



São Paulo, 01 de fevereiro de 2021

DEINFRA ENE F000013

## **CONSULTA PÚBLICA ANEEL Nº 35/2020**

**Reequilíbrio econômico-financeiro das concessionárias de distribuição e Sobrecontratação Involuntária em razão de variação de carga decorrente dos efeitos da pandemia da Covid-19**

A Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) apresenta suas contribuições no âmbito da Consulta Pública nº 35/2020 (3ª fase) da Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), que tem como objetivo: “i) aprimorar a proposta de revisão do Submódulo 2.9 do Proret; ii) discutir alternativas regulatórias para a definição de metodologia do cálculo da Sobrecontratação Involuntária, de que trata o § 7º, do art. 3º do Decreto nº 5.163/2004, em razão de variação de carga decorrente dos efeitos da pandemia da covid-19, apurada conforme regulação da ANEEL; e iii) discutir a alocação dos custos financeiros advindos da operação de crédito da Conta destinada ao setor elétrico para enfrentamento do estado de calamidade pública advindo da pandemia de covid-19 no país.”.

## Da sobrecontratação involuntária

O relatório de AIR nº 8/2020-SRM/ANEEL trata sobre a regulamentação do § 7º, do art. 3º do Decreto nº 5.163/2004, que considera como sobrecontratação involuntária a “redução de carga decorrente dos efeitos da pandemia da covid-19”. O estudo considera quatro opções regulatórias para se calcular o montante da sobrecontratação, discutindo alternativas para definição da carga de referência para o ano de 2020 – i.e., um cenário hipotético, no qual a carga não seria afetada pelos efeitos da pandemia:

- A. A previsão de carga para o Simples/EPE encaminhada em 2019 para o ano de 2020;
- B. A previsão de carga encaminhada pelas distribuidoras no âmbito da declaração de necessidades para o Leilão de Energia Existente A-1 de 2019;
- C. A previsão de carga resultante da aplicação de crescimento médio do período de sete anos à carga do ano de 2019; e
- D. A simples apuração da diferença entre as cargas de 2020 e 2019.

Após análise, a agência propõe a aplicação da alternativa B, quando possível, e da Alternativa A, para os demais casos. De forma geral, parece-nos adequada a proposta feita pela ANEEL, com algumas ressalvas que serão feitas adiante. Em relação às alternativas C e D, a FIESP concorda com a argumentação apresentada pela agência e defende que tais opções devem ser descartadas.

A previsão de carga utilizando um crescimento médio histórico é extremamente precária e pode ser influenciada por uma série de fatores, estranhos ao objetivo pretendido. Primeiro porque a própria escolha da “janela temporal” é um exercício discricionário. Optou-se por avaliar uma janela de 7 anos, por ser a mais longa possível no contexto do Novo Sistema de Contabilização e Liquidação. Reitera-se que, mesmo assim, o período é demasiadamente curto e foi muito influenciado por inúmeros fatores,

como a crise econômica de 2015-16 e a escalada tarifária que alcançou o país, a partir de 2015, que impactaram de forma significativa a carga do sistema.

Além disso, a análise pelo crescimento histórico da carga ainda inclui outros elementos, como a expansão da geração distribuída – que afeta a carga das distribuidoras – e a migração de consumidores para o mercado livre – o que seria mais passível de tratamento (conforme parágrafo 78 do relatório), mas exigiria verificar os efeitos das migrações para cada ano do histórico analisado. Por fim, ainda seria preciso comparar o efeito da temperatura média no período com aquela verificada em 2020, uma vez que sistemas de refrigeração têm impacto cada vez mais relevante na carga do sistema elétrico.

A mesma linha argumentativa pode ser utilizada para descartar o uso da carga verificada no ano de 2019 como referência. Exceto se outras projeções oficiais confirmarem a expectativa de um crescimento nulo da carga para 2020 – o que não parece ser o caso –, não se sustenta o uso de apenas um ano do histórico como cenário contrafactual, para apurar a sobrecontratação em 2020.

Em relação às alternativas A e B, algumas observações merecem ser feitas, à luz dos argumentos trazidos pela ANEEL no relatório de AIR.

