



BANDEIRAS TARIFÁRIAS:
benefício ou prejuízo ao
consumidor?

Rutelly Marques da Silva

BANDEIRAS TARIFÁRIAS: benefício ou prejuízo ao consumidor?

Rutelly Marques da Silva¹

¹ Bacharel em Ciências Econômicas. Mestre em Economia. Consultor Legislativo do Senado Federal na área de Minas e Energia. O autor agradece os comentários do Consultor Legislativo do Senado Federal Edmundo Montalvão.

SENADO FEDERAL

DIRETORIA GERAL

Ilana Trombka – Diretora-Geral

SECRETARIA GERAL DA MESA

Luiz Fernando Bandeira de Mello Filho – Secretário Geral

CONSULTORIA LEGISLATIVA

Paulo Fernando Mohn e Souza – Consultor-Geral

NÚCLEO DE ESTUDOS E PESQUISAS

Rafael Silveira e Silva – Coordenador

O conteúdo deste trabalho é de responsabilidade dos autores e não representa posicionamento oficial do Senado Federal.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

Como citar este texto:

SILVA, R. M. **Bandeiras Tarifárias: benefício ou prejuízo ao consumidor?** Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, março/2016 (Texto para Discussão nº 191). Disponível em: www.senado.leg.br/estudos. Acesso em 10 de março de 2016.

Núcleo de Estudos e Pesquisas
da Consultoria Legislativa



Conforme o Ato da Comissão Diretora nº 14, de 2013, compete ao Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa elaborar análises e estudos técnicos, promover a publicação de textos para discussão contendo o resultado dos trabalhos, sem prejuízo de outras formas de divulgação, bem como executar e coordenar debates, seminários e eventos técnico-acadêmicos, de forma que todas essas competências, no âmbito do assessoramento legislativo, contribuam para a formulação, implementação e avaliação da legislação e das políticas públicas discutidas no Congresso Nacional.

Contato:

conlegestudos@senado.leg.br

URL: www.senado.leg.br/estudos

ISSN 1983-0645

BANDEIRAS TARIFÁRIAS: benefício ou prejuízo ao consumidor?

RESUMO

As bandeiras tarifárias entraram em vigor em 1º de janeiro de 2015. Já em 4 de fevereiro de 2015, o Poder Executivo criou a Conta Centralizadora dos Recursos de Bandeiras Tarifárias (CCRBT), como forma de compartilhar, entre os consumidores do Sistema Interligado Nacional (SIN), os custos com termelétricas e com a compra de energia elétrica no mercado de curto prazo.

As bandeiras tarifárias aperfeiçoam a regulação tarifária do serviço de distribuição de energia elétrica, pois: *(i)* aumentam a transparência ao consumidor quanto ao custo de geração de energia elétrica; *(ii)* contribuem para a modicidade tarifária; e *(iii)* reduzem o montante de recursos que as distribuidoras deveriam destinar à expansão e melhoria na rede e que são alocados no financiamento de custos que são inevitavelmente repassados ao consumidor. Não representam, portanto, mais um ônus imposto ao consumidor pelo Poder Executivo por problemas de gestão.

A CCRBT, além de permitir o compartilhamento dos custos com termelétricas e com a compra de energia elétrica no mercado de curto prazo, pode gerar transferência de receitas tributárias entre estados. Na ausência da CCRBT, alguns estados e consumidores (aqueles atendidos por distribuidoras credoras da CCRBT) teriam receitas de Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual, Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) e tarifas maiores, respectivamente, em momentos de hidrologia desfavorável, ocorrendo o contrário com outros estados e consumidores (os atendidos por distribuidoras devedoras da CCRBT).

