando da edição da regulamentação vigente, as tecnologias mais modernas de medição ainda não eram acessíveis, fato pelo qual não se pensou em sua disseminação naquela época. Todavia, esse cenário mudou, e é possível fazer com que as distribuidoras deem opção para o consumidor fazer uso de práticas mais modernas sem que isso implique em custos demasiados. Por essa razão, entende-se necessário alterar a regulamentação vigente e descartar a Alternativa 0.

Uma possibilidade seria dar a opção para a distribuidora ofertar essas tecnologias a todos os seus consumidores, conforme propõe a Alternativa 1. Nesse cenário, caberia à distribuidora a opção, deixando o consumidor dependente da decisão da distribuidora por ofertar esses serviços adicionais.

Um caminho seria obrigar todas as distribuidoras a ofertar os serviços listados a seus consumidores, evidentemente após um prazo razoável. Isso garantiria aos consumidores o acesso às práticas mais modernas para evitar o impedimento de leitura. Por outro lado, a distribuidora se veria obrigada a montar toda uma infraestrutura para prestação dos serviços a serem adquiridos por aqueles que efetivamente estariam dispostos a pagar.

Por fim, um caminho intermediário que solucionaria a oferta para os consumidores com problemas de impedimento de acesso e garantiria a oferta de novas tecnologias seria a Alternativa 3. Entretanto, com ela ainda há o risco de imposição de custos desnecessários às distribuidoras, ao obrigá-las a montar uma infraestrutura de atendimento aos novos serviços sem ter a certeza da quantidade de consumidores que efetivamente adquirirão.

Contudo, entende-se que esse risco se encontra superado, uma vez que todos os serviços acima listados são atividades rotineiramente executadas pelas distribuidoras, de modo que a adoção da Alternativa 3 exigiria apenas uma readequação, tornando-a a alternativa mais adequada nesse caso.

6.2 Instrumentos que comprovem a visita do leiturista

No sentido de mitigar a classificação errada, por parte da distribuidora, de que o consumidor deu causa à ausência de leitura, surgiu a proposta de fazer com que a distribuidora seja obrigada a apresentar mais provas de que esteve no local antes de imputar a culpa ao consumidor. A quantidade insuficiente de leituras também será minimizada com a exigência da comprovação da tentativa de realização de leitura.

6.2.1 Descrição das alternativas

Alternativa 0 – manter a regulamentação vigente: a norma atual impõe que a distribuidora informe ao consumidor a obrigação de manter o livre acesso à unidade consumidora (art. 87 da REN 414/2010) e a necessidade de proceder às correções pertinentes (art. 142 da REN 414/2010). Não há obrigação para que a distribuidora apresente provas de que esteve na unidade consumidora para realizar a leitura, exceto quando do processo de fiscalização ou no âmbito da ouvidoria.

Alternativa 1 – rol exaustivo de comprovações: a regulamentação estabelecer quais comprovações específicas a distribuidora deve apresentar ao consumidor quando houver o impedimento de acesso para leitura.

Alternativa 2 – rol exemplificativo de comprovações: a regulamentação estabelecer que a distribuidora deve apresentar comprovação, apresentando alguns exemplos de como isso poderia ser feito. Essa opção mantém a liberdade de a distribuidora estabelecer outras formas de comprovação não citadas na norma.

6.2.2 Impactos das Alternativas

Tabela 2 - Vantagens e desvantagens das alternativas propostas para os instrumentos que comprovem a visita do leiturista.

Alternativa	Alternativa 0 Sem comprovação	Alternativa 1 Rol exaustivo	Alternativa 2 Rol exemplificativo
Vantagens	<ul style="list-style-type: none"> - Sem necessidade de adaptação. - Processo simplificado e rápido. 	<ul style="list-style-type: none"> - Isonomia. - Segurança e previsibilidade. - Objetividade. 	<ul style="list-style-type: none"> - Isonomia. - Segurança e previsibilidade. - Possibilita o desenvolvimento de novas metodologias
Desvantagens	<ul style="list-style-type: none"> - Fonte de conflitos com o consumidor. - Fragilidade processual. - Induz a classificação errada pela distribuidora. 	<ul style="list-style-type: none"> - Processo burocrático. - Engessamento normativo. 	<ul style="list-style-type: none"> - Processo burocrático. - Subjetividade da norma.

6.2.3 Comparação das Alternativas

As desvantagens da regulamentação vigente são bem conhecidas e, de certa forma, estão descritas no diagnóstico da presente análise. A facilidade com que a distribuidora imputa responsabilidade pela ausência de leitura ao consumidor tem sido a motivação de diversos conflitos e reclamações. Adicionalmente, em uma eventual contestação pelo consumidor, fica a sua palavra contra a da distribuidora, prevalecendo a do consumidor caso não haja comprovação robusta pela distribuidora.

Portanto, ainda que o procedimento atual seja o mais simples de ser executado, entende-se não ser desejável mantê-lo, de modo que se afasta a Alternativa 0.

Resta, portanto, decidir que, ao deparar-se com uma situação em que o consumidor supostamente tenha dado causa à ausência de leitura, a empresa deva apresentar comprovação de que efetivamente tentou executar o procedimento, e valeu-se das opções razoavelmente disponíveis.

Dentre as Alternativas 2 e 3 prefere-se aquela que não restrinja a liberdade operacional da distribuidora, visto que ela é o ente que mais conhece os desafios do cotidiano da distribuição e, portanto, é quem mais consegue pensar em soluções que atendem aos objetivos do regulamento. Além disso, o regulador deve buscar regulamentar os fins (comprovação para evitar a classificação inadequada do impedimento de leitura), e não os meios (formas de comprovação).

Para fins exemplificativos e para dar mais segurança a quem optar por usar essas formas de comprovação, julga-se válido que se disponha em norma quais formas são aceitas atualmente pela ANEEL, sem que isso restrinja outras que a distribuidora venha a apresentar, desde que se cumpra o objetivo que é a comprovação da sua visita à unidade consumidora. Para isso, opta-se pela Alternativa 3, dispondo como exemplos as formas de comprovação que hoje são adotadas no âmbito da Ouvidoria e da fiscalização: foto com o registro da visita do leiturista e informação georeferenciada existente no *palm* do leiturista.

