

Título	Fragilidades e Incoerências do 3º Ciclo Tarifário (Parte 1)
Veículo	Canal Energia
Data	18 Nov 2010
Autor	Claudio J. D. Sales

Para acessar a imagem do artigo, clique [aqui](#)

Artigo enumera incoerências e distorções da metodologia apresentada pela Aneel para o próximo ciclo tarifário

A Aneel divulgou recentemente minuta da metodologia para reajuste e revisão das tarifas de distribuição de energia elétrica para o chamado terceiro ciclo tarifário que se iniciará em 2011. Embora a proposta de metodologia traga inovações que poderiam ser consideradas avanços regulatórios – como a adoção da regulação por comparação (benchmarking) – muitas alterações podem ser caracterizadas como descontinuidade regulatória e reinterpretação arbitrária dos contratos de concessão, dando inclusive margem a contestações judiciais.

Portanto, a Aneel deve encarar os processos de Consulta Pública Documental e Audiência Pública com serenidade, reservando um bom tempo de seus técnicos e diretores para avaliar uma série de questões muito objetivas para que, ao final desse processo, seja implementada uma metodologia coerente e robusta, livre das vulnerabilidades da proposta atual.

Este artigo, publicado em duas partes, discute algumas incoerências e distorções da metodologia apresentada pela Aneel.

1) Alteração do Regime Regulatório

Na concepção original do regime de Regulação por Incentivos (conhecida na literatura internacional como “Price Cap Regulation” e no Brasil como “Regime Tarifário por Preços Máximos” ou “Regulação pelo Preço”), a fixação do preço durante um determinado “ciclo tarifário” ocorre para que as empresas eficientes possam capturar temporariamente os ganhos de produtividade alcançados, proporcionando incentivos para que tais empresas se esforcem de forma permanente para obter ganhos de produtividade.

O preço fixado pelo regulador no início de cada ciclo tarifário é ajustado anualmente pelo Fator X, o parâmetro que incorpora a expectativa do regulador para os ganhos de produtividade que deverão ser obtidos pelas distribuidoras ao longo do próximo ciclo tarifário (período que varia para as 63 distribuidoras nacionais, mas cuja média é de quatro anos).

O Fator X é estabelecido no início de cada ciclo tarifário e mantido fixo ao longo do mesmo ciclo, permitindo, assim, um prazo maior entre as revisões tarifárias

periódicas que delimitam os ciclos tarifários. Em outras palavras, para que as revisões tarifárias sejam menos frequentes, fixa-se a cada início de ciclo um patamar tarifário e, anualmente, ajusta-se a tarifa de forma a incorporar os efeitos inflacionários e os ganhos de produtividade mínimos esperados para o setor econômico em questão.

Assim, na metodologia vigente, o repasse dos ganhos de produtividade para o consumidor é assegurado pelo reposicionamento tarifário que acontece no início de cada ciclo de revisão tarifária. De acordo com a metodologia atual, o Fator X cumpre o papel de “antecipar” o repasse de parte destes ganhos de produtividade para o consumidor ao longo de cada ciclo. Portanto, a postergação do repasse até o próximo ciclo tarifário – três a cinco anos no máximo – é um custo de oportunidade pequeno para os consumidores se considerados os ganhos permanentes que serão capturados pelos mesmos consumidores nos ciclos subsequentes. Para os consumidores, a captura de ganhos de produtividade é permanente. Para as distribuidoras, a captura de ganhos de produtividade é temporária, e limitada a ciclos de quatro anos, em média. Compare-se isto com o regime de patentes que assegura uma reserva de mercado para o inovador de até 30 anos.

