



MINISTÉRIO DA FAZENDA
Secretaria de Acompanhamento Econômico

Parecer Analítico sobre Regras Regulatórias nº 23/COGEN/SEAE/MF

Brasília, 25 de julho de 2011

Assunto: Audiência Pública nº 32/2011 - Aneel, referente à proposta para a apuração do ressarcimento à distribuidora pelo consumidor cuja unidade consumidora já esteja conectada à rede de distribuição e que pretenda se conectar à rede básica.

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 32/2011, com período de contribuição de 26 de maio de 2011 a 25 de julho de 2011. A agência procura obter subsídios e informações adicionais para proposta de apuração do ressarcimento à distribuidora pelo consumidor cuja unidade consumidora já esteja conectada à rede de distribuição e que pretenda se conectar à rede básica.

2 –Da Análise

2.1 – Problema Identificado, Objetivo e Instituições Impactadas

2. Conforme apontado pela Aneel, o Decreto n.º 5.597, de 28 de novembro de 2005, estabelece que os consumidores já conectados à rede de distribuição e que pretendam se conectar à rede básica deverão observar os seguintes aspectos relacionados ao pagamento de encargos:

“I - ressarcimento ao agente de distribuição dos investimentos específicos feitos na rede de distribuição para atendimento ao consumidor, descontada a depreciação contábil;

II - quitação, pelo consumidor, do valor referente aos Encargos de Serviços de Sistema - ESS e do saldo da Conta de Compensação de Variação de Valores de Itens da Parcela A - CVA, das parcelas relativas ao respectivo consumidor no período em que utilizou a rede de distribuição; e

III - quando cabível, pagamento, ao agente de distribuição, dos encargos relativos à Recomposição Tarifária Extraordinária - RTE, de que trata o art. 4º da Lei nº 10.438, de 26 de abril de 2002, conforme regulação da ANEEL.

§ 2º Caberá à ANEEL estabelecer os critérios, montantes e prazos para as obrigações previstas neste artigo.” (G.N.)

3. No intuito de dar cumprimento ao disposto no decreto, a Aneel apresenta metodologia de cálculo do ressarcimento ao agente de distribuição.

4. Segundo exposto na Nota Técnica n.º 026/2011-SRE-SRD-SRT/ANEEL, de 9 de fevereiro de 2011, a Aneel menciona a dificuldade em determinar os investimentos específicos feitos na rede da distribuidora para o atendimento da unidade consumidora. Como suporte à determinação do valor de tais investimentos, a agência cita a possibilidade de usar o documento “Parecer de Acesso”, que descreve os investimentos necessários para atendimento da conexão ou de um aumento de carga da unidade consumidora que excedem aqueles constantes do contrato de conexão. Entretanto, relata que para as unidades consumidoras mais antigas, essa informação pode não ser recuperada.

5. Dadas as dificuldades em mensurar os valores mais antigos dos investimentos específicos, a Aneel propõe o cálculo por meio da própria tarifa que será o parâmetro balizador para os investimentos a serem ressarcidos pelo consumidor.

6. Para a definição dos investimentos a serem ressarcidos, a Aneel cita os procedimentos de obtenção dos parâmetros descritos abaixo:

i. receita de parcela B de responsabilidade da unidade consumidora para o período de 1 ano (Tarifa de Uso do Sistema de Distribuição - TUSD Fio B paga pela unidade consumidora aplicada à sua demanda anual);

ii. parcela de remuneração bruta de capital que compõe a receita de parcela B da distribuidora, de acordo com os valores apurados na última revisão tarifária periódica;

iii. investimento não depreciado associado à parcela de remuneração.

7. Disso, propõe a equação 1:

$$R_l = \frac{Receita_{FIO-B} \times \beta}{Wacc} \quad (1),$$

em que:

R_l : Ressarcimento dos investimentos devido por determinado consumidor

$Receita_{FIO-B}$: Receita de parcela B de responsabilidade da unidade consumidora para o período de 1 ano (12 meses)

$Wacc$: Taxa de retorno anual do investimento

β : Percentual da receita de parcela B da distribuidora referente à remuneração bruta de capital

8. Descrita a proposta para cálculo dos investimentos específicos da unidade consumidora, são apresentadas a seguir as sugestões dos procedimentos que devem ser adotados para o ressarcimento à distribuidora de Encargos de Serviços de Sistema - ESS, dos saldos da Conta de Compensação de Variação de Valores de Itens da Parcela A - CVA, e da Recomposição Tarifária Extraordinária – RTE:

- (i) ESS: conforme explicita a Aneel, em sua nota técnica que embasa a audiência em questão, as quotas do encargo são homologadas mensalmente pela Câmara de Comercialização de Energia Elétrica – CCEE para a respectiva área de concessão e, portanto, são impactadas pela migração do consumidor. Ou seja, após a efetiva migração do consumidor, as quotas terão seu valor reduzido, pois o mercado em MWh da

distribuidora diminuir. Sendo assim, o impacto provocado quando da entrada do consumidor no mercado ativo seria neutralizado, não sendo devido saldo de ESS pelo consumidor;