Caso essa linha seja seguida, artigos do regulamento sofrerão alterações, no intuito de explicitar que o impedimento de acesso só se aplica quando o consumidor dá causa.

6.3 Cobrança pela leitura frustrada

No sentido de dar mais ferramentas para a distribuidora incentivar o consumidor a permitir o acesso para fins de leitura, houve contribuições na Consulta pública nº 008/2017 para que fosse permitida a cobrança pela visita frustrada. As alternativas pensadas para esse ponto são colocadas adiante.

6.3.1 Descrição das alternativas

Alternativa 0 – manter a regulamentação vigente: não permitir que a distribuidora cobre do consumidor quando houver tentativa frustrada de leitura por responsabilidade deste.

Alternativa 1 – cobrar a leitura frustrada a partir da primeira tentativa: a distribuidora estaria autorizada a fazer a cobrança pela tentativa frustrada de leitura já na primeira ocorrência do impedimento de acesso.

Alternativa 2 – cobrar a leitura frustrada após reiteradas tentativas: a cobrança somente seria autorizada após aviso prévio e em casos em que o consumidor fosse reiteradamente responsável pelas tentativas frustradas ao longo de alguns ciclos de faturamento.

6.3.2 Impactos das Alternativas

Tabela 3 - Vantagens e desvantagens das alternativas propostas para a cobrança pela tentativa de leitura frustrada.

Alternativa	Alternativa 0 Sem cobrança	Alternativa 1 Cobrança imediata	Alternativa 2 Cobrança apenas quando da reiteração
Vantagens	<ul style="list-style-type: none"> - Sem necessidade de adaptação. - Ausência de conflitos entre consumidor e distribuidora. 	<ul style="list-style-type: none"> - Incentiva o consumidor a adotar medidas preventivas e corretivas contra o impedimento de leitura. - Diminui custos operacionais com leituras frustradas. 	<ul style="list-style-type: none"> - Incentiva o consumidor a adotar medidas preventivas contra o impedimento de leitura. - Tempo hábil para o consumidor adotar ações corretivas. - Diminui custos operacionais com leituras frustradas.
Desvantagens	<ul style="list-style-type: none"> - Não induz o consumidor a evitar o impedimento 	<ul style="list-style-type: none"> - Ausência de informação ao consumidor. - Fonte de conflitos com o consumidor. - Induz a classificação errada pela distribuidora. 	<ul style="list-style-type: none"> - Fonte de conflitos com o consumidor. - Induz a classificação errada pela distribuidora.

6.3.3 Comparação das Alternativas

Ao ser cobrado pela visita improdutiva, o consumidor passa a ter a percepção da necessidade de mudar o seu comportamento. Adicionalmente, há uma racionalidade nos custos operacionais que, embora não seja o foco da proposta, esse é um efeito colateral positivo que, em última instância, reverte-se em favor dos demais consumidores que não provocam repetição de tentativa de leitura.

Todavia, a nosso ver, há duas grandes desvantagens em estabelecer essa cobrança: ela seria um incentivo para a distribuidora classificar qualquer falha no processo de leitura como sendo de responsabilidade do consumidor; e ela geraria conflitos entre as partes. Há de se atentar ainda que, o agendamento da visita do leiturista já será proposto ao consumidor, que deverá arcar com os custos decorrentes da realização da leitura em data diferente da estabelecida pela distribuidora.

Embora se deseje uma ação para a mudança de comportamento do consumidor, deve-se considerar a sua hipossuficiência, de modo que também é dever da distribuidora mantê-lo orientado de suas obrigações e de ofertar alternativas para a solução do impedimento. Assim, julga-se mais efetivo o agendamento da leitura, de modo que se escolhe a manutenção da situação atual (Alternativa 0).

6.4 Faturamento

A cobrança de unidades consumidoras (Capítulo VIII da REN 414/2010) recebeu várias contribuições no âmbito da Consulta Pública nº 008/2017, devido à alta correlação com o processo de leitura. Aqui, cabe a ressalva que se avalia incluir na Agenda Regulatória um processo específico para a revisão dos procedimentos relacionados ao faturamento. Isso posto, o tema faturamento será tratado no âmbito desta AIR com objetivo de discutir apenas as questões que influenciam na eficiência do processo de leitura.

O que se percebe é a necessidade: (i) da adequação do faturamento nas situações em que a leitura não é realizada por responsabilidade da distribuidora; (ii) de considerar a sazonalidade quando utilizada a média; e (iii) de mudança do faturamento nos casos de impedimento de acesso.

A primeira análise é sobre a necessidade de um procedimento para o faturamento quando a leitura não é realizada por responsabilidade da distribuidora - motivos não atribuíveis ao consumidor -, como por exemplo: medidor eletrônico desligado por falta de energia, medidor com vidro sujo ou embaçado, localidade não permite o acesso do leiturista (quando não aplicável o art. 111 da REN 414/2010), problemas no sistema de comunicação (nos casos de leitura remota). Sobre este ponto, consideramos que sua melhor discussão ocorrerá no âmbito da revisão do procedimento de faturamento.

Algumas contribuições abordaram a necessidade de alteração do cálculo da média aritmética dos últimos 12 meses. A justificativa da alteração é a redução dos efeitos da sazonalidade (exemplo de casas de veraneio que possuem picos de consumo) e dos ajustes de contas após a regularização do faturamento. Foram propostas algumas alternativas: a média dos últimos 6 meses; o consumo no mesmo período do ano anterior; e o custo de disponibilidade, se constatado que o imóvel está vazio. Porém, entende-se que essa alteração está associada ao processo de faturamento, uma vez que existe esse comando em situações distintas às do impedimento de acesso, merecendo uma análise em todo o capítulo associado ao processo de cobrança de unidades consumidoras.

Também foram encaminhadas contribuições sobre o faturamento quando do impedimento de acesso, em que são identificados dois pontos: (i) período de aplicação da média do consumo e pertinência da manutenção do faturamento pelo custo de disponibilidade; e (ii) procedimento quando do ajuste de contas após a regularização da leitura. Considerando que o impedimento de acesso é o influenciado pelo processo estabelecido no faturamento, este tema será objeto de análise nesta AIR, sujeito às alternativas a seguir.

