

RELATÓRIO E VOTO

PROCESSO: 48500.007101/2009-43

INTERESSADO: Concessionárias de distribuição de energia elétrica.

RELATOR: Diretor Romeu Donizete Rufino

RESPONSÁVEL: Superintendência de Regulação Econômica – SRE.

ASSUNTO: Aprovação de metodologia relativa à definição de Outras Receitas, para aplicação no Terceiro Ciclo de Revisões Tarifárias Periódicas – 3CRTP das concessionárias de distribuição de energia elétrica, resultado da Audiência Pública n. 40/2010.

I – RELATÓRIO

Entre 10 de setembro de 2010 e 10 de janeiro de 2011, a ANEEL submeteu à Audiência Pública n. 40/2010 as metodologias e os critérios gerais para o terceiro ciclo de revisões tarifárias periódicas das concessionárias de serviço público de distribuição de energia. Com relação ao tema Outras Receitas, foram disponibilizadas a Nota Técnica n. 266/2010-SRE/ANEEL, bem como a minuta do Submódulo 2.7 do PRORET.

2. Após análise das contribuições recebidas, a ANEEL aprimorou as propostas metodológicas e as submeteu à segunda etapa de Audiência Pública, no período de 16 de março a 16 de abril de 2011, de modo a proporcionar aos interessados a oportunidade de oferecer contribuições adicionais para a metodologia e critérios a serem adotados.

3. Deste processo resultou a Nota Técnica n. 299/2011-SRE/ANEEL, de 26 de outubro de 2011, que apresentou novos aprimoramentos na metodologia proposta e as respostas às contribuições após as duas etapas da Audiência Pública n. 40/2010.

4. Em 27 de outubro de 2011, o módulo 2 dos Procedimentos de Regulação Tarifária (PRORET) foi disponibilizado no site da ANEEL na internet.

5. Na 42ª Reunião Pública Ordinária da Diretoria Colegiada da ANEEL, realizada em 9 de novembro de 2011, decidi por retirar o processo de pauta durante a fase de discussões por entender necessário aprofundar a análise de alguns pontos apresentados.

6. Em 17 de novembro de 2011, consultei a Superintendência de Regulação Econômica sobre o tratamento das receitas de ultrapassagem de demanda e excedente de reativo como Obrigações Especiais, a qual se posicionou por meio da Nota Técnica n. 312/2011-SRE/ANEEL, de 18 de novembro de 2011.

7. É o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO

8. O mecanismo de revisão tarifária periódica busca preservar, a cada ciclo, o equilíbrio econômico-financeiro das concessões, observando, entre outros, a equalização entre receitas e despesas. Por esse motivo, no 3º ciclo, a ANEEL ampliou o conjunto de outras receitas avaliadas para composição do novo reposicionamento tarifário, e, além das receitas obtidas por meio de outras atividades empresariais, conforme prevê a Cláusula Primeira dos Contratos de Concessão, será observado também o conjunto de receitas provenientes do próprio serviço regulado, denominadas receitas inerentes ao serviço de distribuição de energia elétrica: ultrapassagem de demanda, excedente de reativos, serviços cobráveis e encargos de conexão.

9. Para fins de aplicação da metodologia, as outras atividades empresariais, que são adicionais ao serviço e não estão diretamente relacionadas à atividade fim da concessão, serão segregadas em (i) atividades complementares, para as quais não é possível segregar claramente suas despesas associadas, pois estas já estão cobertas pela receita advinda da atividade regulada e incluem o compartilhamento de infra-estrutura e sistemas de comunicação, e (ii) atividades atípicas, que são desenvolvidas pela concessionária e às quais se impõem critérios de administração e gestão que permitem total distinção de contabilização dos custos e resultados, a saber: prestação de serviços a terceiros (consultoria, operação e manutenção, comunicação e engenharia) e arrecadação de convênios.