PALAVRAS-CHAVE: tarifa de energia elétrica, bandeiras tarifárias, distribuição de energia elétrica.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	1
2	PROCESSOS TARIFÁRIOS DO SERVIÇO DE DISTRIBUIÇÃO DE ENERGIA ELÉTRICA	2
3	DAS BANDEIRAS TARIFÁRIAS	4
4	DA CONTA CENTRALIZADORA DOS RECURSOS DE BANDEIRAS TARIFÁRIAS (CCRBT)	8
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	11

1 INTRODUÇÃO

A inserção das bandeiras tarifárias na estrutura tarifária das distribuidoras de energia elétrica teve início com a Audiência Pública nº 120/2010¹, aberta pela Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) em 17 de dezembro de 2010². Na oportunidade, a Aneel alegou que o objetivo das bandeiras tarifárias era sinalizar ao consumidor o atual custo de geração. Segundo a Agência, se estivessem em vigor, as bandeiras, em 2008, teriam reduzido o custo de geração em R\$ 1,4 bilhão e gerado uma receita adicional ao setor elétrico de R\$ 3,6 bilhões, que seria revertida para a modicidade tarifária em 2009.

As bandeiras tarifárias seriam aplicadas a partir dia 1º de janeiro de 2014. Contudo, somente entraram em vigor em 1º de janeiro de 2015, juntamente com o chamado realismo tarifário, que repassou para as tarifas de energia elétrica custos represados nos anos de 2013 e 2014³. Nos anos de 2013 e de 2014, os consumidores de energia elétrica apenas foram informados acerca do funcionamento do sistema de bandeiras tarifárias⁴.

Desde 1º janeiro de 2015, quando entraram em vigor, apesar de a Aneel divulgar em seu sítio eletrônico informações sobre o seu funcionamento⁵, as bandeiras têm sofrido críticas. Uma delas é que representam mais um ônus ao consumidor.

Parte das críticas evidenciam que as bandeiras tarifárias ainda não foram completamente compreendidas pela sociedade brasileira. Trata-se de algo natural porque

¹ A proposta consta na Nota Técnica nº 363/2010-SRE/ANEEL, da Superintendência de Regulação Econômica da Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL). Disponível em http://www.aneel.gov.br/aplicacoes/audiencia/arquivo/2010/120/documento/nota_tecnica_363_2010-sre-aneel.pdf; acesso em 23 de fevereiro de 2016.

² http://www.aneel.gov.br/aplicacoes/audiencia/arquivo/2010/120/documento/aviso_aps_119_a_121_em_17.12.10_secao_3_pag_197.pdf; acesso em 23 de fevereiro de 2016.

³ Para entender a origem desses custos, sugere-se a leitura do seguinte texto: SILVA, R. M. Impactos dos Subsídios Custeados pela Conta de Desenvolvimento Energético. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/ Senado, Fevereiro/2015 (Texto para Discussão nº 167). Disponível em: <http://www12.senado.gov.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td167>; acesso em 8 de março de 2016.

⁴ A Resolução Normativa nº 464, de 22 de novembro de 2011, da Aneel, determinou a vigência a partir de 1º de janeiro de 2014 e o ano de 2013 como ano-teste. Já a Resolução Normativa nº 547, de 16 de abril de 2013, da Aneel, estabeleceu os procedimentos comerciais para aplicação do sistema de bandeiras tarifárias. Por fim, a Resolução Normativa nº 593, de 17 de dezembro de 2013, da Aneel, retardou a vigência para 1º de janeiro de 2015, fixando 2014 também como ano-teste.

⁵ A Aneel divulga “perguntas e respostas” no endereço <http://www.aneel.gov.br/area.cfm?idArea=758>; acesso em 24 de fevereiro de 2016.

esse instrumento de política tarifária entrou em vigor em 2015, ano em que vários fatores conjunturais e estruturais elevaram substancialmente as tarifas de energia elétrica.

Nesse cenário, esse texto tem como objetivo discorrer sobre o funcionamento das bandeiras tarifárias, aproveitando o fato de que a perspectiva de acionamento da bandeira verde a partir de abril de 2016⁶ pode reduzir resistências a esse instrumento de política tarifária. Inicialmente, serão explicados, de forma sucinta, os processos tarifários aplicados ao serviço de distribuição de energia elétrica; em seguida, serão abordados o conceito e o funcionamento das bandeiras tarifárias e, na sequência, da Conta Centralizadora dos Recursos de Bandeiras Tarifárias (CCRBT). Ao final, serão apresentadas as considerações finais.

