

## Consulta Pública nº 152 de 22/06/2023

Contribuições para a proposta de tratamento das concessões de distribuição de energia elétrica com vencimento entre 2025 e 2031, detalhada na Nota Técnica nº 14/2023/SAER/SE

### Prorrogação dos contratos

Concordamos que a possibilidade de prorrogação dos contratos, desde que atendidas determinadas condições, é a opção mais vantajosa para consumidores, Poder Concedente e concessionárias. Assim, a alternativa de licitação se limitaria aos casos em que os riscos de troca de operador sejam menores do que os de manutenção de um operador que não atenda a requisitos mínimos.

Cabe ao Poder Concedente o desafio de balancear estabilidade e inovações. Manter a essência de um modelo que é considerado bem-sucedido é ponto fundamental para preservar a estabilidade, segurança jurídica e atração de investimentos que tem caracterizado o setor. Alterações pontuais nos contratos, como inovações para adequá-los às transformações em curso no setor, são necessárias e bem-vindas.

**Sendo assim, o encaminhamento dado nos parece o mais adequado.**

### Possibilidade de haver excedente econômico

A nota técnica levanta a hipótese de haver excedente econômico no segmento de distribuição, sugere um indicador para medir o excesso de retorno (retorno acima do nível regulatório) e propõe que eventual excedente seja destinado a contrapartidas sociais. Levantamos algumas questões que julgamos relevantes para julgar **se há excedente** e, principalmente, **se a premissa de que, havendo excedente, é necessária sua captura se sustenta**.

#### 1. Há excedente econômico?

A proposta da nota técnica é que se olhe para o passado, o que nos levará a concluir **se houve excedente** (e não se há).

A resposta dependerá da métrica adotada, bem como da amostra de empresas e da janela temporal. Ainda, uma forma de agregar os dados das diversas distribuidoras em uma métrica única precisará ser escolhida dentre diversas possibilidades. Com isso, não nos parece que haverá uma resposta definitiva, mas uma que trará um componente de arbitrariedade elevado, sendo adequado que haja um fundamento teórico sólido por trás.

Mesmo que a análise conclua que houve excedente, isso não permitirá, por si só, concluir que haverá excedente no futuro. Cabe distinguir se a causa de eventual excedente é **conjuntural**, que deveria ser excluída do cálculo, ou **estrutural**, que poderia justificar ajustes na regulação tarifária.

De qualquer maneira, entendemos que o cálculo deve abranger todas as distribuidoras (escrevemos abaixo um tópico separado sobre esse ponto) e considerar uma janela suficientemente longa, como uma forma alternativa de minimizar os efeitos conjunturais.

## **2. A constatação de excedente econômico representa uma falha do modelo?**

Não, a existência de excedente econômico durante determinado período é totalmente compatível com a aplicação do modelo regulatório. A busca por melhorar retornos está na essência desse modelo. Ainda, fatores externos podem gerar excesso de retorno.

Quanto ao modelo regulatório, a ANEEL, há anos, adota uma regulação por incentivo nos processos de revisão tarifária das distribuidoras. As distribuidoras são comparadas umas com as outras e tem suas tarifas fixadas durante o ciclo tarifário, configurando incentivo para que melhorem suas operações e auferam ganhos, ganhos esses que são compartilhados com os consumidores nas revisões tarifárias. A existência de ganhos, portanto, não representa uma falha do modelo. Pelo contrário, indica que as distribuidoras estão reagindo aos incentivos colocados. Ganham as empresas, ganham os consumidores.

A própria nota técnica corrobora esse entendimento de forma precisa no trecho abaixo:

4.4.9. Prosseguindo, é fato que a licitação de concessões vincendas pode capturar eventuais excedentes econômicos. Contudo, é também verdade que as concessões de distribuição têm suas tarifas revistas para manutenção do reequilíbrio econômico-financeiro, de modo que ganhos estruturais de eficiência sejam revertidos para a modicidade tarifária. Assim, adotando-se como pressuposto de que as revisões tarifárias capturam eficiência e a reverterem em prol dos consumidores, não haveria razão para a seleção de um novo concessionário, restando tão somente os riscos supramencionados. Isso porque as revisões tarifárias periódicas revelariam eventuais excedentes econômicos tal qual um processo licitatório, mas com menores riscos à qualidade do serviço.

Não há evidências de que a ANEEL não esteja cumprindo seu papel. Pelo contrário, a evolução positiva dos indicadores de eficiência das distribuidoras e a queda da participação da Parcela B nas tarifas reforçam o oposto. A ANEEL acumula anos de aprimoramentos em regulação tarifária e é considerada referência na matéria.