A agência aponta como uma fraqueza da alternativa B, o fato de nem todas as distribuidoras terem apresentado sua previsão de carga, no âmbito do leilão A-1 de 2019. Além disso, destaca que *“o foco principal no momento da declaração de necessidades pelos agentes de distribuição é o montante de energia a ser adquirido”*. Tais afirmações precisam ser mais bem detalhadas, dado que esta foi a alternativa principal escolhida pela ANEEL.

Quantas distribuidoras apresentaram sua previsão de carga para o leilão A-1 de 2019? Quais não apresentaram e por quê? Quais os possíveis efeitos do foco principal ser a contratação de energia no leilão? Isso pode tornar as distribuidoras mais, ou menos, conservadoras na declaração de necessidade?

Além disso, cabe um questionamento, levando em conta o que determinam os artigos 17 e 18 do Decreto 5.163/2004: por que alguns agentes de distribuição não enviaram sua previsão de carga, se é determinado que *“todos os agentes de distribuição”* assim o devem fazer?

Sobre a alternativa A, a ANEEL aponta como uma possível fraqueza o fato das informações inseridas no Simples/EPE não serem precisas, do ponto de vista da contabilização, tendo que passar por uma série de cálculos para permitir seu uso. Além disso, faltaria a projeção de perdas na rede de distribuição para algumas concessionárias – um outro *“gap”* injustificado nos dados.

Apesar dos ajustes necessários, o uso da alternativa A também parece razoável, para a finalidade pretendida, inclusive não sendo contaminada por nenhuma estratégia de compra de energia por parte das distribuidoras.

Assim, para dar mais confiabilidade às previsões de carga para 2020, sugerimos que a ANEEL apresente algumas análises comparativas (testes de sensibilidade), que demonstrem a robustez dos dados que se pretende utilizar.

- i. Comparativo entre a previsão de carga para o Leilão A-1/2019 e para o Simples/EPE (para aquelas distribuidoras que fizeram ambas as declarações): após o tratamento dos dados, as informações apresentadas são coerentes? Se não, há justificativas plausíveis para as diferenças apuradas?
- ii. Comparativo entre as previsões de carga acima e as previsões oficiais de carga para 2020 (EPE/ONS/CCEE): lembrando que esta foi uma *proxy* utilizada pela ANEEL, quando da estimativa de redução de mercado para o ano de 2020.
- iii. Comparativo entre as previsões para 2020 e a carga verificada nos meses de janeiro e fevereiro (dois períodos mensais completos, pré-pandemia). Como se sabe, a carga do sistema apresentou queda significativa nos dois primeiros meses de 2020, quando comparada ao ano anterior (-5,5% em janeiro de 2020 e -3,6% em fevereiro). Há como garantir que essa dinâmica seria diferente nos demais meses? Quais fatores podem justificar a queda da carga nos primeiros meses do ano e como expandir essa análise para os demais meses?
  - a. Subsidiariamente, propomos o estabelecimento de um “fator de ajuste”, calculado a partir do comportamento da demanda em janeiro e fevereiro (ou, até 19 de março, imediatamente antes do corte aplicado pela ANEEL para apuração da sobrecontratação). Este “fator de ajuste” poderá considerar, por exemplo, o comportamento da atividade econômica no início do ano e a variação da temperatura média mensal, em relação a 2019. Por fim, este fator deverá ser aplicado sobre as previsões feitas em 2019.
  - b. O objetivo da aplicação do “fator de ajuste” é expurgar da base de cálculo da sobrecontratação, efeitos sobre a carga não advindos da pandemia, mas do comportamento próprio da carga, que poderia variar naturalmente em relação às projeções, mesmo que as medidas de enfrentamento à Covid-19 não fossem aplicadas.
- iv. Comparativo para anos anteriores (2016 a 2019, se possível), das projeções entregues pelas distribuidoras, seja para o Leilão A-1 ou para o Simples/EPE, com a carga realizada, a fim de verificar o grau de assertividade das projeções de carga feitas nestes casos.

Além disso, fundamental que a ANEEL dê ampla publicidade aos dados, para que a sociedade tenha a oportunidade de realizar as mesmas análises acima. Imprescindível ser de conhecimento público aquelas distribuidoras que não declararam sua previsão de carga para o Leilão A-1/2019 e aquelas que não declararam as perdas no sistema de distribuição no Simples/EPE – assim como o procedimento que será adotado em cada situação.