2 PROCESSOS TARIFÁRIOS DO SERVIÇO DE DISTRIBUIÇÃO DE ENERGIA ELÉTRICA

A fim de entender o funcionamento das bandeiras tarifárias, é pertinente esclarecer primeiramente como ocorre a definição das tarifas de distribuição de energia elétrica pagas pelos consumidores regulados, ou seja, aqueles que não podem escolher o fornecedor de energia elétrica.

Em virtude da legislação do Plano Real⁷ e dos contratos de concessão, as tarifas de energia elétrica são fixadas anualmente, por meio de processos de reajuste ou revisão. Dessa forma, na data do reajuste ou da revisão tarifária de cada distribuidora, a Aneel estipula a tarifa para os 12 meses seguintes tendo como base, fundamentalmente:

- i)* os custos não gerenciáveis (ou Parcela A), correspondentes aos gastos das distribuidoras de energia elétrica com a compra de energia elétrica, o serviço de transmissão de energia elétrica, os encargos setoriais e os tributos⁸;
- ii)* os custos gerenciáveis (ou Parcela B), correspondentes aos custos com prestação eficiente do serviço de distribuição de energia elétrica; e
- iii)* a Conta de Compensação de Variação de Valores de Itens da Parcela A (CVA), que representa desvios positivos ou negativos entre os custos não gerenciáveis estimados pela Aneel na data do reajuste ou da revisão e os valores efetivamente desembolsados pela distribuidora para cobrir esses custos ao longo dos 12 meses do período tarifário.

⁶ A Aneel fixará a bandeira tarifária para abril apenas no final de março. Entretanto, o desligamento recente de várias termelétricas de custo mais elevado gera essa expectativa.

⁷ Por exemplo: art. 28 da Lei nº 9.069, de 29 de junho de 1995; art. 2º da Lei nº 10.192, de 14 de fevereiro de 2001.

⁸ A distribuidora de energia elétrica é mera arrecadadora e repassadora desses custos.

De forma simplificada, no processo tarifário anual, a Aneel:

- estima os custos não gerenciáveis (a Parcela A) da distribuidora para os 12 meses seguintes;
- estipula os custos gerenciáveis (a Parcela B) para os 12 meses seguintes, já deduzidos de um fator de produtividade (o Fator X);
- apura o saldo da CVA e o corrige pela Taxa do Serviço Especial de Liquidação e Custódia (SELIC); e
- soma os três componentes acima e define o percentual médio de variação da tarifa.

A sistemática apresentada é aplicada de forma semelhante nos processos tarifários de reajuste e de revisão. A diferença reside na definição da Parcela B. Na revisão, a Aneel reavalia esse componente a partir da simulação do que seria o custo de uma empresa eficiente. Já no reajuste, a Aneel corrige a Parcela B fixada no processo de revisão por um índice de preço: Índice Geral de Preços do Mercado (IGP-M) ou Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA). As bandeiras tarifárias foram criadas para aperfeiçoar esse processo tarifário, de modo a reduzir o saldo da CVA.

Quando as estimativas da Aneel para o custo da distribuidora de energia elétrica com itens da Parcela A divergem do custo real enfrentado pela empresa, há um descompasso entre a receitas a que as distribuidoras têm direito e a recebida junto a seus consumidores. Se a estimativa da Aneel na data do processo tarifário é inferior ao custo real, a distribuidora registra essa diferença na CVA para ser cobrada do consumidor de energia elétrica no processo tarifário seguinte, com correção pela Selic, ou seja, a empresa assume temporariamente esse custo no lugar do consumidor; quando a estimativa é superior, a distribuidora devolve a diferença para o consumidor, também corrigida pela Selic, no processo tarifário seguinte. Dessa forma, o consumidor pode se tornar um devedor ou credor compulsório da distribuidora, sem saber e sem ter mecanismos para se defender quando a estimativa da Aneel é inferior aos custos reais.