- (ii) CVA: a Aneel propõe calcular a parcela da tarifa financeira do consumidor que representa apenas a CVA e aplicá-la sobre o mercado do período entre a saída da unidade consumidora da rede da concessionária (interrupção do faturamento) e o próximo reajuste/revisão da concessionária. Além disso, a agência cita que o mercado utilizado neste período deve ser o considerado no processo de reajuste/revisão tarifária vigente; e
- (iii) RTE: segundo entendimento da Aneel exposto na Nota Técnica n.º 026/2011-SRE-SRD-SRT-SFF/Aneel, caso o consumidor se conecte à Rede Básica na modalidade de consumidor livre, deixará de existir o veículo de arrecadação da RTE, que é a tarifa de fornecimento aplicada ao consumo cativo. Ademais, já sendo o consumidor caracterizado como livre no sistema da distribuidora, a agência entende que o mesmo já não arca com esse encargo, não restando saldo a compensar.

9. Diante do exposto, deduz-se que a agência identificou a existência de uma lacuna regulatória, o que causa insegurança na atuação dos agentes e também custos de transação. Neste contexto, a proposta visa regulamentar o valor do ressarcimento à distribuidora pelo consumidor cuja unidade consumidora já esteja conectada à rede de distribuição e que pretenda se conectar à rede básica.

10. Os agentes impactados pela proposta da Aneel são: distribuidora, unidade consumidora conectada à rede de distribuição e que pretende migrar para a rede básica e demais unidades consumidoras da rede de distribuição.

2.2 – Opções à Regulamentação Proposta

11. No tocante ao cálculo dos investimentos específicos da unidade consumidora que pretende migrar para a rede básica, a alternativa à medida proposta é definir nova fórmula de cálculo ou não padronizar a fórmula de encargos dos consumidores já conectados à rede de distribuição e que pretendem se conectar à rede básica. O cálculo dos investimentos poderia ser feito para cada caso em específico, segundo informações de atendimento da conexão ou de aumento de carga da unidade consumidora. Dentre outras possibilidades, poderia ser analisada a viabilidade de elaboração de orçamento do investimento feito, com base em banco de dados de preços unitários de referência e considerando a taxa de depreciação do investimento feito para atendimento da unidade consumidora que pretende migrar.

2.3 – Dos Possíveis Impactos ao Bem-Estar Econômico

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

2.3.1 – Impactos à Concorrência

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

14. Apontados os elementos que podem, potencialmente, reduzir a concorrência, esta Secretaria entende que a matéria analisada pode implicar constrangimentos concorrenciais, haja

¹Referência: 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.

vista que o valor de ressarcimento pode não equivaler aos investimentos realizados pelo agente de distribuição.

15. Conforme citado pela própria Aneel na Nota Técnica n.º 026/2011-SRE-SRD-SRT/ANEEL, e explicitado com mais detalhes na seção 2.3.2, há a possibilidade de a fórmula sugerida pela agência tratar de forma igual agentes que deveriam ser tratados de forma diferente.

16. Eventualmente, a conexão da unidade consumidora à rede distribuidora pode ter se dado sem que houvesse necessidade de reforços na rede de uso comum (aproveitando, ou usando, capacidade remanescente); ou mesmo após a conexão de uma unidade consumidora “pioneira”, que tenha arcado, via participação financeira do consumidor, com os custos dos reforços da rede, em um movimento que se convencionou chamar de “boca de espera”.

17. Nas situações em que a unidade consumidora está conectada há mais tempo, haverá casos em que o investimento realizado pela distribuidora já foi depreciado. Pode, portanto, resultar em aumento significativo de custo para a conexão à rede básica e representar barreira econômica à migração pretendida. Isso ocorreria se o valor a ser ressarcido: (i) não refletir adequadamente os investimentos específicos feitos na rede distribuidora para o atendimento da unidade consumidora; e (ii) não considerar o tempo que a unidade já está conectada, e, inclusive, se houve tempo hábil para a depreciação do investimento considerado.

18. Por outro lado, nas conexões mais recentes e que tenham necessidade de investimentos mais elevados, o valor do investimento a ser ressarcido poderia ser inferior ao investimento efetivamente realizado pela distribuidora. Assim, consumidores que requereram grandes investimentos para atender sua demanda e que ainda não foram depreciados podem ser beneficiados pela fórmula de cálculo que considera o valor médio dos investimentos realizados pelas distribuidoras para atender o aumento global de sua demanda.

19. Conclui-se, portanto, que a norma proposta pela Aneel pode não tratar de forma isonômica os diferentes agentes consumidores da distribuidora. A título ilustrativo podemos citar o exemplo de duas unidades com nível de receita de parcela B similar nos últimos 12 meses, as quais deverão ressarcir à distribuidora no mesmo valor, independentemente do valor investido e depreciado pela distribuidora para atendimento de cada uma dessas unidades.