10. Este processo de aprovação da metodologia relativa à definição de Outras Receitas foi inicialmente incluído na pauta da 42ª reunião pública ordinária da diretoria de 2011, juntamente com os demais processos relativos às metodologias para o Terceiro Ciclo de Revisões Tarifárias Periódicas das Concessionárias de Distribuição de Energia Elétrica – 3CRTP. Entretanto, durante a fase de discussões, decidi retirá-lo de pauta para considerações adicionais, especificamente sobre o tratamento a ser dado para as receitas provenientes das penalidades aplicadas por ultrapassagem de demanda e excedente de reativo.

11. Estas receitas têm natureza diversa das demais receitas inerentes ao serviço de distribuição, o que justifica seu tratamento diferenciado. Enquanto os serviços cobráveis e os encargos de conexão referem-se a atividades adicionais ao serviço que somente são realizadas a pedido do consumidor e que podem ser consideradas benéficas para a concessão, já previstos nos custos operacionais, a ultrapassagem de demanda e o excedente de reativo são prejudiciais à operação do sistema, devendo-se buscar sua constante redução.

12. Estas infrações geram custos adicionais pela necessidade de investimentos ou atividades operacionais que garantam robustez aos sistemas de distribuição de energia elétrica no atendimento ao seu mercado. No entanto, estes custos já estão cobertos pela receita do serviço regulado. Portanto, tem-se claro que a natureza dessas receitas não tem por objetivo ser compensatória à distribuidora, sendo sua finalidade a de estabelecer incentivos ao melhor uso dos sistemas.

13. Desta forma, compartilho o entendimento da SRE de que não é razoável que a concessionária se aproprie dos montantes apurados com ultrapassagem de demanda e excedente de reativos, visto que a arrecadação dessas receitas excede à receita requerida estabelecida pela metodologia vigente, o que resulta em ganhos extraordinários da concessionária em atividades que são próprias do serviço regulado, que já foram adequadamente tratadas na tarifa e que não tem relação com ganhos decorridos da eficiência em sua prestação, pois estas receitas claramente estão associadas ao uso ineficiente da rede pelo consumidor. Assim, entendo que estas receitas devem ser também destinadas à modicidade tarifária.

14. A princípio, a proposta submetida à primeira etapa da Audiência Pública n. 40/2010 previa reversão integral da média dos valores arrecadados no último ciclo tarifário. Na segunda etapa propôs-se alterar a forma de compartilhamento destas receitas com os consumidores finais, que ocorreria de forma gradual (entre 70% e 100%) em função da relação obtida entre a receita nos 12 meses anteriores à revisão e a Parcela B associada ao mercado de AT e MT.

15. Após análise das manifestações recebidas na segunda etapa da AP, foi proposto o ajuste da equação que estabelece a curva de compartilhamento, mantendo o percentual destinado à modicidade entre 70% e 100% da receita. O objetivo da alteração foi buscar incentivos para que as concessionárias estabelecessem ações que permitissem o decréscimo dos montantes arrecadados para níveis próximos de 10% da relação entre essas receitas e a Parcela B, ao tempo que aumentasse sua participação sobre as receitas de ultrapassagem de demanda e excedente de reativos.

16. Propôs-se ainda, alternativamente, a neutralidade no tratamento dessas receitas, sem que se imputasse qualquer risco na arrecadação desses montantes e o seu posterior repasse à modicidade. Para tanto, porém, seria necessário ajustar a redação atual da cláusula sétima dos contratos de concessão, pela supressão do comando incluído no aditivo contratual celebrado em 2005, que excluiu as receitas de ultrapassagens de demanda e excedentes de reativos nos reajustes tarifários.

17. Apesar de permitir que seja alcançada a modicidade das tarifas, pela reversão desses recursos, ou parte deles, ao consumidor final, a metodologia proposta originalmente para as receitas de ultrapassagens de demanda e excedentes de reativos apresentava desvantagens, uma vez que não proporcionava um sinal efetivo para que a distribuidora atuasse no sentido de reduzir o máximo possível estas infrações ao longo de todo o ciclo de revisão, em virtude da perda de receita que seria percebida pela concessionária.