A fragilidade do consumidor de energia elétrica é demonstrada com o seguinte exemplo:

- a Aneel fixa a tarifa de uma distribuidora de energia elétrica no mês de outubro do ano X, baseada em um cenário de hidrologia favorável e, portanto, de baixa perspectiva de compra de energia elétrica junto a termelétricas caras;

- em janeiro do ano X + 1, tem início um fenômeno climático inesperado, reduzindo a geração hidrelétrica e aumentando substancialmente o uso de termelétricas caras;
- enquanto a distribuidora adquire a energia elétrica a um custo elevado, o consumidor paga uma tarifa que reflete uma expectativa de menor custo; e
- a distribuidora registra na CVA a diferença e a repassa para o consumidor nos 12 meses seguintes ao mês de outubro do ano X+1, corrigida pela Selic.

No exemplo acima, na prática, o consumidor de energia elétrica tomou empréstimo junto à distribuidora, sem ter ciência disso, para ser pago em 12 parcelas. O consumidor sequer teve a oportunidade de rever o seu consumo de energia elétrica para amenizar o seu gasto com esse importante item de seu orçamento.

Essa sistemática também pode prejudicar a distribuidora. Para suportar os gastos extraordinários, a empresa será obrigada a usar recursos de seu caixa ou captá-los junto ao mercado financeiro. Se não houvesse essa surpresa, a empresa poderia destinar tais recursos para melhorar a qualidade do serviço prestado. Assim, o consumidor também é atingido ao ser privado de uma eventual melhora no fornecimento de energia elétrica.

Conforme será discutido na próxima seção, as bandeiras tarifárias amenizaram os impactos financeiros ao consumidor e às distribuidoras de energia elétrica.

3 DAS BANDEIRAS TARIFÁRIAS

Os Procedimentos de Regulação Tarifária (PRORET) da Aneel definem as bandeiras tarifárias como “sistema tarifário que tem como finalidade sinalizar aos consumidores faturados pela distribuidora por meio de adicional na Tarifa de Energia dos custos da geração de energia elétrica”⁹; devem cobrir os custos de geração por fonte termelétrica e a exposição aos preços de liquidação no mercado de curto prazo que afetem as distribuidoras de energia elétrica do Sistema Interligado Nacional (SIN)¹⁰. Ou seja, as bandeiras tarifárias, pagas pelos consumidores atendidos pelas distribuidoras de energia

⁹ Disponível em: http://www.aneel.gov.br/arquivos/PDF/PRORET%20Subm%C3%B3dulo%207.1_6%C2%AA%20revis%C3%A3o.pdf; acesso em 24 de fevereiro de 2016.

¹⁰ Segundo o art. 2º do Decreto nº 8.401, de 4 de fevereiro de 2015, que dispõe sobre a criação da Conta Centralizadora dos Recursos de Bandeiras Tarifárias.

elétrica¹¹, representam um adicional tarifário para cobrir os custos variáveis de geração da energia elétrica do momento em que estão sendo incorridos pelas distribuidoras.

Atualmente, as bandeiras tarifárias estão divididas em quatro patamares¹²:

- verde: não gera adicional tarifário; é acionada quando o Custo Variável Unitário (CVU) da última usina a ser despachada¹³ for inferior ao valor de R\$ 211,28/MWh;
- amarela: gera adicional tarifário de R\$ 15,00/MWh; é acionada quando o CVU da última usina a ser despachada for igual ou superior a R\$ 211,28/MWh e inferior ao valor-teto do Preço de Liquidação de Diferenças (PLD)¹⁴;
- vermelha – patamar 1: gera adicional tarifário de R\$ 30,00/MWh; é acionada quando o CVU da última usina a ser despachada for igual ou superior ao valor-teto do PLD e for inferior ao valor de R\$ 610,00/MWh;
- vermelha – patamar 2: gera adicional tarifário de R\$ 45,00/MWh; é acionada quando o CVU da última usina a ser despachada for igual ou superior ao valor de R\$ 610,00/MWh.

A introdução das bandeiras alterou a sistemática de definição anual das tarifas de energia elétrica praticada pelas distribuidoras: a Aneel passou a definir a Parcela A tendo como base o custo de referência de energia elétrica em situações hidrológicas mais favoráveis, ou seja, a partir de um cenário em que a bandeira é verde. Caso essa previsão não se confirme, o que exigirá o funcionamento de usinas de custos mais elevados, as bandeiras tarifárias são acionadas como forma (i) de indicar ao consumidor que o cenário favorável não se confirmou e (ii) de cobrir os custos não incorporados à tarifa.