6.4.1 Descrição das alternativas

As alternativas para o faturamento quando do impedimento de acesso são:

Alternativa A0 – Manter a regulamentação vigente: faturamento pela média por 3 ciclos e, posteriormente, pelo custo de disponibilidade até a regularização da leitura.

Alternativa A1 – Ampliação do período de faturamento pela média e manutenção do custo de disponibilidade.

Alternativa A2 – Faturamento exclusivamente considerando a média e exclusão do custo de disponibilidade.

De forma complementar, também é necessário discutir o acerto do faturamento, cujas opções são:

Alternativa B0 – Manter a regulamentação vigente: Acerto do faturamento, sem limite de ciclos, até o segundo ciclo subsequente à regularização da leitura.

Alternativa B1 – Limitação da quantidade de ciclos considerados no acerto do faturamento.

6.4.2 Impactos das Alternativas

Tabela 4 - Vantagens e desvantagens das alternativas propostas para o faturamento quando do impedimento de acesso.

Alternativa	Alternativa A0 Manter o faturamento pela média por 3 ciclos e, posteriormente, pelo custo de disponibilidade até a regularização da leitura.	Alternativa A1 Ampliação do período de faturamento pela média e manutenção do custo de disponibilidade.	Alternativa A2 Faturamento exclusivamente considerando a média e exclusão do custo de disponibilidade.
Vantagens	<ul style="list-style-type: none"> - Sem necessidade de adaptação. - Distribuidora possui incentivo para solucionar o impedimento de acesso. 	<ul style="list-style-type: none"> - Redução de faturas com significativa variação de valores, quando do acerto do faturamento. - Distribuidora possui incentivo para solucionar o impedimento de acesso. 	<ul style="list-style-type: none"> - O acerto do faturamento não gera faturas com significativa variação de valores. - Retirada do estímulo para o consumidor manter o impedimento de acesso para ter faturamento pelo custo de disponibilidade.
Desvantagens	<ul style="list-style-type: none"> - Estímulo para o consumidor manter o impedimento de acesso para ter faturamento pelo custo de disponibilidade. 	<ul style="list-style-type: none"> - Necessidade de adaptação. - Estímulo para o consumidor manter o impedimento de acesso para ter faturamento pelo custo de disponibilidade, em menor grau. 	<ul style="list-style-type: none"> - Necessidade de adaptação. - Distribuidora não possui incentivo para solucionar o impedimento de acesso.

Tabela 5 - Vantagens e desvantagens das alternativas propostas para o acerto do faturamento após a regularização da leitura.

Alternativa	Alternativa B0 Manter o acerto do faturamento sem limite de ciclos	Alternativa B1 Acerto do faturamento com limite de ciclos.
Vantagens	<ul style="list-style-type: none"> - Sem necessidade de adaptação. 	<ul style="list-style-type: none"> - O acerto do faturamento não gera faturas com variação de valores. - Distribuidora possui incentivo para solucionar o impedimento de acesso.
Desvantagens	<ul style="list-style-type: none"> - O acerto do faturamento pode gerar faturas com variação de valores. - Distribuidora não possui incentivo para solucionar o impedimento de acesso. 	<ul style="list-style-type: none"> - Necessidade de adaptação. - Consumidor pode manter o impedimento de acesso para ter faturamento pelo custo de disponibilidade, de maior grau.

6.4.3 Comparação das Alternativas

No quesito faturamento, há de se tomar duas decisões: acerca da forma de faturamento enquanto durar o impedimento (alternativas exploradas na Tabela 4); e sobre a possibilidade de ajuste de contas após a regularização (Tabela 5).

A utilização do custo de disponibilidade influencia no fluxo de caixa da distribuidora, sendo um incentivo para que ela solucione a falta de leitura. Porém, devido ao aumento das reclamações e a possibilidade do futuro acerto de contas, este incentivo não está robusto o suficiente para redução do impedimento de acesso. Primeiro porque, ao se faturar pelo custo de disponibilidade a partir do quarto ciclo, há uma falsa sinalização ao consumidor de redução da fatura, estimulando a manutenção do impedimento. E segundo, a cobrança pelo custo de disponibilidade provoca uma grande variação na fatura emitida após o ajuste de contas, que ocorre após a regularização da leitura. Dessa forma, não se vê razoável que a cobrança pelo custo de disponibilidade se inicie tão cedo (já no quarto ciclo), e a exclusão da Alternativa A0 é justificada.

Já a Alternativa A1 reduz a variação da fatura no ajuste de contas, porém mantém o sinal equivocado ao consumidor com a redução da sua fatura. Se a quantidade de ciclos considerando a média for ampliada para um período razoável, para que o consumidor e a distribuidora possam solucionar o impedimento, o ponto negativo do uso do custo de disponibilidade seria reduzido. E ainda, se for limitado

Este relatório é um documento emitido pelas Unidades Organizacionais e destina-se a subsidiar as decisões da Agência.

o número de ciclos que serão retroagidos para o acerto do faturamento, a manutenção do custo de disponibilidade será um importante incentivo para as distribuidoras agirem de forma eficaz para a solução do impedimento. Sendo assim, a Alternativa A1 parece ser a mais adequada ao objetivo de levar mais eficiência ao processo de leitura, se for limitado o acerto de contas (diferentemente de como é hoje).

Mantendo a possibilidade do acerto de contas, a Alternativa A2 é a solução que gera a menor variação da fatura, quando do acerto de contas, e não dá falsa sinalização ao consumidor de que manter o impedimento é benéfico. Por outro lado, a distribuidora não é incentivada a procurar meios de resolver o problema, motivo pelo qual se descarta a Alternativa A2.

Assim sendo, resta a decisão da restrição do período para ajuste de contas. Atualmente, como não há limitação da quantidade de ciclos que podem ser retroagidos, a distribuidora não possui uma perda financeira, ocorrendo apenas um deslocamento no seu fluxo de caixa. Essa garantia do ajuste de contas não incentiva que as distribuidoras adotem práticas para solucionar o impedimento de acesso. Por outro lado, a restrição do período para ajuste pode sinalizar um incentivo para que o consumidor mantenha o impedimento.

