



MINISTÉRIO DA FAZENDA
Secretaria de Acompanhamento Econômico

Parecer Analítico sobre Regras Regulatórias nº 08 /COGEN/SEAE/MF

Brasília, 23 de setembro de 2010

Assunto: Consulta Pública nº 12/2010 - Aneel, referente à obtenção de subsídios e informações adicionais sobre a terceira parte da proposta de alteração da metodologia de definição da estrutura tarifária aplicada ao setor de distribuição de energia elétrica no Brasil, referente ao tema de estudo II - Uso da Rede.

1- Introdução

1. Em sintonia com os princípios da eficiência e da publicidade que regem a administração pública, a Agência Nacional de Energia Elétrica - Aneel publicou o Aviso de Consulta Pública nº 12/2010, no Diário Oficial da União de 23 de agosto de 2010. A agência procura obter subsídios e informações sobre proposta de alteração da metodologia de definição da estrutura tarifária aplicada ao setor de distribuição de energia elétrica no Brasil referente ao tema de estudo II - Uso da Rede.

2. Conforme a Nota Técnica nº 39/2010 – SRD-SRE/ANEEL, de 18 de agosto de 2010, a proposta da Aneel é padronizar a metodologia de cálculo da proporção de fluxo utilizado para determinar o **custo marginal de capacidade** dos sistemas de distribuição. Já na Nota Técnica nº 41 SRD/SRE/ANEEL, de 20 de agosto de 2010, é apresentado resultado preliminar da proposta de metodologia a ser utilizada para estimação dos **custos marginais de expansão** por meio do custo médio das redes de distribuição de energia elétrica.

3. Neste contexto, o objetivo deste parecer é oferecer as contribuições desta Secretaria no que concerne à nova metodologia para o cálculo dos custos marginais de expansão.

2 – Da Análise

2.1 – Problema Identificado, Objetivo e Agentes Impactados

4. Inicialmente, cabe mencionar que o Custo Marginal de Capacidade – CMC é calculado para a definição das tarifas de energia elétrica para cada tipo de consumidor da área de

concessão estudada, para os postos tarifários ponta e fora de ponta. O objetivo do cálculo é igualar o preço do bem produzido ao seu custo marginal, simulando um mercado competitivo.

5. Atualmente, o CMC é calculado por meio da ponderação do **custo marginal de expansão** de cada tipo de rede (i) pela forma como o fluxo de potência se distribui pelas redes (fator de proporção de fluxo) e (ii) pela forma como os consumidores conectados ao sistema de distribuição utilizam as redes da concessionária (fator de responsabilidade de potência). A consulta pública em questão discute esses dois primeiros conjuntos de dados, custo marginal de expansão e fator de proporção de fluxo, que são insumos ao cálculo do CMC.

6. Por sua vez, o Custo Marginal de Expansão - CME é calculado com base no Custo Incremental de Longo Prazo – CIMLP, que leva em conta as variações nos custos e as projeções de aumento de carga considerados no horizonte de planejamento de dez anos.

7. Segundo a Nota da Aneel nº 41 SRD/SRE/ANEEL, a metodologia utilizada no cálculo do CME, e que afeta o CMC, traz uma série de imprecisões, dentre as quais:

- é definido um valor único para todo o país por subgrupo, sem considerar a heterogeneidade das concessões existentes, face às dificuldades técnicas encontradas pela Aneel para fazer os cálculos por concessionária. Em decorrência disso, **a estrutura gera subsídios cruzados entre os diversos usuários, reduzindo a eficiência da alocação de custos;**
- há um elevado grau de incerteza decorrente das variáveis macroeconômicas e das restrições financeiras a que estão expostas as distribuidoras;
- não é contemplada a criação de programas governamentais como Luz Para Todos, o que gera distorções nos cálculos;
- não considera a **assimetria de informação** entre distribuidoras – que elaboram seus planos de obras e suas projeções de crescimento – e agência.

8. A nova metodologia proposta pela Aneel substitui o CIMLP pelos custos médios com distribuição de energia elétrica. O cálculo proposto é feito a partir da rede da concessionária e da carga existente e faz uso de dados que já são utilizados em outras etapas do processo de revisão tarifária, semelhante ao que é feito para o cálculo das Tarifas de Uso do Sistema de Transmissão - TUST. Com a mudança, a Aneel visa a incorporar as seguintes características ao cálculo do CME:

- determinação do valor por distribuidora;
- sinalização econômica com segregação de custos por tipo de usuário;
- redução da assimetria de informação; e
- fácil verificação pelos interessados no processo de revisão tarifária.

9. De fato, a partir do relato da Aneel, conclui-se que o cálculo do CME gera distorções, uma vez que o preço é um elemento importante na sinalização de escassez do produto. Está claro, então, o problema a ser corrigido, assim como o objetivo da proposta da agência.

10. Destaca-se ainda que a mudança almejada pela Aneel afeta primordialmente os diversos tipos de consumidores, a Aneel e as distribuidoras.

2.2 – Dos Possíveis Impactos ao Bem-Estar Econômico

11. A análise relativa ao bem-estar econômico envolverá, inicialmente, a avaliação dos eventuais impactos da proposição sobre a concorrência. Posteriormente, outras conseqüências sobre a eficiência econômica serão investigadas.