Para todos os casos, é importante avaliar-se também o efeito da micro e minigeração distribuída (MMGD) sobre a carga estimada e aquela verificada. Apesar dos efeitos da pandemia sobre o setor, o crescimento da MMGD em 2020 ainda foi bastante considerável – com acréscimo anual de 2,5 GW de potência (aprox., 400 MWméd/ano de geração), mais do que dobrando a capacidade total instalada, em 31/12/2019, de 2,2 GW.

Assim, a FIESP apoia a proposta da ANEEL de aplicação da alternativa B, como métrica principal para determinar a carga prevista para 2020, e da alternativa A, para os casos nos quais não for possível aplicar a alternativa B. Porém, apresentamos uma série de contribuições no sentido de ampliar a publicidade dos dados que serão aplicados, assim como sugerimos alguns testes de sensibilidade (itens ‘i’ a ‘iv’, acima), para demonstrar a aplicabilidade dos dados selecionados. Analisar a qualidade das informações apresentadas – inclusive em anos anteriores (item ‘iv’) – é fundamental para dar confiabilidade à proposta ora em consulta pública.

Propomos ainda o estabelecimento de um “fator de ajuste” sobre as previsões de carga feitas em 2019, que deverá ser calculado a partir do comportamento da demanda observado entre 01/01/2020 e 19/03/2020, a fim de expurgar da base de cálculo da sobrecontratação efeitos sobre a carga que não guardam relação direta com as medidas de enfrentamento à pandemia da Covid-19.

## Da alocação dos custos financeiros da Conta-Covid

Em relação à proposta de alocação dos custos acessórios da Conta-Covid, a FIESP manifesta posição divergente à da ANEEL<sup>1</sup>. Versa a agência reguladora, no relatório de AIR nº 9/2020-SRM/ANEEL, que:

*53. Essa operação financeira foi autorizada pela Medida Provisória nº 950/2020 e teve como propósito assegurar liquidez às distribuidoras em função da redução da arrecadação, aumento da inadimplência e redução do consumo de energia.*

*55. Nesse sentido, a estruturação da solução denominada Conta-covid beneficiou o consumidor no período crítico da pandemia, ao neutralizar aumentos*

---

<sup>1</sup> Ressaltamos que, na nossa visão, o repasse da Conta-Covid aos consumidores carece de base legal, em virtude da caducidade da MP 950/2020, conforme contribuição enviada pela FIESP no âmbito da CP 72/2020. Disponível em: <https://bit.ly/3oBSlr3>. Acesso em: 01/02/2021.

*expressivos que ocorreriam nos meses seguintes, possibilitando diluir esses custos em 60 meses. Como mencionado no voto da Diretora Relatora Elisa Bastos Silva, (...), os valores cobertos pela operação de crédito correspondem a custos que já seriam repassados aos consumidores a partir dos próximos processos tarifários e, por conseguinte, não correspondem a reconhecimento de custos adicionais. (...)*

*56. Sob o ponto de vista das empresas, a Conta-covid garantiu liquidez para fazer frente aos custos inerentes à prestação do serviço, em momento de incerteza quanto à evolução da crise desencadeada pela pandemia da Covid-19. A estimativa da ANEEL no momento da definição dos limites da captação de recursos foi de perda de 6,3% na arrecadação média do setor. Embora tenha havido perda de arrecadação, as obrigações setoriais das empresas são em grande medida inflexíveis, de forma que o empréstimo garantiu liquidez e a continuidade das operações sem necessidade de grande esforço de captação no mercado de crédito ou de inadimplência setorial. (grifo nosso)*

Ainda que a FIESP tenha interpretação diferente sobre os benefícios da Conta-Covid aos consumidores<sup>2</sup>, é fundamental neste momento retornarmos aos princípios que orientaram a operação financeira e como eles relacionam-se com o modelo tarifário em vigor. Conforme exposto no trecho acima, a Conta-Covid teve como *objetivo principal* garantir a liquidez das concessionárias de distribuição de energia elétrica e a manutenção do fluxo de pagamentos no setor. Tendo esta finalidade em mente, a ANEEL estimou a redução de mercado que seria observada pelas distribuidoras até o final de 2020 e a perda de arrecadação, por aumento de inadimplência. Os valores estimados constam da Tabela 1, a seguir.