Quanto a fatores externos, há um que se destacou no passado, em particular nos últimos anos, que foi uma elevação do IGP-M (que corrige a Parcela B) muito acima da variação do IPCA (mais correlacionada com a inflação dos custos). Trata-se igualmente de um ganho conjuntural (que pode vir a ser uma perda se os indexadores tiverem comportamento oposto, como ocorre exatamente agora), que a proposta de alteração do indexador para IPCA já trata de endereçar.

## **3. A aplicação do modelo pode ser aprimorada?**

Apesar de a aplicação do modelo ter gerado resultados positivos, um processo contínuo de aprimoramentos é sempre possível e desejável.

Podemos levantar, por exemplo, a questão se a regulação tem sido rápida o suficiente para compartilhar os ganhos com os consumidores. Um caso é o da atualização da metodologia de definição dos custos

operacionais regulatórios, que sofreu atrasos. Em paralelo, houve elevados ganhos de produtividade desde a última atualização, o que permitiu uma *outperformance* por parte das empresas.

Trata-se de um ganho conjuntural e há a expectativa de que essa metodologia seja atualizada ainda esse ano. A solução está na regulação, que pode ser reforçada para buscar-se uma maior celeridade.

#### 4. Há necessidade de capturar eventuais excedentes nos contratos?

Não, sob o risco de invadir competência da agência reguladora, distorcer o modelo regulatório vigente e contrapor ao entendimento sobre o funcionamento do modelo, expresso de forma acertada no item 4.4.9. Acreditamos que na ausência de fatores que levem a ganhos estruturais, que necessitariam de alterações, o modelo regulatório deve ser preservado.

Ainda que houvesse correções a serem feitas, entendemos que o ambiente correto para a realização de ajustes é o órgão regulador, através de atualizações de parâmetros e revisão das metodologias, contando com a participação social, como é praxe. Isso preservará a separação entre o papel do Poder Concedente e do regulador.

Se o Poder Concedente optar por corrigir eventual viés do modelo regulatório que leve a ganhos estruturais (que, frise-se, não acreditamos que existam), cairíamos em uma das duas situações indesejadas:

- a. Se a ANEEL no futuro corrigir o suposto viés do modelo, as distribuidoras que prorrogarem seus contratos serão penalizadas, pois já terão “pago” o valor presente desse ganho, efetivamente “pagando em dobro”.
- b. Caso a ANEEL não corrija suposto viés do modelo, as distribuidoras que não estão sujeitas à mudança contratual neste processo (ou seja, aquelas que passaram pelo processo em 2015) permanecerão com um modelo que geraria ganhos excessivos até o término de seus contratos (a partir de 2045).

#### 5. Conclusão

**Conforme exposto, entendemos que, a depender do critério utilizado, é possível que se verifique certo excedente no passado - e não há nada de errado em haver ganhos conjunturais, que podem ser gerados por fatores externos e pela própria natureza do modelo.**

**O modelo incentiva a obtenção de ganhos por parte das empresas e já conta com todos os instrumentos de compartilhamento desses ganhos nos contratos e com um regulador capacitado para implementá-lo. O modelo tem ao longo dos anos gerado modicidade tarifária, sem evidências de que gere ganhos estruturais. Por isso, julgamos que o melhor caminho é preservá-lo.**

**Uma eventual captura de excedente baseada no histórico, na ausência de indícios que haverá excedente ao longo dos 30 anos de vigência do novo contrato, (i) tornará o contrato desequilibrado, (ii) interfere em competência do regulador e (iii) adiciona riscos que parecem superar facilmente eventuais benefícios.**

## Indicador 1 – capital próprio

$$\text{Indicador 1} = \frac{\sum_i^n \frac{FCA_i}{Ke_i \cdot BRL KP_i}}{n}$$

O Indicador 1 utiliza como capital próprio a BRL KP. No entanto, os investimentos de uma distribuidora não se limitam à BRL, mas incluem também os ativos não elétricos (como TI e veículos) e o capital de giro líquido. Os ativos não elétricos compõem a Base de Anuidade Regulatória (BAR), que tem sua remuneração incluída nas tarifas através do Custo Anual de Instalações Móveis e Imóveis (CAIMI).

**Ao desconsiderar que o capital próprio precisa financiar também a BAR e o capital de giro e considerar um fluxo para os acionistas que inclui remuneração de todos os investimentos, o Indicador 1 infla artificialmente o retorno real comparado ao regulatório, levando a uma superestimação do excedente.**

Para corrigir esse viés, podemos substituir  $ke \times BRL KP$  por  $ke \times (BRL + BAR + WK) \times \%KP$ , onde  $\%KP$  é a proporção de capital próprio.