O procedimento para o ajuste de contas possui um impasse, ao tentar penalizar a distribuidora, acaba levando a uma cobrança inferior ao consumo real, o que sinaliza ao consumidor – de forma equivocada – que a manutenção do impedimento é financeiramente vantajosa. Essa desvantagem é reduzida uma vez que já foram discutidas ações para a distribuidora quando do impedimento de acesso, sendo elas: oferta de alternativas ao consumidor, inclusive podendo executar uma das alternativas e cobrar os custos ao consumidor; e a suspensão do fornecimento. Além disso, há de se atentar que a impossibilidade de ajuste de contas deve ocorrer apenas em casos de inércia da distribuidora em resolver o problema (ausência de execução das alternativas a serem arcadas pelo consumidor ou não efetivação da suspensão do fornecimento). Diante de todas as ações possíveis pela distribuidora, opta-se pela Alternativa A1 combinada com a Alternativa B1, que estabelece a limitação do ajuste de contas.

6.5 Procedimento quando do impedimento de acesso

Diante de todos as alternativas selecionadas, relacionadas à ocorrência do impedimento de acesso, já é possível esboçar um procedimento a ser inserido no Módulo 5 do PRODIST. Esse é um esboço que materializa as alternativas e pode auxiliar no entendimento da futura edição do regulamento, a ser discutido em AP posterior, no âmbito deste mesmo processo.

A extensão do faturamento pela média poderia passar de 3 ciclos para 12 ciclos consecutivos. Espera-se que nesse ínterim, com a oferta de alternativas ao consumidor, soluções sejam tomadas de forma a reverter a ausência de leitura. Permanecendo o impedimento, o faturamento pelo custo de disponibilidade tem a finalidade de incentivar que a distribuidora faça uso de alternativas para a solução do problema, e em última opção, iniciar o procedimento para a suspensão do fornecimento. O maior incentivo à distribuidora é a limitação de 12 ciclos (por exemplo) que podem ser retroagidos para o ajuste de contas.

Ressalta-se que os impactos dos prazos sugeridos não foram avaliados de forma quantitativa, podendo as contribuições versarem sobre as alternativas e os impactos da solução proposta.

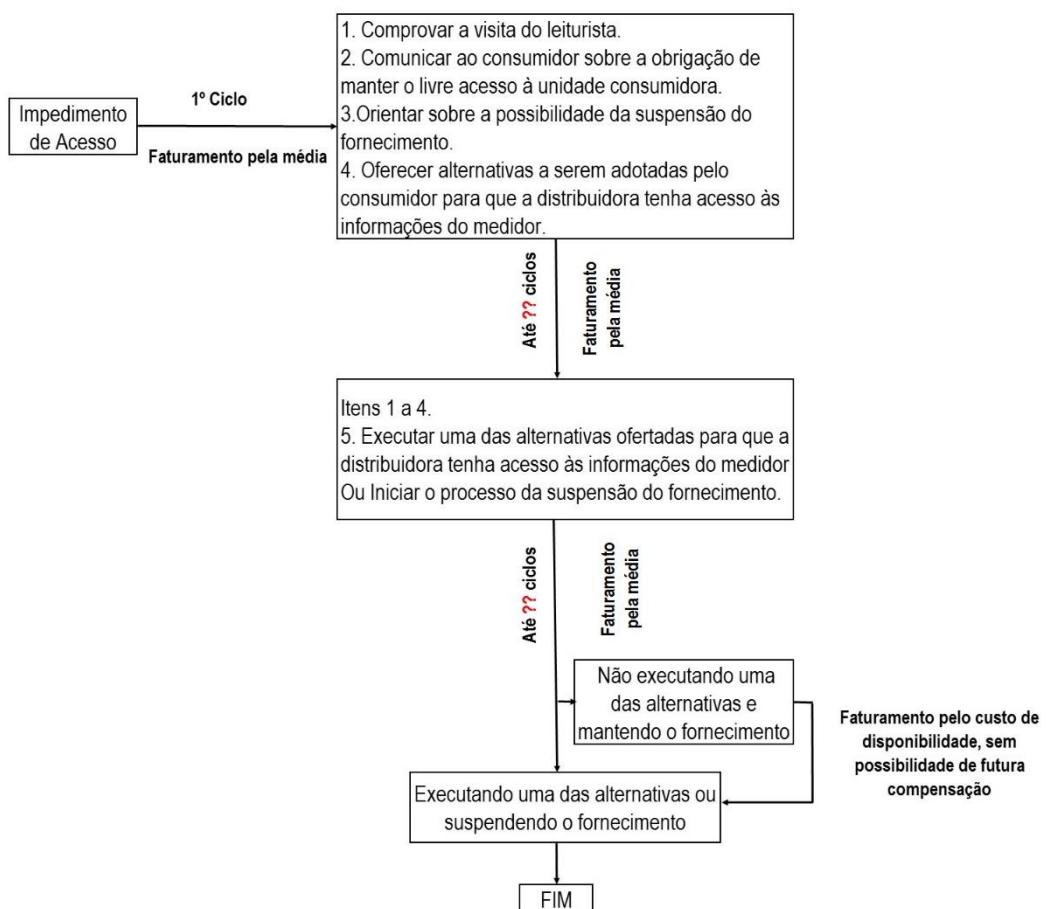


Figura 12 – Procedimento quando do impedimento de acesso.

7 Autoleitura

A autoleitura é o processo de o próprio consumidor realizar a leitura do seu medidor e a informar à distribuidora. No âmbito da Consulta Pública, foi questionado na pesquisa operacional quais medidas poderiam ser utilizadas para coibir o impedimento de acesso reiterado. Dos respondentes, 13,0% consideraram que a autoleitura poderia ser uma medida adotada.

A única possibilidade atual para a autoleitura é no âmbito da plurimensal, em que as distribuidoras devem ofertar canais para que os consumidores da área rural possam informar a leitura. Todavia, algumas empresas já oferecem a opção da autoleitura para consumidores que não participam da plurimensal. Tal constatação levou ao questionamento no âmbito da Consulta Pública sobre a expansão da autoleitura. Como resposta, foi considerado por 39,1% dos respondentes que a autoleitura deveria ser oferecida para todos os consumidores de baixa tensão, já 26,1% opinaram por subgrupos específicos de consumidores. Por outro lado, 21,7% consideraram que a autoleitura não deveria ser oferecida além das possibilidades atuais.