Tabela 1. Previsão dos efeitos da pandemia (ANEEL)

| Previsão ANEEL (CP 35/2020)                      | milhões R\$ |
|--|-------------|
| Efeito de redução do mercado                     | 6.376,76    |
| Efeito de redução de arrecadação (inadimplência) | 8.041,51    |
| Efeito dos diferimentos Grupo A                  | 907,40      |
| Efeitos da pandemia                              | 15.325,66   |

Fonte: ANEEL

Por opção das concessionárias, o montante total captado ficou ligeiramente abaixo do limite máximo definido pela agência – R\$ 14,8 bilhões. O valor repassado às concessionárias foi considerado nos processos tarifários das distribuidoras, abatendo impactos financeiros de custos já suportados pelas concessionárias – ou seja, custos que seriam repassados às tarifas, ao longo de 12 meses, e que deixaram de ser arcados pelos consumidores naquele momento.

<sup>2</sup> Posição externada em suas contribuições às 1ª e 2ª fases da CP 35/2020. Disponível em: <https://bit.ly/3cp86PA>. Acesso em: 29/01/2021.

A partir desta argumentação, a ANEEL apresenta sua proposta de alocação dos custos financeiros e acessórios da Conta-Covid, conforme a Tabela 2. Incluímos na quarta coluna os valores de cada item, conforme Termo de Aceitação assinado pelas concessionárias. Observa-se que os consumidores serão responsáveis pelos custos acessórios referentes a 92% da Conta-Covid.

Tabela 2. Proposta ANEEL para alocação dos custos acessórios da Conta-Covid

| Alocação do custo  | Característica                                      | Item, conforme REN nº 885/2020                                    | milhões R\$ |
|--|---|---|-------------|
| Consumidor   | Parcela A   | Efeitos financeiros da sobrecontratação (art. 3º, I)              | 3.058,60    |
|  |   | Saldo em constituição da CVA antes da contratação (art. 3º, II)   | 3.804,28    |
|  |   | Saldo em constituição da CVA posterior até dez/2020 (art. 3º, II) | 2.083,35    |
|  |   | Neutralidade dos encargos setoriais (art. 3º, III)                | 742,52      |
|  | Saldo não amortizado da CVA (art. 3º, V)            | 3.443,85  |             |
| Postergações e diferimentos  | Postergação dos resultados tarifários (art. 3º, IV) | 504,26  |             |
|  | Saldo não amortizado de diferimentos (art. 3º, VI)  | 405,46  |             |
| Concessionários: até a reversão (e na sua proporção) no(s) processo tarifário(s) | Parcela B   | Antecipação da Parcela B (art. 3º, VII)                           | 805,80      |
| Concessionários  | Grupo A   | Livre negociação com o consumidor do Grupo A                      | 480,34      |

