

CONTRIBUIÇÃO PARA A AP ANEEL 043-03 METODOLOGIA E CÁLCULO DO FATOR X

Resumo

Neste documento serão apresentados os comentários da CERJ e da COELCE com relação à metodologia para o cálculo do Fator X, objeto da Audiência Pública ANEEL 043/03. Com relação a estes comentários, segue um resumo das posições propostas:

- Para o cálculo do Fator X_e previsto na Nota Técnica propõe-se utilizar as projeções elaboradas pelas concessionárias, devido ao fato de possuírem melhores ferramentas e conhecimento dos seus mercados específicos. A fim de permitir a neutralidade necessária à aplicação deste Fator, o Regulador deverá recalcular esta componente com os valores verificados no final do período tarifário. Contudo este deverá observar o necessário compartilhamento dos ganhos de eficiência entre os consumidores e as concessionárias, como forma de incentivo a estas.
- Com relação à aplicação da componente X_c , a mesma deverá ser retirada da fórmula considerando que não existe previsão contratual para a sua utilização, além do fato de que o índice (IASC) utilizado para sua definição ser considerado totalmente inapropriado ao contexto e à finalidade do Fator X, desqualificando também este índice para o objetivo que foi previsto.
- Propõe-se que a componente X_a não seja utilizada por considerarmos que sua aplicação distorce o caráter original do Fator X, uma vez que a mesma não se baseia em nenhum parâmetro de medição de produtividade e eficiência, mas somente mede a diferença da variação nominal do valor da mão de obra empregada e o IGPM. Deve-se também verificar a clara inobservância dos termos do Contrato de Concessão, pois se trata de segmentação dos custos da Parcela B para alteração do seu indexador de correção monetária, além do fato da existência da possibilidade de questionamento da competência legal do Conselho Nacional de Política Energética – CNPE em definir política tarifária.

Comentários Fator X_e

Com relação aos valores e parâmetros adotados, na aplicação do método “forward looking” proposto pela ANEEL para o cálculo do Fator X_e , deve-se considerar que as concessionárias possuem melhores ferramentas e conhecimento dos seus mercados específicos para desenvolverem as previsões de demanda e as projeções de receita, de investimentos em expansão e em reposição, entre outras, tendo o Regulador, através da verificação dos valores desses parâmetros no final do período tarifário, a possibilidade de ajustar os desvios observados.

Em complemento entende-se que a projeção física de vendas de energia proposta pela ANEEL não considera fatores específicos de cada classe de consumo, como por exemplo, a migração de clientes e os efeitos da reestruturação tarifária, pois só utiliza como variáveis explicativas o PIB e o número de clientes. Esta projeção física desempenha papel fundamental na metodologia do Fluxo de Caixa Descontado, já que afeta significativamente as projeções econômico-financeiras. Desta forma, acredita-se que as vendas de energia devam ser projetadas considerando variáveis explicativas típicas para cada classe de consumo e devam estar baseadas nas projeções informadas por cada concessionária. Além disso, devido às tarifas serem distintas para as diferentes categorias de consumidor, o mix de mercado deve ser

considerado na projeção da receita futura. Ressalta-se que a fórmula utilizada pelo Regulador para a projeção de investimentos e custos operacionais não incorpora essas especificidades.

Outro aspecto relevante a ser observado está relacionado com a proposta de recalcular anualmente a componente Xe durante o período tarifário. Neste ponto a existência de uma regra automática de reajuste anual das tarifas, entre duas revisões, conforme previsto nos Contratos de Concessão, tem a vantagem de simplificar e tornar mais efetiva a atuação do regulador, que não estará obrigado a se envolver, todos os anos e com todas as empresas, em um complexo processo de cálculo tarifário. Em complemento, verifica-se que quando na Nota Técnica se propõe o recálculo anual da componente Xe aparece de imediato uma contradição ao Contrato de Concessão que estabelece que o valor do Fator X será fixado no momento da revisão tarifária¹, e além disso, surge o problema de ter, na prática, revisões tarifárias anuais.

Com relação ao repasse integral dos ganhos de produtividade previstos na metodologia contida na Nota Técnica, cabe ressaltar que a regulação por incentivos, no âmbito da qual se aplica o Fator X, pressupõe que seja dado à concessionária o direito de se apropriar de uma parte dos ganhos de eficiência e produtividade auferidos durante cada período tarifário para efetivamente estimular a busca de eficiência.

Entendemos então que o valor do Xe deva ser mantido inalterado no intervalo entre revisões. Contudo o Regulador deverá no final do período tarifário, onde se verificarão os desvios ocorridos nas previsões realizadas, assegurar os necessários ajustes, que poderão ser créditos ou débitos da concessionária, para serem repassados no período tarifário subsequente.

Comentários Fator Xc

A utilização da pesquisa IASC para a definição da componente Xc (Fator de qualidade) é considerada como totalmente inapropriada ao contexto e à finalidade do Fator X, tendo em vista os conceitos firmados para sua aplicação. Observa-se que não se encontra, na utilização do IASC, qualquer relação econômica de causa e efeito com a questão de eficiência, pela razão adicional de que vários outros fatores influem no seu resultado final, afetando de maneira decisiva a avaliação que se pretende dar para a performance operacional eficiente da concessionária, que não necessariamente dependerá do nível de investimentos e melhorias em termos de eficiência e produtividade esperada.