**A conta deveria ser, ainda, ajustada pela diferença entre os investimentos incrementais e a depreciação desde a última revisão tarifária, que, na imensa maioria dos casos, será positiva dado o histórico de crescimento da BRL. Essa diferença implica no aumento dos ativos e na necessidade de capital próprio. Não ajustar esse efeito conduz igualmente a uma superestimação do excedente.**

## Indicador 1 – amostra de empresas

**Entendemos que a amostra de empresas utilizada no cálculo do Indicador 1 deve considerar todas as distribuidoras e não apenas as que tem seus contratos vencendo entre 2025 e 2031.**

A ANEEL calcula os parâmetros regulatórios de eficiência de cada distribuidora através de modelos que comparam todas as distribuidoras entre si. Esses modelos pressupõem a existência de distribuidoras eficientes e distribuidoras ineficientes.

As distribuidoras eficientes têm resultado melhor do que o regulatório, enquanto as ineficientes têm resultado inferior ao regulatório. A lógica de “premiar” as empresas eficientes gera incentivo para que elas melhorem seus resultados, enquanto a “punição” às empresas ineficientes as incentiva a, pelo menos, buscarem atingir a eficiência implícita em suas tarifas. Como exposto anteriormente, essa é a essência do modelo e, em parte, responsável por ganhos que beneficiam os consumidores.

Olhar uma amostra ao invés do todo pode levar a conclusões equivocadas sobre o resultado da implementação do modelo. Imaginemos, por hipótese, que as 20 distribuidoras que passarão pelo processo de prorrogação são eficientes e as demais são ineficientes. Esse resultado é totalmente aderente ao modelo regulatório. No entanto, pela lógica proposta na nota técnica, haveria uma captura via contrato da eficiência

das empresas que renovarem. Esse resultado fere a lógica de premiar as empresas que são mais eficientes, distorcendo o desenho regulatório em vigor.

## Falta de uniformidade nas regras das contrapartidas sociais

O direcionamento de recursos para contrapartidas sociais em eficiência energética, apesar de meritório, levará a existência de regras não uniformes entre as áreas de concessão, o que não nos parece desejável.

Os consumidores em áreas cuja concessão expira mais cedo terão o benefício primeiro, enquanto os consumidores de concessões renovadas nos processos de 2015, como os de Minas Gerais, por exemplo, só terão o benefício a partir de 2045. Até depois de 2050, conviveríamos com uma falta de isonomia nas regras. Apesar de haver a possibilidade de adesão voluntária, não há nenhuma garantia de que isso ocorrerá.

**Nesse sentido, a nosso ver, a melhor alternativa seria tratar o programa fora do âmbito da prorrogação, tornando uma medida regulatória aplicável a todas as concessões.**

Se o caminho escolhido for mesmo o de colocar o programa como uma alteração dos novos contratos, uma alternativa intermediária seria de criar incentivos para que as concessões antecipem sua adesão aos novos termos, trazendo mais uniformidade.

**No entanto, seria preciso criar incentivos para que isso ocorra, que parecem não estar presentes. Pelo contrário, se for mantida a proposta de direcionamento de eventual excedente econômico, somado ao fato de que além do impacto econômico, haverá um impacto financeiro concentrado no curto prazo (5 anos, pela proposta), as empresas podem optar por renovar apenas quando do vencimento dos contratos, o que contribuirá para a falta de isonomia no tratamento dos consumidores.**

## Conclusão

Entendemos que, em linhas gerais, a proposta apresenta avanços, buscando a preservação do serviço adequado por empresas que sejam financeiramente saudáveis e modernizações alinhadas a uma visão de futuro que implica em maior necessidade de investimentos em redes. O tratamento dado aos contratos que vencem entre 2025 e 2031, cuja relevância é bem destacada na nota técnica, é de suma importância para que o processo ocorra preservando a segurança jurídica, de forma tranquila e com ganhos para os diversos *stakeholders*. Ouvir os interessados, como está fazendo o MME, é parte fundamental na construção deste processo.

**Nossas sugestões defendem, resumidamente, (i) que há falhas na estimativa de eventual excedente econômico, (ii) que não há excedente econômico (estrutural) que mereça tratamento no processo de prorrogação dos contratos e (iii) que a forma de implementar as contrapartidas sociais pode ser aprimorada.**