De fato, a oferta e a execução da autoleitura dependem do entendimento entre a distribuidora e o consumidor. Se, por um lado, a realização da leitura é uma obrigação da distribuidora, por outro, existe o inconveniente para o consumidor de ser obrigado a permitir o livre acesso de um preposto da distribuidora em sua propriedade. Dessa forma, além das alternativas já listadas no “Item 6.1 Ofertar alternativas ao consumidor”, a autoleitura poderia ser mais uma opção a ser ofertada ao consumidor. Também é preciso avaliar a expansão da autoleitura para os demais consumidores do Grupo B, sempre que assim desejado pela distribuidora e pelo consumidor.

7.1.1 Descrição das alternativas

Alternativa 0 – Manter a regulamentação vigente: manutenção da autoleitura no âmbito da leitura plurimensal.

Alternativa 1 – Oferta restrita da autoleitura quando da plurimensal e do impedimento de acesso.

Alternativa 2 – Oferta da autoleitura para consumidores definidos pela distribuidora, além dos que adotam a plurimensal e os que apresentam impedimento de acesso.

7.1.2 Impactos das Alternativas

Tabela 6 - Vantagens e desvantagens das alternativas propostas para a autoleitura.

Alternativa	Alternativa 0 - Manutenção da autoleitura no âmbito da leitura plurimensal	Alternativa 1 - Oferta restrita da autoleitura quando da plurimensal e do impedimento de acesso	Alternativa 2 Oferta da autoleitura para consumidores definidos pela distribuidora, além da plurimensal e dos que apresentam impedimento de acesso
Vantagens	<ul style="list-style-type: none"> - Sem necessidade de adaptação. - Sem risco de aumento de fraudes de medição. - Sem necessidade da expansão dos canais de comunicação do consumidor com a distribuidora. 	<ul style="list-style-type: none"> - Oferta de alternativas que viabilizem a leitura de forma regular. - Diminui custos operacionais com leituras frustradas. - Menor frequência do faturamento pela média. - Sem necessidade do leiturista. 	<ul style="list-style-type: none"> - Oferta de alternativas que viabilizem a leitura de forma regular. - Diminui custos operacionais com leituras frustradas. - Menor frequência do faturamento pela média. - Sem necessidade do leiturista.
Desvantagens	<ul style="list-style-type: none"> - Não oferta de alternativa que viabilize a leitura. - Custos operacionais com leituras frustradas. - Maior frequência do faturamento pela média. - Necessidade do leiturista 	<ul style="list-style-type: none"> - Necessidade de adaptação. - Risco de aumento de fraudes de medição. - Necessidade de expansão dos canais de comunicação do consumidor com a distribuidora. 	<ul style="list-style-type: none"> - Necessidade de adaptação. - Maior risco de aumento de fraudes de medição. - Maior necessidade de expansão dos canais de comunicação do consumidor com a distribuidora - Possibilidade do aumento do faturamento pela média, nos casos em que o consumidor não realizar a autoleitura

7.1.3 Comparação das Alternativas

O objetivo principal da alteração regulatória é o reconhecimento da autoleitura como leitura oficial no ciclo de leitura da distribuidora e a sua utilização quando da existência do impedimento de acesso. Não se vê razão para não confiar no procedimento se o consumidor desejar realizar a autoleitura e a distribuidora confiar na medição. Dessa forma, a manutenção da autoleitura restrita ao âmbito da leitura plurimensal não atende aos objetivos, sendo a Alternativa 0 excluída.

Sendo assim, resta a análise sobre a expansão da abrangência da autoleitura – apenas quando do impedimento de acesso (Alternativa 1) ou também para outros consumidores estabelecidos pela distribuidora (Alternativa 2).

Além do impedimento de acesso, deve-se considerar que outros consumidores poderiam fazer uso da tecnologia para informar a leitura de seu medidor e, também, receber a fatura por correio eletrônico ou obtê-la através de aplicativos. Tais casos trariam benefícios para as distribuidoras, evitando a visita do leiturista e a entrega da fatura. Algumas situações foram citadas pelas distribuidoras como possíveis para adoção da autoleitura, são elas: edificação de múltiplas unidades consumidoras, condomínio horizontal, áreas de difícil acesso ou de acordo com a faixa de consumo.

Dessa forma, considera-se que além dos casos de impedimento de acesso, as distribuidoras podem definir outros consumidores, observando o tratamento isonômico, para os quais a autoleitura poderá ser ofertada. Essa solução permite que as distribuidoras definam as melhores soluções para cada perfil de consumidor e possam oferecer o acesso de novas tecnologias para seus clientes, sendo a Alternativa 2 a melhor solução para a autoleitura.

Existem outros pontos de discussão para a regulamentação da autoleitura, são eles: (i) canais de comunicação que serão disponibilizados aos consumidores; (ii) alternativas para o faturamento quando a autoleitura não é realizada; (iii) mecanismos para inibir a fraude por medição; e (iv) assegurar os direitos dos consumidores que participam do processo.

Uma vez acordado com o consumidor o período que a informação do medidor deva ser verificada, um ponto de atenção para a efetiva utilização da autoleitura é a necessidade de fácil acesso do consumidor aos canais que serão disponibilizados pelas distribuidoras para o envio da informação. Há várias formas de comunicação: aplicativos para celular (que já poderiam emitir a fatura), local de acesso restrito do consumidor no sítio da distribuidora, envio de foto, ligação telefônica, envio de SMS sem custo para o consumidor, entrega de formulário físico nas lojas de atendimento. A proposta é que a distribuidora defina pelo menos dois canais de comunicação, e que sejam estabelecidos de acordo com a possibilidade de acesso do consumidor. Por exemplo, não seria admissível considerar a utilização de canais que dependam de *internet*, se o consumidor não possui rede para utilização.

Quando acordada a autoleitura com o consumidor, e esse não informar no prazo acordado, o faturamento poderia ser estabelecido utilizando a média dos últimos 12 meses. Porém, essa condição não pode perdurar, afinal não se trata de uma leitura plurimensal. Dessa forma, a proposta é que quando o consumidor não informar a leitura, a opção da autoleitura não poderá ser adotada pelo consumidor por determinado período, cabendo à distribuidora realizar a leitura sempre no mês seguinte ao do faturamento realizado pela média.