Além deste fato, é observado que na medida em que a resposta à pesquisa (IASC) está influenciada pelo conhecimento da circunstância de que essa resposta produzirá a externalidade positiva de promover redução na tarifa de energia elétrica, é provável que a manifestação do consumidor deixe de ser representativa da finalidade do próprio IASC. Com isso, estaria o Regulador não só desnaturando o próprio Fator X, mas também, e igualmente, a desqualificar o próprio IASC como índice de satisfação do consumidor.

Outro ponto analisado é a ausência de previsão contratual acerca da consideração da satisfação do consumidor tanto como elemento da Revisão Tarifária Periódica, como na definição do Fator X observada na Cláusula Sétima do Contrato de Concessão²:

¹ Contrato de Concessão CERJ, Cláusula Sétima, Sexta Subcláusula.

“No processo de revisão das tarifas, estabelecido na Subcláusula anterior, o PODER CONCEDENTE estabelecerá o valor de X, (...)”

² Contrato de Concessão CERJ, Cláusula Sétima, Quinta Subcláusula.

“O PODER CONCEDENTE, de acordo com o cronograma apresentado neste item, procederá às revisões dos valores das tarifas de comercialização de energia, alterando-os para mais ou para menos, considerando as alterações na estrutura de custos e de mercado da CONCESSIONÁRIA, os níveis de tarifas observados em empresas similares no contexto nacional e internacional, os estímulos à eficiência e a modicidade das tarifas.”

Verifica-se que nenhum dos elementos elencados na cláusula mencionada tem correspondência com o Índice de Satisfação do Consumidor (IASC). Na realidade, inexistem estímulo ou incentivo algum à eficiência que possa traduzir-se por meio da manifestação do usuário acerca de sua percepção do serviço. Sendo assim, ao se introduzir novo parâmetro à Revisão Tarifária Periódica, e estando o mesmo ausente do Contrato de Concessão, na prática, está a violá-lo.

O IASC, ao se vincular à imagem da concessionária percebida pelos consumidores, possui caráter aleatório, decorrente da data em que se realiza a pesquisa e de fatores múltiplos, alheios ao serviço e não-gerenciáveis pela concessionária, que influenciam a satisfação do usuário, tais como o custo dos serviços, a renda do usuário, a influência de questões climáticas sobre o serviço, os distintos níveis de exigência entre usuários de distintas áreas, o desconhecimento dos limites das responsabilidades e deveres dos concessionários como, por exemplo, sua ausência de responsabilidade pela transmissão e geração de energia elétrica. Acrescenta-se a esses pontos a questão das concessionárias com zonas de alto nível de perdas comerciais e inadimplência, e por exercerem programas de controle, serem penalizadas por insatisfação desses consumidores.

Outro fato constatado é a aplicação de um critério subjetivo, em desfavor dos critérios objetivos e regulatórios já existentes. Assim, cria-se a distorção de se atribuir a dados aleatórios e não objetivos prevalência sobre os índices objetivos e normativos de qualidade do serviço – tais como o DEC e FEC. Ao mesmo tempo, constata-se a incidência de dupla penalização na utilização do Xc, considerando que estão previstas multas punitivas na regulamentação vigente pelo não cumprimento das metas dos indicadores qualidade nela estabelecida.

Comentários Fator Xa

A componente Xa proposta distorce o caráter original do Fator X, uma vez que a mesma não se baseia em nenhum parâmetro de medição de produtividade e eficiência, mas somente mede a diferença da variação nominal do valor da mão de obra empregada e o IGPM. Dessa maneira, o Regulador está propondo aplicar sobre a parcela de remuneração da concessionária um indicador composto, em sua grande parte, de variáveis de caráter diverso e distante do estabelecido no Contrato de Concessão. Em complemento, a utilização dessa componente Xa poderia ser levada ao extremo de corrigir as indexações de cada uma das variáveis da Parcela B, anulando, na prática, a indexação em função do IGPM.

Fica também a questão da existência de competência legal por parte do Conselho Nacional de Política Energética – CNPE para elaborar política tarifária, considerando o fato da inclusão desta componente adicional ter sido feita por meio da Resolução CNPE nº 1, de 2003. Esta atribuição encontra-se reservada à lei, nos termos do inciso III do parágrafo único do art. 175 da Constituição Federal.

Acrescente-se a esta irregularidade formal a clara inobservância dos termos do Contrato de Concessão, pois se trata de segmentação dos custos da Parcela B para alteração do seu indexador de correção monetária. Assim, essa segmentação como também a alteração do referido indexador, constituem clara violação ao Contrato de Concessão. O resultado da inclusão da componente Xa é a mudança do indexador tarifário estabelecido nos Contratos de Concessão.

Por fim, observe-se que a componente Xa não considera a evolução do valor da mão de obra no segmento específico da atividade de distribuição de energia elétrica, resultando em incompatibilidade com a filosofia associada à metodologia da Empresa de Referência empregada quando da revisão tarifária.