18. Das discussões desenvolvidas, identifiquei como possível abordagem para o tratamento destas receitas sua caracterização como obrigações especiais. Assim, solicitei à SRE que analisasse a questão sob esta perspectiva.

19. As Obrigações Especiais, conforme disposto no submódulo 2.3 (base de remuneração regulatória) do módulo 2 do PRORET, são recursos relativos à participação financeira do consumidor, das dotações orçamentárias da União, verbas federais, estaduais e municipais e de créditos especiais vinculados aos investimentos aplicados nos empreendimentos vinculados à concessão. As Obrigações Especiais não

são passivos onerosos e nem créditos do acionista, devendo compor a base de remuneração regulatória como redutoras do ativo imobilizado em serviço.

20. Assim sendo, a SRE entende ser possível que as receitas aqui discutidas sejam enquadradas como uma das fontes mencionadas acima, tornando-se recursos da concessão e não do acionista e, desta forma, utilizadas apenas em benefício do sistema de distribuição de energia elétrica e, conseqüentemente, do consumidor final. Considera ainda ser razoável que as receitas pagas pelos consumidores infratores retornem como recurso exclusivo da concessão, pois os reforços necessários para fazer frente à ultrapassagem de demanda e excedente de reativos já estão sendo pagos, de fato, pelos usuários do sistema.

21. A SRE concluiu, ao final, pela viabilidade do tratamento dessas receitas como obrigações especiais. No entanto, como a original, essa alternativa também pode não dar o correto estímulo à redução dessas receitas se tratada isoladamente. É que o atraso em relação à percepção da receita e a sua consideração como obrigações especiais pode não ser suficiente para dar o devido incentivo para que a distribuidora procure reduzi-la. Nesse sentido, é importante que o sinal regulatório seja aplicado diretamente sobre o responsável por sua ocorrência, que é o consumidor final.

22. Assim, ponderou, com o que concordo, que, qualquer que seja a abordagem utilizada, para a redução efetiva destas receitas faz-se necessário a edição de normas que tratem com mais rigor o usuário do sistema que efetua o uso não eficiente da rede. Ações neste sentido incluiriam, por exemplo, a precificação dos excedentes de reativos, por meio da definição de tarifas variáveis em função do fator de potência, e a definição de regras para ajustes nos contratos que permitam alteração mais dinâmica na demanda de potência ativa. Também torna-se relevante uma maior disseminação da informação sobre o uso adequado da rede.

23. Recomendou, ainda, que as receitas auferidas a título de ultrapassagem de demanda e excedente de reativos passem a ser contabilizadas numa subconta específica a partir de 01/01/2012 e que, por estarem associadas a caixa, e não a investimento, não sofram efeito da depreciação até que sejam transferidas para a conta de Obrigações Especiais na data da próxima revisão tarifária da distribuidora sob análise. Para tanto, faz-se necessário que a SFF ajuste o Manual de Contabilidade neste sentido.

24. Esclareço que as receitas a serem registradas como obrigações especiais referem-se ao montante total arrecadado após a dedução do percentual regulatório de 3,5% da receita, que foi calculado com base no histórico de contabilização do ONS para ultrapassagens de demanda na rede de transmissão. Esse percentual tem por objetivo evitar que ultrapassagens na área de concessão da distribuidora resultem em despesas adicionais no pagamento pelo uso do sistema de transmissão. Também devem ser deduzidos do valor dessas receitas os correspondentes tributos incidentes pela mesma e os valores associados a receitas irre recuperáveis.

25. Apesar de não se indicar neste momento nenhuma destinação específica para estas receitas, deixo claro que oportunamente poderá ser apresentado regulamento orientando o tipo de investimento a ser realizado com este recurso.