Várias contribuições alertaram sobre a possibilidade do aumento das fraudes por medição, uma vez que o consumidor pode informar valores inferiores aos verificados no medidor. Caberá às distribuidoras o acompanhamento das informações encaminhadas e caberá ao regulamento possibilitar que a distribuidora possua a prerrogativa da não utilização da informação prestada pelo consumidor e, até mesmo, da sua exclusão da opção da autoleitura, desde que os critérios sejam adotados de forma isonômica. Essa proposta permitirá que as distribuidoras estabeleçam a periodicidade adequada para que a leitura seja realizada pelo leiturista. De forma a garantir o acompanhamento mínimo pela distribuidora dos consumidores adotantes da autoleitura, também deve-se avaliar que seja realizada a visita pelo leiturista em um período (12 meses, por exemplo), sendo possível que a distribuidora solicite o acesso ao medidor em periodicidades inferiores.

Esperam-se contribuições sobre as vantagens e desvantagens das alternativas apresentadas para a regulamentação da autoleitura e como a materialização da alternativa proposta pode ser implantada no regulamento.

8 Leitura Plurimensal

Antes de adentrar na análise em si, é válido ressaltar que a leitura plurimensal está associada à autoleitura. Na ausência da leitura realizada pelo consumidor, a distribuidora tem a prerrogativa por não fazer a leitura por dois ciclos e faturar considerando a média do consumo. A adoção da leitura plurimensal é opcional à distribuidora e sua aplicação é limitada ao consumidor da área rural. Por outro lado, a adesão é compulsória ao consumidor, cabendo à distribuidora orientar sobre o procedimento para leitura das informações do medidor e sobre os canais disponibilizados para a entrega da autoleitura.

No âmbito da Consulta Pública, as contribuições trataram da possibilidade da expansão da aplicação da plurimensal. Já na análise das causas da ineficiência do processo de leitura, identificaram-se possíveis ajustes na plurimensal para mitigar problemas em unidades consumidoras localizadas em locais remotos. Sendo assim, a análise das opções regulatórias envolve quais grupos de consumidores estariam sujeitos à leitura plurimensal.

8.1.1 Descrição das alternativas

Sobre os grupos de consumidores elegíveis para a leitura plurimensal, há de se avaliar a pertinência dessa modalidade de leitura para os seguintes grupos de consumidores:

Alternativa 0 – Manter a regulação vigente: localizados em zona rural;

Este relatório é um documento emitido pelas Unidades Organizacionais e destina-se a subsidiar as decisões da Agência.

Alternativa 1 – Consumidores com baixo consumo;

Alternativa 2 – Consumidores localizados em regiões distantes, que possuam deslocamento oneroso;

Alternativa 3 – Consumidores localizados em região de risco, locais com alto índice de crimes e atuação de grupos paramilitares; e

Alternativa 4 – Todos os consumidores do Grupo B;

Alternativa 5 – Revogar a leitura plurimensal.

A inclusão de um grupo não necessariamente exclui os demais, de modo que a pertinência de cada opção deve ser realizada separadamente.

8.1.2 Impactos das Alternativas

Tabela 7 - Vantagens e desvantagens das alternativas para expansão da leitura plurimensal.

Alternativas	0 Rural	1 Baixo Consumo	2 Regiões distantes	3 Regiões de risco	4 Todo Grupo B	5 Revogação
Vantagens						
Sem necessidade de adaptação	X					
Racionalidade econômica	X	X	X	X	X	
Critério relacionado ao serviço de distribuição		X				
Redução dos faturamentos pela média						X
Desvantagens						
Critério não relacionado com o serviço de distribuição	X		X	X	X	
Critério difícil de ser estabelecido		X	X	X		
Imposição de custos desnecessários						X
Possibilidade de faturamento pela média	X	X	X	X	X	
Possibilidade de questionamento sobre a isonomia		X	X	X	X	
Alta sensibilidade ao ajuste futuro de contas		X				

8.1.3 Comparação das Alternativas

Iniciando a análise pela opção de extinguir a leitura plurimensal (Alternativa 5 - Revogação), vê-se que a única vantagem seria a redução dos faturamentos pela média e dos conflitos decorrentes disso. Por outro lado, para se alcançar esta vantagem, haveria a imposição de custos desnecessários à

Este relatório é um documento emitido pelas Unidades Organizacionais e destina-se a subsidiar as decisões da Agência.

distribuidora, revertendo-se em aumento de custos operacionais a ser suportado pelos consumidores. Isso porque, ao forçar a distribuidora a tentar efetuar a leitura em todas as situações, haveria a obrigação de fazê-lo mesmo nas situações em que isso fosse flagrantemente desnecessária (alta chance de insucesso, por exemplo). Dessa forma, entende-se que a leitura plurimensal deve ser mantida.

Ao avaliar a opção de possibilitar a leitura plurimensal em todas as unidades consumidoras do Grupo B (Alternativa 4), aumenta-se significativamente a tendência da distribuidora em migrar seus consumidores para essa modalidade. Ao fazer isso de forma indiscriminada, a distribuidora teria grande redução de seus custos operacionais (redução da quantidade de leituras), mas promoveria aumento da emissão de faturas pela média de consumo e ajustes posteriores. Além de ter potencial de gerar insatisfação dos usuários, a medida promoveria um excessivo descasamento temporal entre o consumo e seu pagamento. Com isso, o consumidor tende a elevar o seu consumo, o que pode comprometer os níveis de adimplência, satisfação e racionalidade no uso da eletricidade. Por essas razões, opina-se contrariamente à extensão da possibilidade de leitura plurimensal a todas as unidades consumidoras do Grupo B (Alternativa 4).

Atualmente, a leitura plurimensal é permitida somente para unidades consumidoras do Grupo B localizadas em áreas rurais. Tal critério foi estabelecido pela razão de, nessas regiões, a leitura ser mais onerosa (envolver longos deslocamentos). Uma crítica a esse critério é que o estabelecimento de áreas rurais não está diretamente relacionado com a dificuldade na prestação dos serviços de energia elétrica. Ou seja, utiliza-se a classificação da municipalidade local para permitir a leitura plurimensal.

