



MINISTÉRIO DA FAZENDA
Secretaria de Acompanhamento Econômico

Parecer Analítico sobre Regras Regulatórias nº 09/COGEN/SEAE/MF

Brasília, 18 de março de 2011

Assunto: Audiência Pública nº 120/2010 – Aneel, Referente à Alteração da Estrutura Tarifária Aplicada ao Setor de Distribuição de Energia Elétrica no Brasil.

1- Introdução

1. Em sintonia com os princípios de eficiência e publicidade que regem a administração pública, a Agência Nacional de Energia Elétrica - Aneel publicou o Aviso de Audiência Pública nº 120/2010 no Diário Oficial da União de 17 de dezembro de 2010. A agência procura obter subsídios e informações adicionais referentes à alteração da Estrutura Tarifária aplicada ao setor de distribuição de energia elétrica no Brasil.
2. Nesse contexto, o objetivo deste parecer é oferecer as contribuições desta Secretaria no sentido de colaborar com o aprimoramento do arcabouço regulatório do setor.

2 – Da Análise

2.1 – Problema Identificado, Objetivo e Instituições Impactadas

3. O setor de distribuição de energia é normalmente caracterizado como um monopólio natural, situação em que, grosso modo, é mais eficiente ter apenas uma empresa no mercado. Trata-se de uma falha de mercado que requer regulação econômica a fim de evitar abuso de posição dominante por parte do monopolista. Um dos aspectos a serem trabalhados pelo regulador é justamente a estrutura tarifária.

4. A audiência pública em comento visa a estabelecer os parâmetros que balizarão a regulação econômica aplicável ao setor, como forma de mitigar os efeitos adversos da falha de mercado apontada.

5. Considerando os fatos narrados e com vistas a contextualizar as contribuições desta Secretaria, em seguida serão explorados com mais detalhes dois aspectos da política de estrutura tarifária proposta pela Aneel.

2.1.1 - Modalidade Tarifária Verde para o Ambiente de Contratação Livre

6. Atualmente, no ambiente de contratação regulada, além da modalidade de tarifa convencional, cujo valor de demanda e de consumo são invariáveis com o período utilizado, há as seguintes modalidades tarifárias: a modalidade tarifária horossazonal azul, em que as tarifas de demanda e de consumo variam; e a modalidade tarifária horossazonal verde, em que apenas a tarifa de consumo varia. A tarifa horossazonal azul é adequada para consumidores com alto fator de carga e a tarifa horossazonal verde, que tem um valor único de tarifa de demanda, é adequada para consumidores com baixo fator de carga.

7. As tarifas de uso do sistema de distribuição – TUSD, pagas atualmente pelos consumidores livres, têm o mesmo sinal que a tarifa horossazonal azul, ou seja, tarifas diferenciadas para demanda na ponta e fora da ponta. Já o valor pago pelo consumo é negociado livremente entre as partes, de forma que não há obrigação de haver diferença entre os horários de ponta e fora de ponta.

8. De acordo com a Aneel, a tarifa de uso horossazonal azul aplicada ao consumidor livre estaria inibindo a migração de usuários com baixo fator de carga para o ambiente livre. Para evitar o desestímulo a tal migração, a agência sugere a criação de uma nova TUSD para consumidores livres com a mesma estrutura da TUSD horossazonal verde aplicada aos consumidores cativos.

9. Desse modo, a Aneel entende que haverá tratamento mais isonômico para os consumidores que migrem para o ambiente livre e que apresentem perfis de carga diferentes sem que haja acréscimo de pagamento para o consumidor cativo atendido na modalidade verde que opte por essa migração.

2.1.2 - Novas Modalidades Tarifárias para o Grupo “B”

10. A Aneel pretende definir novas modalidades tarifárias que induzam maior eficiência econômica no grupo “B”, caracterizado como segmento de Baixa Tensão, com o objetivo primordial de contribuir para a modulação da carga. O objetivo é fazer com que os consumidores com maior demanda no horário de ponta paguem, em média, uma tarifa maior, de forma a incentivar o consumo fora da ponta.