26. Ainda sobre esse tema, em relação aos argumentos jurídicos contrários à captura das receitas de ultrapassagem de demanda e excedente de reativo, que foram predominantes entre as contribuições recebidas e que pretendiam justificar o desrespeito da metodologia às cláusulas econômicas do contrato de concessão, bem como eventual quebra do seu equilíbrio econômico-financeiro inicial, ressalto que a Procuradoria Geral da ANEEL se manifestou pela legalidade da proposta apresentada na AP 40/2010 para a captura das receitas de ultrapassagem de demanda e excedente de reativo no processo de revisão tarifária periódica. De acordo com o Parecer n. 611/2011-PGE-ANEEL/PGF/AGU, de 26/9/2011, as contribuições “ignoram a correta natureza jurídica das tarifas de ultrapassagem de demanda e excedente de reativos”, que é a prestação de serviços e “conferem uma incorreta interpretação à subcláusula sexta da cláusula sétima na medida em que esta veda a captura das receitas em discussão quando do reajuste, nada dispondo acerca das revisões tarifárias”.

27. Além disso, conclui ainda que “na redação originária do contrato de concessão, não se exclui da receita anual de fornecimento e da receita anual de suprimento as receitas concernentes à ultrapassagem de demanda e excedente de reativos, o que afasta a idéia de alteração da condição original do contrato”, que era a base da argumentação apresentada nos pareceres jurídicos contrários à proposta. Assim, mesmo após o termo aditivo que incluiu a vedação da inclusão dessas receitas no reajuste tarifário, não há impeditivo legal que estas sejam consideradas nos processos de revisão tarifária, conforme pretende a ANEEL.

28. Passo, a seguir, a apresentar o tratamento a ser considerado para serviços cobráveis e encargos de conexão e para as outras atividades empresariais, que são adicionais ao serviço e não estão diretamente relacionadas à atividade fim da concessão.

29. Os valores considerados para estas receitas corresponderão à soma dos valores arrecadados nos 12 (doze) meses anteriores à revisão tarifária, descontando-se os encargos e tributos correspondentes (receita líquida). O objetivo é minimizar eventuais distorções decorrentes de alterações no histórico de arrecadação do último ciclo tarifário e incorporar as recentes alterações na regulamentação setorial.

30. Exceção ocorre na apuração das receitas associadas a serviços cobráveis, pois estas sofreram alterações em sua fórmula de cálculo a partir da publicação REN n. 414/2010 e seus valores atualmente arrecadados não são mais compatíveis com os níveis históricos. Assim, excepcionalmente para o grupo de distribuidoras com data de revisão tarifária até setembro de 2011, 7 no total, a média mensal dos valores arrecadados entre outubro de 2010 e o mês de sua revisão tarifária será anualizada para o cálculo das receitas.

31. Para as outras atividades empresariais, fica mantida a proposta de divisão equânime do lucro líquido (após dedução das despesas regulatórias) entre a concessionária e os consumidores finais do serviço de distribuição, ou seja, 50% será atribuído à empresa, com fins de se estimular a eficiência na prestação do serviço, enquanto a outra parcela será destinada à modicidade tarifária. No entanto, para o grupo das atividades complementares, considerando que suas despesas já são consideradas nas tarifas do serviço regulado, essas também serão destinadas à modicidade.

32. Finalmente, quanto ao compartilhamento de infraestrutura, ressalto que foram recebidas contribuições que questionam a cobertura da totalidade das despesas decorrentes da prestação do serviço, conforme estabeleceu a proposta da ANEEL. Além disso, relacionam diversas atividades que, em tese, não estariam incluídas na Empresa de Referência, que definiu os custos operacionais eficientes no segundo ciclo de revisões tarifárias.

33. A proposta estabelecida na AP 40/2010 definia despesas de 80% da receita líquida, que já estão cobertas pela tarifa do serviço regulado, essencialmente a remuneração e custos operacionais dos ativos envolvidos. Portanto, além de 50% do lucro líquido regulatório (igual a 10%), a parcela de despesas também seria destinada aos consumidores finais, totalizando 90% da receita líquida decorrente da prestação do serviço.