A informação, no mês anterior ao consumo, acerca da elevação do custo de geração de energia elétrica, reduz o montante de empréstimo compulsório e não transparente, e que é corrigido pela Selic, tomado pelo consumidor junto à distribuidora

¹¹ O § 1º do art. 3º do Decreto nº 8.401, de 4 de fevereiro de 2015, determina que “as bandeiras tarifárias serão aplicadas aos consumidores finais atendidos pelos agentes de distribuição mediante cobrança na tarifa de energia”.

¹² Conforme explicita a Resolução Homologatória nº 2.016, de 26 de janeiro de 2016. Disponível em <http://www.aneel.gov.br/cedoc/reh20162016ti.pdf>; acesso em 24 de fevereiro de 2016.

¹³ Segundo o parágrafo único do art. 1º da Resolução Homologatória nº 2.016, de 2016, “o Custo Variável Unitário – CVU refere-se ao da última usina com previsão de despacho por ordem de mérito ou segurança energética para o mês subsequente à reunião do Planejamento Mensal de Operação – PMO”.

¹⁴ Atualmente de 422,56 R\$/MWh.

de energia elétrica¹⁵. Esse instrumento tarifário contribui para que o consumidor aloque seus recursos de forma mais eficiente, utilizando a sua renda da melhor forma possível. Ciente de que houve elevação no custo de geração, o consumidor pode reduzir o seu consumo de energia elétrica. A análise do que ocorreu nos anos de 2013 e 2014 ilustra o afirmado.

Em 2013 e 2014, o custo de geração de energia elétrica não foi totalmente repassado às tarifas¹⁶. Por isso, a tarifa era inferior àquela que deveria vigorar; ou seja, o consumidor decidia quanto demandar de energia elétrica tendo como parâmetro um valor que não era real. Somente em 2015 o consumidor descobriu essa diferença e o passivo a ser pago. Caso tivesse tido ciência do custo real, o consumidor poderia ter revisto seus hábitos de consumo e evitado parte do pagamento, a partir de 2015, de bilhões de reais de empréstimos contraídos para financiar o seu consumo de energia elétrica em um momento que ele deveria ter sido reduzido.

Essa adequação dos hábitos de consumo, decorrente da tempestiva incorporação do custo de geração às tarifas, também beneficia o setor elétrico. A exploração do exemplo acima ajuda na compreensão de tal assertiva. Em 2013 e 2014, as condições hidrológicas desfavoráveis indicavam a necessidade de se acionarem termelétricas e de se poupar água nos reservatórios das hidrelétricas, o que levou a tarifa média de geração a valores superiores à média histórica. Apesar disso, o consumidor de energia elétrica recebia o sinal para que consumisse mais, por meio de tarifas que não expressavam o real custo de geração¹⁷. O resultado é uma contradição que pode ter elevado o custo da geração para garantir o atendimento da demanda de energia elétrica em 2013 e 2014. A sinalização mais célere da elevação do custo de energia elétrica poderia ter reduzido o gasto com termelétricas e ajudado a poupar mais água nos reservatórios das hidrelétricas.

Acerca do afirmado, deve-se enfatizar que a Aneel, na audiência pública que propôs a criação das bandeiras, tendo como base o ano de 2008, estimou que as bandeiras teriam reduzido o custo de geração em R\$ 1,4 bilhão e gerado uma receita adicional ao

¹⁵ Usando o jargão econômico, pode-se afirmar que as bandeiras tarifárias reduzem a ineficiência alocativa.

¹⁶ Em virtude de adiantamentos do Tesouro Nacional à Conta de Desenvolvimento Energético (CDE) ou de empréstimos contraídos pela Câmara de Comercialização de Energia Elétrica (CCEE).