11. De acordo com a Resolução Aneel nº 456, de 29 de novembro de 2000, as tarifas do grupo B aplicam-se aos consumidores atendidos pela rede de tensão inferior a 2,3 kV e subdividem-se de acordo com as seguintes subclasses de consumo:
- B1: classe residencial e subclasse residencial baixa renda;
 - B2: classe rural, abrangendo diversas subclasses, como agropecuária, cooperativa de eletrificação rural, indústria rural, serviço público de irrigação rural;
 - B3: outras classes: industrial, comercial, serviços e outras atividades, poder público, serviço público e consumo próprio; e
 - B4: classe iluminação pública.
12. Os consumidores do grupo B sujeitam-se à tarifa convencional que incide sobre o consumo de energia, independentemente da hora do dia e do período do ano. A tarifa convencional é linear na cobrança, em oposição aos maiores custos de fornecimento de energia elétrica no horário de ponta.
13. Esse modelo tarifário, em tese, não oferece incentivos à redução do consumo no horário de ponta, que é caracterizado por um nível de carga significativamente maior do que no restante do dia. Vale ressaltar que, em virtude de os sistemas de transmissão e distribuição serem dimensionados em função da demanda máxima do sistema, os custos marginais de expansão da rede estão diretamente relacionados à demanda no período de ponta.
14. A Estrutura Tarifária horária proposta consiste em duas modalidades tarifárias:
- modalidade convencional: monômnia, com um preço de consumo de energia em R\$/MWh sem distinção horária, como atualmente já é praticado; e
 - modalidade branca: monômnia, com três preços de consumo de energia em R\$/MWh, de acordo com os postos tarifários.
15. Os postos tarifários seriam denominados de: posto de ponta, intermediário e fora de ponta. O intermediário seria definido como o período de 2 (duas) horas, sendo 1 (uma) hora imediatamente anterior ao horário de ponta e 1 (uma) hora imediatamente posterior ao horário de ponta. Já o fora de ponta seria definido como o horário complementar ao de ponta e ao intermediário. As relações ponta/fora de ponta e intermediário/fora de ponta serão definidas como 5 (cinco) e 3 (três), respectivamente, para a tarifa de uso do sistema de distribuição, excluído eventual sinal horário na energia.
16. A modalidade tarifária branca opcional abrangeria o subgrupo residencial com consumo médio mensal maior do que 200 kWh e inferior a 500 kWh, de acordo com o plano de substituição de medidores a ser definido pela Aneel. Consumidores residenciais com consumo maior do que 500 kWh e comerciais ou industriais com consumo maior do que 2.000 kWh seriam enquadrados compulsoriamente na tarifa branca. Já os consumidores com consumo inferior a 200 kWh seriam enquadrados automaticamente na tarifa convencional.

2.2 – Opções à Proposta da Aneel

17. Considerando os problemas identificados pela Aneel, a abertura de audiência pública e conseqüente promulgação de resolução da agência são imperativas, uma vez que não há meio menos gravoso de solucionar os inconvenientes apontados no marco regulatório vigente.

18. No que tange à questão da Modalidade Tarifária Verde para o Ambiente de Contratação Livre, uma alternativa possível seria manter o *status quo*. Já em relação às novas modalidades de tarifa para o grupo B de consumidores, haveria opções de: (i) obrigar todos os consumidores a aderirem à modalidade branca; (ii) facultar a todos os consumidores à possibilidade de adesão à modalidade branca; ou (iii) criar módulos tarifários alternativos para os consumidores que não tivessem a opção pela modalidade convencional.

2.3 – Dos Possíveis Impactos ao Bem-Estar Econômico

19. 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.

2.3.1 – Impactos à Concorrência

20. 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.

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.

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 – redução do incentivo para as empresas competirem, provável no caso de a política proposta:

- i) estabelecer um regime de autorregulamentação ou de correção;
- 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 do aumento dos custos explícitos ou implícitos da mudança de fornecedores.

21. Apontados os elementos que podem, potencialmente, modificar as condições de concorrência, conclui-se que a matéria analisada tem potencial de alterar a competitividade daquelas empresas que observarem variações da tarifa de energia em decorrência da alteração da estrutura tarifária.