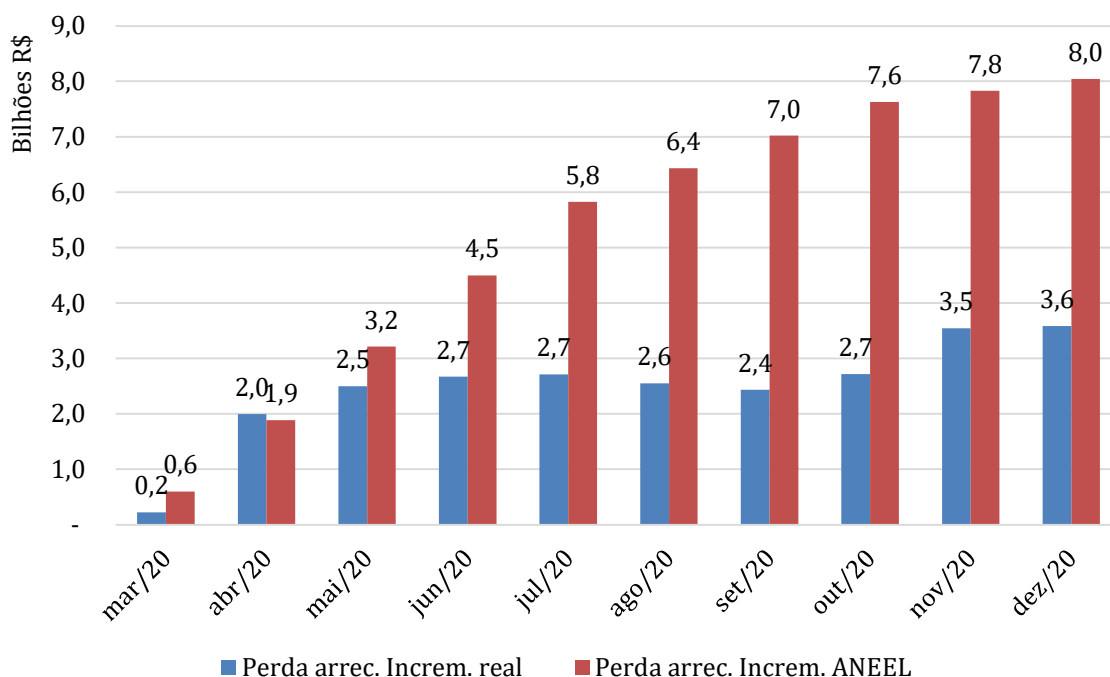
Fonte: ANEEL

Porém, na visão da FIESP, a repartição dos custos acessórios deixou de considerar aspectos importantes da operação. Não foram feitas, por exemplo, análises sobre o comportamento da inadimplência e da queda de mercado, até 31/12/2020. Estas análises devem ser feitas, a fim de comparar o valor estimado em junho com aquelas efetivamente verificados. Esta avaliação é fundamental para determinar quem foram os beneficiários da Conta-Covid – não apenas em tese, mas de fato.

Para ilustrar este ponto, apresentamos o caso da inadimplência estimada pela ANEEL, na 1ª fase da CP 35/2020, versus aquela efetivamente verificada. A evolução da perda de arrecadação incremental – conforme metodologia estabelecida pela própria ANEEL – é apresentada na Figura 1, a seguir.



Figura 1. Perda de arrecadação incremental acumulada (bilhões R\$)



Fonte: elaboração FIESP com base em dados ANEEL

Constata-se que a inadimplência real incremental ficou em 45% da estimada no auge da crise. Ou seja, a pressão sobre o caixa das distribuidoras foi menor do que o esperado – diminuindo a necessidade de injeção de liquidez naquele momento. O consumidor, por sua vez, ainda que tenha observado o “benefício” de um impacto tarifário imediato mais ameno, pagará um *spread* considerável nos próximos anos, por esta postergação do reajuste tarifário.

De forma mais específica. A parcela financeira que seria ajustada pela SELIC, para os meses entre reajustes tarifários, será ajustada por CDI+3,8% - num horizonte de taxa CDI crescente, conforme Boletim Focus, versus um período de SELIC na mínima histórica. Ou seja, abaixo da embalagem de “benefício ao consumidor”, uma conta de R\$ 6,5 bilhões, a título de custos acessórios e encargos financeiros.

O mesmo exercício deve ser feito para a redução de receita provocada pela queda no consumo. Pela planilha divulgada pela ANEEL na consulta pública (“Mercados 2019-2020 – SAMP19112020), a redução no consumo também foi consideravelmente inferior àquela projetada no início da pandemia. Isso faz com que o montante aprovado, a título de redução do mercado também tenha sido superestimado.

Assim, se a injeção de liquidez foi acima da necessária naquele momento, não é razoável que a conta dos custos acessórios e financeiros seja repassada inteira aos consumidores. Afinal, eles sequer tiveram a opção (individual) de aceitar, ou não, o empréstimo compulsório tomado pelas instituições do setor elétrico.





Neste sentido, contribuimos para que a ANEEL revise sua proposta de divisão dos custos acessórios da Conta-Covid. O *spread* referente à injeção de liquidez feita acima dos montantes efetivamente necessários devem ser alocados aos agentes do setor elétrico – beneficiários diretos ou indiretos do arranjo financeiro liderado pela ANEEL. Não é razoável que esta conta seja repassada integralmente aos consumidores, se estes não foram os únicos – e, muito menos, os principais – beneficiários da solução adotada para blindar os agentes do setor elétrico à crise.

Atenciosamente,

Carlos A. Cavalcanti

Vice-Presidente da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo – FIESP

Diretor Titular do Departamento de Infraestrutura da FIESP