¹⁷ A Medida Provisória nº 579, de 11 de setembro de 2011, gerou queda média de 16,2% nas tarifas residenciais e de até 28% para o setor industrial. Como a elevação do custo de geração em 2013 eliminaria essa redução, ocorreram aportes do Tesouro Nacional e empréstimos junto a instituições financeiras para garanti-la.

setor elétrico de R\$ 3,6 bilhões, que seria revertida para a modicidade tarifária em 2009. Dessa forma, o fato de os consumidores terem ciência da elevação do custo de geração de forma tempestiva reduz o acionamento de termelétricas caras e poluentes e os reajustes tarifários. Ou seja, as bandeiras representam um instrumento de modicidade tarifária.

Outra contribuição das bandeiras tarifárias na redução dos índices dos reajustes ou das revisões tarifárias envolve o IPCA. Como já mencionado, a CVA é corrigida pela Selic. Por sua vez, as tarifas de energia elétrica entram no cálculo do IPCA. Dessa forma, quanto maior o saldo da CVA, maior é o impacto da correção da CVA pela Selic sobre as tarifas e, portanto, sobre o IPCA. Trata-se de uma contradição porque há o risco de a Selic alimentar justamente aquilo que busca combater: a inflação. Ressalta-se, ainda, que o IPCA corrige parte da energia elétrica adquirida pelas distribuidoras e o serviço de transmissão, o que também reforça a existência de contradição no arranjo de definição das tarifas de distribuição de energia elétrica. Ao diminuírem o passivo da CVA, as bandeiras tarifárias reduziram essas contradições.

Por fim, as bandeiras tarifárias mitigam o risco de as distribuidoras utilizarem recursos, que deveriam ser destinados à melhoria da rede, na cobertura de custos que não são de sua competência, uma vez que, em relação à Parcela A, são meras arrecadoras e repassadoras de custos. A obrigação de as distribuidoras financiarem compulsoriamente os consumidores priva estes últimos da possibilidade de possíveis melhorias no serviço de fornecimento de energia elétrica, o qual, como reclama a população, precisa de um salto de qualidade. É contraditório exigir melhorias nesse serviço junto às distribuidoras e impor a essas empresas a obrigação de obter recursos para emprestar compulsoriamente ao consumidor.

Cumprido alertar que o esforço individual de um consumidor em reduzir a demanda de energia elétrica em momentos de custos de geração elevados não é capaz de mudar a bandeira tarifária a ele aplicada¹⁸. O ganho obtido por esse consumidor ocorre por meio da redução no valor total pago à distribuidora decorrente do menor consumo de energia elétrica.

Como o valor das bandeiras tarifárias era idêntico para todas as distribuidoras, percebeu-se que a arrecadação com esse instrumento por algumas empresas poderia ser

¹⁸ Esse fato pode ter aumentado as resistências às bandeiras tarifárias. Contudo, o aperfeiçoamento dos mecanismos de regulação tarifária pode, no futuro, permitir que isso ocorra.

mais do que suficiente para cobrir os custos extraordinários com a geração de energia elétrica, ocorrendo o contrário com outras. A razão para esse risco é o fato de as distribuidoras apresentarem diferenças entre si no percentual, por exemplo, de contratação de hidrelétricas e de termelétricas e de exposição ao mercado de curto prazo (aquisição de energia elétrica não contratada previamente). Foi criada¹⁹, então, em fevereiro de 2015, a Conta Centralizadora dos Recursos de Bandeiras Tarifárias (CCRBT), objeto da próxima seção.

4 DA CONTA CENTRALIZADORA DOS RECURSOS DE BANDEIRAS TARIFÁRIAS (CCRBT)

A CCRBT²⁰ é destinada a administrar os recursos decorrentes da aplicação das bandeiras tarifárias. Por isso, os valores provenientes das bandeiras tarifárias arrecadados pelas distribuidoras de energia elétrica devem ser recolhidos à CCRBT. A Aneel identifica as necessidades de cada uma das empresas para honrar seus compromissos com a geração por fonte termelétrica e com a liquidação no mercado de curto prazo e autoriza a transferência do montante correspondente. Na prática, as distribuidoras, quando arrecadam mais do que deveriam receber, recolhem à CCRBT apenas a diferença; quando arrecadam menos, recebem da CCRBT a diferença. Portanto, algumas empresas são credoras e outras devedoras da CCRBT.