No entanto, acredita-se que qualquer critério a ser estabelecido não representará fielmente as dificuldades enfrentadas no dia-a-dia da distribuidora, de modo que poderá levar a ineficiências em determinadas situações específicas. Mas, ainda assim, o critério da localização em área rural estabelece uma correlação razoável com a onerosidade de prestação dos serviços de distribuição, julgando-se que é mais racional mantê-lo. Portanto, entende-se ser oportuno manter a leitura plurimensal em unidades consumidoras localizadas na área rural (Alternativa 0).

Uma possibilidade aventada na Consulta Pública foi a de permitir a leitura plurimensal para consumidores com baixo nível de consumo. Isso porque, ao apresentar baixo valor a ser faturado, esses usuários poderiam estar provocando mais custos ao sistema (ao ter que deslocar um leitista para apurar o seu consumo) do que o próprio valor a ser faturado, o que poderia ser irracional do ponto de

vista econômico. Com isso, se poderia estabelecer um patamar de consumo médio no qual a distribuidora estaria autorizada a fazer a leitura plurimensal.

Todavia, há de se considerar que esse tipo de usuário é mais sensível aos gastos com energia elétrica, e tem mais incentivo a fazer a gestão de seu uso. Com isso, permitir a leitura plurimensal implica em diminuir o controle mensal que ele teria sobre seu próprio consumo e em fazer o ajuste posterior do consumo, dificultando o pagamento da fatura.

A nosso ver, esse tipo de consumidor precisaria fazer um controle ainda melhor de seu consumo, de modo que mesmo a leitura mensal precisaria ser feita com uma frequência maior no sentido de alertá-lo contra eventuais aumentos inesperados no faturamento. Isso pode ser solucionado com o pré-pagamento da energia elétrica, em que a gestão do gasto com eletricidade é feita em tempo real. Todavia, essa solução será discutida no processo específico de pré-pagamento.

Assim, para esse público, deve-se buscar soluções que melhorem a gestão do consumo (como o pré-pagamento), e não o dificultar com a leitura plurimensal. Por essa razão, entende-se que não se deve incluir os consumidores de baixo consumo na leitura plurimensal (Alternativa 1).

Outra opção possível seria permitir essa modalidade de leitura para consumidores que se localizam em locais distantes. Todavia, ainda que isso permita alguma redução de custos operacionais, não se vê razoabilidade em limitar a prestação dos serviços de distribuição em função da concentração de unidades consumidoras. Ou seja, a isonomia de um critério desses seria bastante questionável, de modo que se propõe não adotar a opção (Alternativa 2).

Por fim, algumas distribuidoras têm relatado dificuldade na prestação dos serviços em áreas de riscos, onde há problemas de segurança. Segundo as distribuidoras, além do risco aos representantes das empresas, tais problemas impõem condições incertas de trabalho às distribuidoras.

Nesse contexto, surge a alternativa de diminuir a obrigação de visita mensal da distribuidora nas unidades consumidoras localizadas em regiões de riscos. Para isso, seria necessário estabelecer critérios para identificar essas regiões, o que, por si só, já envolve estudos complexos que fogem do objeto do presente processo. Além disso, uma vez identificadas essas áreas, dever-se-ia analisar quais as obrigações das distribuidoras poderiam ou deveriam ser flexibilizadas.

Assim, em conclusão, ao analisar as possibilidades de extensão da leitura plurimensal, entende-se que deve ser mantida a regulamentação vigente – permitindo essa modalidade apenas para consumidores localizados em áreas rurais.

9 Demais abordagens

No âmbito da Consulta Pública nº 008/2017, foi sugerida a necessidade de o regulamento explicitar a obrigatoriedade do livre acesso permanente à medição de consumo, uma vez que é bastante comum casos em que o consumidor constrói um impedimento de acesso à medição após a sua conexão.

De fato, o impedimento de acesso para fins de leitura ocorre quando o medidor não está no limite da via pública. Dessa forma, é preciso avaliar se os critérios de ligação nova e das obrigações dos consumidores em manter o livre acesso à medição estão adequados à realidade atual dos desafios da distribuição de energia elétrica.

Os artigos listados na Tabela 8 contém a obrigação da instalação do medidor no limite da via pública e da manutenção do seu livre acesso.

Tabela 8 - Artigos da REN 414/2010 associados ao livre acesso ao medidor.

Artigo	Assunto
27	Solicitação de fornecimento
73	Localização dos equipamentos de medição
77	Medição para faturamento
166	Responsabilidades do consumidor

Outro ponto que merece a análise da sociedade, e que não foi tratado nesta AIR, é a possibilidade de se utilizar o intervalo de leitura mensal (mês civil) para todos os consumidores do Grupo A, uma vez que mais de 80% dessas unidades consumidoras são telemedidas e que esse critério já é aplicado para as unidades consumidoras sob titularidade de consumidor livre ou especial (§ 3º do art. 84 da REN 414/2010).

Também foi discutido no âmbito da Consulta Pública que a suspensão do fornecimento, quando do impedimento de acesso, faz recair inteiramente para o consumidor uma responsabilidade que hoje poderia ser dividida com a distribuidora. Dessa forma, foi questionada a retirada da previsão de suspensão de fornecimento do regulamento.

As contribuições versaram sobre a necessidade da manutenção da possibilidade da suspensão do fornecimento, e a principal desvantagem apresentada foi a redução dos recursos que a distribuidora poderia utilizar para o controle do impedimento de acesso. Também houve convergência que a utilização da suspensão do fornecimento é a última opção a ser adotada pela distribuidora.

Considerando a ação da oferta de alternativas ao consumidor e a criação de procedimento mais detalhado quanto ao impedimento de acesso, de modo que a leitura possa ser regularizada sem a

necessidade de uma ação extrema da distribuidora, considerou-se inoportuna a exclusão da suspensão do fornecimento.