2.3.2 – Dos Impactos ao Bem-Estar Econômico

20. Segundo argumento da agência, a importância da metodologia proposta reside na padronização do cálculo, o que permite uniformidade, transparência e previsibilidade do valor do ressarcimento.

21. Vale observar que, do ponto de vista de eficiência econômica, é adequado imputar o ônus ao consumidor que deu causa ao investimento adicional realizado pelo agente distribuidor.

22. A remuneração pelo investimento adicional incentiva o agente distribuidor a expandir a sua rede de distribuição, sem comprometer a qualidade da prestação do serviço perante os demais consumidores. Caso o distribuidor não venha a ser devidamente remunerado pelo investimento realizado, os investimentos futuros poderão ser comprometidos devido à incerteza regulatória e ao receio de desequilíbrio econômico e financeiro dos contratos.

23. Se o ônus não for imputado à unidade consumidora que pretende migrar, provavelmente, a distribuidora repassará para os demais consumidores por meio de aumento da tarifa. No entanto, há o risco de esse repasse somente ser feito após o próximo ciclo de revisão tarifário, de forma que a distribuidora pode não ser ressarcida pela perda de receita no período anterior ao ciclo tarifário.
24. Portanto, o ressarcimento proposto evita que os demais consumidores da distribuidora sejam onerados pelo investimento destinado à conexão de outro consumidor ou que a distribuidora arque com o prejuízo. Deve-se ressaltar que a conclusão que se apresenta se refere tão somente aos investimentos. Isso porque, conforme citado na Nota Técnica n.º 026/2011-SRE-SRD-SRT/ANEEL, os custos operacionais devem ser mantidos, uma vez que a distribuidora continuaria a operar o sistema (o ativo não será desmobilizado). Dessa forma, segundo a agência, a tarifa dos demais consumidores poderá ser impactada a partir da revisão tarifária que suceder a migração do consumidor, em grau que dependerá do crescimento de mercado no período e dos ganhos de produtividade da distribuidora.
25. No entanto, aparentemente, a fórmula proposta pela Aneel não reflete os investimentos específicos voltados para a conexão do consumidor, tendo em vista que utiliza a TUSD – parcela referente a fio B como referência de cálculo. Esse hiato se deve ao fato de a remuneração dos investimentos considerados na TUSD-B referir-se à totalidade de investimentos realizados pela distribuidora para atendimento de todas as unidades consumidoras. Portanto, ainda que a remuneração que compõe a TUSD-B seja ponderada pela receita individual da unidade consumidora, o resultado pode não refletir adequadamente seu investimento específico.
26. Considerando o risco de interpretação de que a fórmula proposta pode não refletir os investimentos específicos, descontada a depreciação contábil, conforme disposto no decreto supracitado, recomenda-se que a Aneel fundamente melhor o uso da tarifa como balizador do cálculo para dirimir tal dúvida. Com isto, busca-se mitigar a possibilidade de que haja questionamentos acerca da não observância do estabelecido pelo Decreto nº 5.597/95, a saber, que o ressarcimento ao agente de distribuição dos investimentos específicos, descontada a depreciação contábil.
27. Por fim, a fórmula proposta considera a receita de parcela B por um período de 1 ano como um dos parâmetros para o cálculo do valor do ressarcimento. No entanto, a agência não esclarece na nota técnica os motivos que a levaram a considerar esse período.

3 – Conclusão

28. Considerando que a medida proposta pela Aneel visa atender o disposto no Decreto n.º 5.597, de 28 de novembro de 2005, e que o ressarcimento ao agente de distribuição dos investimentos específicos feitos na rede de distribuição para atendimento ao consumidor é desejável do ponto de vista concorrencial e de eficiência econômica, a Seae entende que a proposta deve prosperar.
29. No entanto, esta Secretaria faz as seguintes sugestões para a Aneel:
- aplicação de metodologia que reflita o investimento específico necessário para atender a conexão do consumidor que pretende migrar para a rede

- básica em vez de utilizar a tarifa como balizador da definição dos investimentos a serem ressarcidos pelo consumidor;
- caso não seja viável a aplicação de metodologia específica, demonstrar que os efeitos pelo uso da fórmula proposta não trarão distorções significativas aos consumidores, atribuindo-lhes valores de ressarcimentos muito diferentes do que aqueles efetivamente devidos;
 - justificação do uso do período de 12 meses para as informações de remuneração de capital;
 - fundamentação de que a metodologia proposta está em consonância com o disposto no Decreto nº 5.597/95, de forma a evitar futuros questionamentos jurídicos sobre a metodologia de cálculo de ressarcimento proposto e não causar instabilidade regulatória.

À consideração superior.



CHRISTIANE MARANHÃO DE O. BARBOSA
Assistente



CLAUDIO 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