2.2.1 – Impactos à Concorrência

12. Os impactos à concorrência serão avaliados por metodologia desenvolvida pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE¹. A metodologia consiste de um conjunto de questões a serem verificadas na análise do impacto de políticas públicas sobre a concorrência. O impacto competitivo poderia ocorrer por meio de: i) limitação no número ou variedade de fornecedores; ii) limitação na concorrência entre empresas; e iii) diminuição do incentivo à competição. As referidas questões e seus respectivos efeitos são descritos abaixo:

1º Efeito - limitação no número ou variedade de fornecedores, provável no caso de a 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;
- 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 de a política proposta:

- i) controlar ou influenciar substancialmente os preços de bens ou serviços;
- ii) limitar a liberdade dos fornecedores de publicarem ou comercializarem os seus bens ou serviços;
- iii) fixar normas de qualidade do produto que beneficiem apenas alguns fornecedores ou que excedam o que consumidores bem informados escolheriam;
- iv) aumentar significativamente o custo de produção de apenas alguns fornecedores (especialmente no caso de haver diferenciação no tratamento conferido a operadores históricos e a concorrentes novos).

3º Efeito - diminuir o incentivo para as empresas competirem, provável no caso de a política proposta:

- i) estabelecer um regime de autorregulamentação ou de corregulamentação;
- ii) exigir ou estimular a publicação de dados sobre níveis de produção, preços, vendas ou custos das empresas;
- iii) isentar um determinado setor industrial ou grupo de fornecedores da aplicação da legislação geral da concorrência;
- iv) reduzir a mobilidade dos clientes entre diferentes fornecedores de bens ou serviços por meio

¹ Referência: OCDE (2007). Guia de Avaliação da Concorrência. Versão 1.0. Disponível em: <http://www.oecd.org/dataoecd/15/43/39680119.pdf>. Acessado em 21.07.2010.

do aumento dos custos explícitos ou implícitos da mudança de fornecedores.

13. Apontados os elementos que podem, potencialmente, reduzir a concorrência, conclui-se que a matéria analisada não implica constrangimentos concorrenciais, haja vista que o setor de distribuição de energia elétrica constitui monopólio natural, sujeito à regulação do Estado e com a atuação econômica das empresas restrita a áreas de concessão previamente definidas pelo poder concedente. Em acréscimo, as novas regras objeto da presente análise são aplicadas ao setor de distribuição de energia elétrica como um todo, sem distinção entre as empresas, conforme se depreende das notas técnicas da Aneel em apreço.

2.2.2 – Dos Impactos ao Bem-Estar Econômico

14. A metodologia proposta pela Aneel para o cálculo do CME representa um avanço na determinação dos custos pelo uso do sistema de distribuição ao se aproximar das características almejadas pela própria agência, citadas anteriormente, as quais contribuem para a melhor eficiência na alocação de custos no setor de distribuição de energia. Adotada a metodologia proposta, os custos médios com distribuição de energia elétrica tenderão a indicar com maior grau de precisão o CME e por isso serão mais aderentes aos custos incorridos pelas distribuidoras separadamente.

15. É possível ressaltar, no entanto, que a implantação da nova metodologia produzirá impactos tarifários significativos, os quais são reconhecidos pela própria Aneel ao discutir a implantação da metodologia na Inglaterra, conforme disposto na Nota nº 41. O regulador inglês chegou a discutir o alinhamento gradual das tarifas através da imposição de limites tarifários, mas optou pela aplicação imediata da nova metodologia. No caso brasileiro, é possível inferir que os impactos sejam maiores do que os ocorridos no país britânico devido à maior heterogeneidade do sistema. Isto é, ao final da mudança de critério de cálculo, o CME associado a algumas distribuidoras poderá aumentar, ao passo que para outras poderá ser reduzido².

16. Embora se vislumbre eficiências, uma vez que a melhor sinalização de escassez promove ganhos em termos de eficiência alocativa, a Seae sugere que, antes da aplicação da nova metodologia, seja efetuada análise e mensuração de impacto tarifário pela Aneel. Ou seja, é interessante que a Aneel, na próxima audiência pública a ser lançada sobre o assunto, conforme indicado na Nota nº 39/2010 – SRD-SRE/ANEEL, disponibilize os citados impactos para o público afetado.

17. Ademais, esta Secretaria sugere que a Aneel estabeleça um período de transição de tal modo que concessionárias de distribuição ou consumidores possam absorver gradualmente possível redução em seu bem-estar, onde isso eventualmente ocorrer, em decorrência da alteração da estrutura de custos existente³.

² Apesar disso e como mencionado, os custos calculados estarão mais aderentes à realidade de cada distribuidora e, entende-se, propiciando melhor precificação dos serviços.

³ Obviamente, o mencionado período de transição não seria relevante se o impacto tarifário decorrente da alteração da metodologia fosse desprezível.

3 – Conclusão

18. Do exposto, nota-se que a Aneel identificou a necessidade de aperfeiçoar o cálculo do CME, o que promoverá melhorias na eficiência alocativa. Neste contexto, visando a contribuir com esta iniciativa do órgão regulador, a Seae sugere:

- (i) elaboração e divulgação na próxima audiência pública acerca do tema, de estudo de impacto tarifário decorrente da nova metodologia de cálculo do CME;
- e,
- (ii) estabelecimento de um período de transição para a implantação dessa nova metodologia.

À consideração superior.

CLÁUDIO EVANGELISTA DE CARVALHO

Assistente

ERNANI LUSTOSA KUHN

Coordenador-Geral de Energia

De acordo.

RUTELLY MARQUES DA SILVA

Secretário-Adjunto de Acompanhamento Econômico

ANTONIO HENRIQUE PINHEIRO SILVEIRA

Secretário de Acompanhamento Econômico