A metodologia proposta pela Aneel pretende introduzir um Fator X parametrizado que passará a efetuar o repasse imediato dos ganhos de produtividade que a Agência avalia como alcançáveis pelas distribuidoras. O novo Fator X proposto envolveria três fatores:

- os ganhos de produtividade nos custos operacionais que a Aneel julga possíveis pelo seu estudo comparativo de desempenho das empresas (Benchmark Comparison);
- os ganhos de produtividade que a Aneel julga obteníveis devido ao crescimento do mercado; e
- um ajuste da produtividade contemplando o desempenho relativo da empresa no fornecimento de energia – medido pelos índices DEC e FEC – e sua eficácia no combate às perdas não técnicas.

Com essa parametrização, chega-se a uma séria constatação: o Fator X passaria a se ajustar ao longo do tempo para efetuar o repasse imediato dos ganhos de produtividade específicos de cada empresa, o que representa muito mais do que um mero aperfeiçoamento metodológico.

A proposta de um Fator X que deixa de ser fixo ao longo do ciclo tarifário e passaria a ser alterado anualmente caracteriza explicitamente alteração do regime regulatório e reinterpretação dos contratos de concessão. E implicará alto risco de contestações judiciais.

2) Incerteza na Definição do Fator X

Além da questão mais radical de alteração de regime regulatório provocada pela implementação do Fator X parametrizado discutida acima, é preciso avaliar algumas questões mais específicas em relação à definição dos patamares de ganhos de produtividade.

Quão previsíveis são os ganhos de produtividade obteníveis? A proposta da Aneel determina os ganhos de produtividade esperados para o próximo ciclo tarifário com base nos ganhos de produtividade de um período curto de seis anos (entre 2003 e 2008, janela que inclusive compreende um período atípico de pós-

racionamento). Será que se pode esperar ganhos de produtividade da mesma magnitude nos próximos quatro a cinco anos?

Considere-se, por exemplo, o impacto do chamado Programa Luz para Todos (PLPT) no cálculo do Fator X. Entre 2004 e 2008 foram investidos vários bilhões de reais nas redes de distribuição de energia elétrica nacional para atender aos objetivos do programa de universalização. Considerando que a metodologia proposta pela Aneel para o cálculo do Fator X avalia a produtividade das empresas entre 2003 e 2008, a intensificação do PLPT neste período sobreestima os ganhos de produtividade alcançados no período, pois os investimentos realizados para atender ao crescimento do mercado por meio do PLPT não são contabilizados no cálculo da remuneração do capital por serem classificados como “Obrigações Especiais”.

Exemplos a parte, o fato é que não é fácil prever o nível de ganhos de produtividade alcançáveis num determinado período e, qualquer que seja o método adotado, as margens de erro tendem a ser altas. Portanto, todo cuidado é pouco na definição dos ganhos de produtividade porque há grande assimetria nos efeitos gerados a partir de dois cenários: subestimação e sobreestimação dos ganhos de produtividade que poderiam ser alcançados pelas empresas.

O primeiro cenário (subestimação dos ganhos de produtividade alcançáveis) pode resultar em maiores retornos para as empresas bem sucedidas na obtenção de ganhos de produtividade durante o período entre as revisões tarifárias, o que tem dois efeitos: (1) resulta na postergação do repasse da redução dos custos para os consumidores e (2) eleva o incentivo para que as empresas se esforcem ainda mais para obter ganhos de produtividade. O segundo cenário (sobreestimação dos ganhos de produtividade alcançáveis), por outro lado, pode comprometer a viabilidade econômico-financeira das empresas e a qualidade do serviço, eliminando incentivos à boa gestão. Portanto, os danos ocasionados pela sobreestimação dos ganhos de produtividade são muito maiores do que aqueles ocasionados pela subestimação dos ganhos.

Diante de tanta incerteza e da assimetria dos impactos dos cenários acima, dever-se-ia definir o Fator X com base em estimativas conservadoras dos ganhos de produtividade esperados.

Na segunda parte do artigo – que será publicada amanhã – são discutidas algumas distorções metodológicas na mensuração e na definição da origem dos ganhos de produtividade.

Claudio J. D. Sales é presidente do Instituto Acende Brasil (www.acendebrasil.com.br)