34. Sobre este tema, é importante destacar que a Empresa de Referência não é exaustiva quanto às atividades que definem as despesas operacionais, portanto, não detalhar alguma atividade resultante do compartilhamento não significa assumir que essa despesa não está coberta. Ainda, no segundo ciclo, foi realizada análise de consistência global, que tinha por objetivo assegurar que os resultados do modelo estariam em nível adequado para operação e manutenção de uma concessão de distribuição, o que incluía, certamente, os custos com as atividades de compartilhamento de ativos.

35. Além disso, o aprimoramento do modelo que estabelecerá os custos operacionais no terceiro ciclo, por meio da aplicação de técnicas de benchmarking, também tem por objetivo assegurar a cobertura dos custos eficientes com essas atividades, considerando que todas as concessionárias contabilizam despesas de compartilhamento de infraestrutura. Assim, estes estarão plenamente cobertos pela tarifa, o que não justifica a inclusão de despesas adicionais. Portanto, o pleito não será acatado, mantendo-se 90% da receita líquida destinados à modicidade tarifária.

36. Desta forma, apresento, na tabela a seguir, o resumo da metodologia de compartilhamento de outras receitas a ser aplicada no 3º ciclo de revisões tarifárias.

Resumo da metodologia de compartilhamento de outras receitas no 3º ciclo

Natureza	Classificação	Descrição	Despesa regulatória	Lucro	% da Receita Revertida
Receitas inerentes ao serviço de distribuição (Cláusula 7ª dos Contratos de Concessão)		Serviços Cobráveis	--	100%	100%
		Encargos de Conexão	--	100%	100%
Atividades complementares (Cláusula 1ª)	Captura a despesa e 50% do lucro	Compartilhamento de infraestrutura	80%	20%	90%
		Sistemas de comunicação (PLC)	20%	80%	60%

Natureza	Classificação	Descrição	Despesa regulatória	Lucro	% da Receita Revertida
Atividades atípicas (Cláusula 1ª)	Captura 50% do lucro	Serviços de consultoria	40%	60%	30%
		Serviços de O&M	80%	20%	10%
		Serviços de comunicação	20%	80%	40%
		Serviços de engenharia	80%	20%	10%
		Convênios	20%	80%	40%

III – DIREITO

37. A presente decisão tem amparo legal considerando o art. 3º da Lei n. 9.427, de 26/12/1996, com redação dada pelo art. 9º da Lei n. 10.848, de 15/03/2004; inciso V do art. 29 da Lei n. 8.987, de 13/02/1995; Decreto n. 2.335, de 6/10/1995; a Cláusula Sétima dos Contratos de Concessão de do Serviço Público de Distribuição de Energia Elétrica.

IV – DISPOSITIVO

38. Do exposto, e com base nos autos do Processo n. 48500.007107/2009-93, voto por (i) aprovar, nos termos da minuta anexa, o Submódulo 2.7 dos Procedimentos de Regulação Tarifária - PRORET, o qual estabelece a metodologia a ser utilizada para definição do tratamento regulatório de outras receitas no Terceiro Ciclo de Revisões Tarifárias Periódicas das concessionárias de serviço público de distribuição de energia elétrica (3CRTP); (ii) determinar à SFF que, no prazo de 10 dias, submeta a este colegiado proposta de ajuste no Manual de Contabilidade do Setor Elétrico no sentido de estabelecer subconta específica para registro contábil das receitas relativas a ultrapassagens de demanda e excedentes de reativo como obrigações especiais que não sofram os efeitos da depreciação até seu efetivo cômputo no processo tarifário da concessionária; e (iii) determinar à SRD e SRC, sob a coordenação da SRD e no prazo de 180 dias, que procedam aos ajustes necessários no regulamento técnico, alterando o disposto na Resolução Normativa nº 414/2010, de modo a intensificar o sinal regulatório sobre usuário do sistema para incentivar o uso eficiente da rede.

Brasília, 22 de novembro de 2011.

ROMEY DONIZETE RUFINO
Diretor