10 Formas de Acompanhamento e Fiscalização dos Resultados

De forma geral, os regulamentos são acompanhados e fiscalizados pelas áreas de mediação e fiscalização da ANEEL. Cabe à Superintendência de Mediação Administrativa, Ouvidoria Setorial e Participação Pública – SMA – registrar e tratar os pedidos de informações, reclamações, denúncias e elogios dos consumidores. O quantitativo das principais reclamações é acompanhado por meio do Sistema de Gestão da Ouvidoria e utilizado como insumo para que a equipe de fiscalização monitore as tendências de evolução da qualidade do serviço. O referido monitoramento considera a percepção do consumidor sobre o serviço prestado e o desempenho dos indicadores de desempenho – técnicos e comerciais – das distribuidoras. Sendo assim, as reclamações advindas do SGO irão refletir, de alguma forma, as mudanças no processo de leitura. Espera-se a redução das reclamações relacionadas à Variação do Consumo/Consumo Elevado/Erro de Leitura e Faturamento pela Média. Sabe-se que outras variáveis influenciam na iniciativa do consumidor em gerar uma reclamação, não podendo ser estas duas variáveis os únicos elementos de acompanhamento da efetividade das alterações do regulamento.

Por outro lado, o Módulo 10 do PRODIST estabelece o conjunto mínimo de dados da distribuidora, os quais compõem o Sistema de Informação Geográfica Regulatório – SIG-R, de forma a permitir a obtenção de diversas informações do sistema de distribuição e dos acessantes.

Dentre o conjunto de informações, constam alguns indicadores gerencias associados ao processo de leitura e faturamento, descritos a seguir:

- ✓ Número de faturas emitidas pela média de consumo em razão de falta de leitura (NFEMC)
- ✓ Número de faturas emitidas pela média em razão de impedimentos de acesso no período (NIMP);
- ✓ Número de faturas emitidas pelo custo de disponibilidade para unidades sem leitura realizada (NFECDL)

Os indicadores são enviados para a ANEEL anualmente, com abertura mensal. O primeiro envio foi em 2018, relativo ao verificado no ano de 2017, razão pela qual a análise ainda será realizada pela ANEEL, para uma posterior publicação dos números.

De certa forma, as informações constantes no SIG-R permitirão um acompanhamento mais efetivo das alterações do regulamento, uma vez que sua efetividade irá refletir na redução do número de faturas emitidas pela média em razão de impedimentos de acesso no período.

Porém, de modo que a efetividade do regulamento possa ser acompanhada de forma integral, propõem-se a inclusão no Módulo 10 dos seguintes indicadores:

- ✓ Número de faturas emitidas pelo custo de disponibilidade em razão de impedimentos de acesso no período;
- ✓ Número de faturas emitidas considerando a autoleitura informada pelos consumidores; e
- ✓ Número de consumidores no período que fazem parte da leitura plurimensal.

Com as informações já constantes no Módulo 10 e as propostas, o acompanhamento da efetividade das alternativas selecionadas poderá ser realizado por meio de relatórios anuais, que poderão ser utilizados como insumo para a equipe de fiscalização e para aprimoramentos regulatórios.

11 Alterações ou Revogações de Regulamentos

Os temas e encaminhamentos discutidos nesta AIR implicam nas seguintes ações em relação aos regulamentos vigentes:

Tabela 9: Regulamentos afetados e as ações necessárias.

Regulamento	Ação
Resolução Normativa nº 414/2010	Alterar os artigos: 27, 73, 77, 166 - Obrigação da instalação do medidor no limite da via pública 84 – Intervalo de leitura para consumidor especial ou livre. 87 – Impedimento de acesso 114 – Ajuste de faturamento por motivo atribuível ao consumidor.
Módulo 5 do PRODIST	Incluir no Módulo 5 o detalhamento dos procedimentos relacionados à leitura dos sistemas de medição
Módulo 10 PRODIST	Incluir no Módulo 10 indicadores para que a efetividade do regulamento possa ser acompanhada de forma integral.

12 Contribuições Externas à AIR

As considerações colocadas nesta AIR foram subsidiadas pelas contribuições enviadas pela sociedade no âmbito do processo de revisão das regras e procedimentos relacionados ao processo de

Este relatório é um documento emitido pelas Unidades Organizacionais e destina-se a subsidiar as decisões da Agência.

Leitura, constantes da Resolução Normativa nº 414/2010. Tratam-se de contribuições apresentadas nas seguintes formas:

- respostas aos questionários apresentados na Nota Técnica nº 75/2017-SRD/ANEEL e encaminhadas no âmbito da Consulta Pública nº 08/2010;
- contribuições documentais, também encaminhadas no âmbito da Consulta Pública nº 08/2010;
- opiniões manifestadas nas reuniões presenciais ocorridas na ANEEL nos dias 05/09/2017 e 11/09/2017, registradas nas respectivas Atas de Reunião.
- manifestação das áreas de fiscalização⁸ e mediação⁹ da ANEEL.

⁸ Memorando nº 176/2018 – SFE/ANEEL, documento SIC: 48534.001844/2018-00

⁹ Memorando nº 124/2018-SMA/ANEEL, documento SIC: 48542.001105/2018-00

13 Prazo para Início da Vigência

Conforme cronograma da atividade regulatória nº 47 da Agenda Regulatória Indicativa da ANEEL para o biênio 2018-2019, a proposta de alteração das regras e procedimentos relacionados ao processo de Leitura, constantes da Resolução Normativa nº 414/2010, serão submetidas à Reunião Pública Ordinária no segundo semestre de 2019. A atividade regulatória nº 47 também contempla a revisão dos dispositivos regulatórios que tratam dos sistemas de medição utilizados em sistemas de distribuição de energia, consolidados no Módulo 5 do PRODIST, documento no qual pretende-se inserir o detalhamento dos novos procedimentos relacionados à leitura dos sistemas de medição. A vigência das alterações apontadas nesta AIR, caso vigorem após as contribuições da Audiência Pública e após a decisão da Diretoria Colegiada da ANEEL, se daria a partir da vigência do Módulo 5 revisado, prevista para o início do ano de 2020.

LÍVIA MARIA DE REZENDE RAGGI
Especialista em Regulação

DJANE MARIA SOARES FONTAN MELO
Especialista em Regulação

DAVI RABELO VIANA LEITE
Especialista em Regulação

De acordo:

CARLOS ALBERTO CALIXTO MATTAR
Superintendente de Regulação dos Serviços de Distribuição