2.3.2 – Dos Impactos ao Bem-Estar Econômico

2.3.2.1 - Modalidade Tarifária Verde para o Ambiente de Contratação Livre

22. Segundo a Aneel, os consumidores cativos enquadrados na modalidade verde têm dificuldades ao se submeterem à modalidade azul, caso optem pelo ambiente de contratação livre. Por isso, a agência propõe que esses consumidores sejam tarifados também na modalidade verde após a migração para o ambiente livre.

23. Deve ser ressaltado, porém, que embora tais consumidores possuam baixo fator de carga na ponta, a tarifa diferenciada para o consumo entre os horários de ponta e fora de ponta pode ter peso importante na modulação da carga destes agentes. Contudo, no mercado livre, não há garantia de que os preços da energia nos horários em questão sejam diferentes.

24. Face ao exposto, é importante avaliar se a mudança implicaria aumento do nível de consumo de energia na ponta, apesar da manutenção do valor da tarifa de demanda, o que, conseqüentemente, impactaria a necessidade de expansão do sistema de distribuição. Ou seja, a eventual eliminação da diferenciação tarifária entre os horários de ponta e fora de ponta pode trazer conseqüências indesejáveis que ofusquem os benefícios almejados pela agência com a migração de consumidores de baixo fator de carga para o mercado livre.

2.3.2.2 - Novas Modalidades Tarifárias para o Grupo “B”

25. É louvável o esforço da Aneel em aumentar a eficiência da utilização da energia elétrica pelos consumidores de baixa tensão. De modo geral, as medidas propostas são pertinentes, dadas as condições tecnológicas disponíveis e os hábitos de consumo dos consumidores.

26. Nesse diapasão, a Seae entende que a Aneel pode estudar a possibilidade de, numa próxima etapa, estender a aplicação das novas modalidades tarifárias para todos os consumidores, independentemente do tipo e do perfil de consumo.

27. Além disso, a proposta da Aneel define alguns grupos de consumidores que serão obrigatoriamente enquadrados na modalidade branca, os quais, no entanto, não terão a seu dispor modalidades tarifárias que considerem seu perfil de carga, como ocorre com aqueles do grupo A. Dessa forma, sugere-se a realização de estudos para que esse aspecto seja levado em consideração e, se possível, seja disponibilizada mais de uma modalidade tarifária à escolha desse consumidor.

28. Pode ser citado, a título de exemplo, que é possível criar módulos tarifários em que a razão entre as tarifas ponta e fora de ponta seja diferente de um módulo para o outro. Assim, os consumidores com alto fator de carga seriam estimulados a optar pelo módulo tarifário com a seguinte combinação: menor relação tarifária ponta/fora de ponta; maior valor de tarifa no período fora de ponta e menor valor de tarifa na ponta. Por outro lado, os consumidores com baixo fator de carga seriam estimulados a optar pelo módulo tarifário com a seguinte combinação: maior relação tarifária ponta/fora de ponta; menor valor de tarifa no período fora de ponta e maior valor de tarifa na ponta.

3 – Conclusão

29. Diante do exposto, e com vistas a contribuir com a louvável iniciativa da Aneel em aperfeiçoar as regras de estrutura tarifária, esta Secretaria faz as seguintes sugestões:

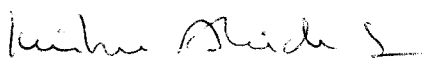
- avaliar o eventual impacto da implantação da modalidade tarifária verde para os consumidores livres sobre a modulação do consumo daqueles consumidores com baixo fator de carga;

- aplicar, em momento oportuno, as novas modalidades tarifárias a todos os consumidores de baixa tensão; e
- avaliar a pertinência de disponibilizar módulos tarifários alternativos para os consumidores que não terão a opção pela modalidade convencional.

À consideração superior.

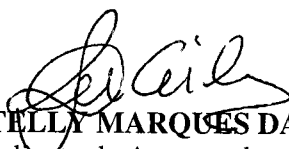


CLÁUDIO EVANGELISTA DE CARVALHO
Assessor Técnico



JOSSIFRAM ALMEIDA SOARES
Coordenador-Geral de Energia

De acordo.



RUTELLY MARQUES DA SILVA
Secretário-Adjunto de Acompanhamento Econômico



ANTONIO HENRIQUE PINHEIRO SILVEIRA
Secretário de Acompanhamento Econômico