O arranjo da CCRBT pode fazer com que consumidores de uma distribuidora paguem uma tarifa de energia elétrica maior para que consumidores de outra distribuidora tenham tarifa menor. A CCRBT funciona, dessa forma, como um instrumento entre os consumidores do SIN de socialização ou compartilhamento parcial dos custos com termelétricas e com a exposição ao mercado de curto prazo; ou seja, é um meio de mitigar o risco de algumas distribuidoras, e seus consumidores, terem custo elevado na aquisição de energia elétrica em virtude de contratos com termelétricas ou de ausência de contratação. O fundamento para essa socialização de custos reside na pouca ingerência dessas empresas na contratação da energia elétrica uma vez que não podem escolher a geradora ou mesmo a fonte a ser contratada.

¹⁹ Decreto nº 8.401, de 2015.

²⁰ Mantida pela Câmara de Comercialização de Energia Elétrica (CCEE).

As distribuidoras são obrigadas a contratar grande parte da energia elétrica que fornecem aos seus consumidores em leilões organizados pelo Poder Executivo²¹. Assim, se o Poder Executivo for exitoso em propiciar a oferta de energia elétrica a partir da fonte hidráulica, o preço de contratação tende a ser menor; se houver muita oferta de termelétricas movidas a óleo combustível, o preço será maior. Se não há oferta suficiente, as empresas são obrigadas a comprar no mercado de curto prazo, cujo preço é sensível às condições hidrológicas.

Em razão desse arranjo regulatório, as distribuidoras têm pouca interferência na contratação e são forçadas a comprar energia elétrica de termelétricas de elevado custo ou no mercado de curto prazo em diferentes proporções. Tendo em vista tal fato, uma distribuidora que hoje é credora da CCRBT pode se tornar devedora.

O compartilhamento dos custos das distribuidoras com termelétricas e com exposição ao mercado de curto prazo, na forma da CCRBT, pode representar uma transferência de receita de tributos entre estados. Quando o consumidor de um estado paga, por meio de bandeira tarifária, parte dos gastos com a exposição ao mercado de curto prazo de uma distribuidora que atende a outro estado²², há transferência de arrecadação do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual, Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) do segundo estado para o primeiro estado. Assim, um estado atendido por uma distribuidora credora da CCRBT arrecada menos ICMS do que ocorreria na sua ausência, embora, em decorrência, seus consumidores paguem tarifa menor; o contrário acontece com o estado atendido por uma distribuidora devedora da CCRBT.

É importante ressaltar que o Decreto nº 8.401, de 4 de fevereiro de 2015, que criou a CCRBT, estabelece que descontos tarifários a que fazem jus alguns agentes do setor elétrico (consumidores ou empresas) não incidem sobre as bandeiras tarifárias²³.

²¹ De acordo a Lei nº 10.848, de 15 de março de 2004. Apenas uma parcela pode ser adquirida fora dos leilões organizados pelo Poder Executivo desde que junto à geração distribuída. Essa previsão consta no § 8º do art. 2º da Lei nº 10.848, de 2014, no limite fixado pelo Decreto nº 5.163, de 30 de julho de 2004, qual seja: de 10% da carga da distribuidora.

²² Isso ocorre quando o consumidor é atendido por uma distribuidora que é devedora da CCRBT. O consumidor atendido pela distribuidora credora é o beneficiário.

²³ § 2º do art. 3º. É indiscutível que o Poder Executivo tem competência para definir as tarifas de distribuição. Todavia, há dúvidas se o Poder Executivo poderia (i) instituir esse compartilhamento de custos e (ii) afastar, por meio de ato infralegal, a incidência de descontos tarifários criados por lei. Discutir esses aspectos não é objeto deste texto.

Entretanto, a Lei nº 13.203, de 8 de dezembro de 2015, garantiu a incidência para as atividades de irrigação e aquicultura.

Já a Lei nº 12.111, de 9 de dezembro de 2009²⁴, afastou a cobrança das bandeiras tarifárias junto aos consumidores de energia elétrica dos Sistemas Isolados (ou seja, que não fazem parte do SIN). A princípio, pode parecer injusto que os consumidores dos Sistemas Isolados atendidos por distribuidora já integrada ao SIN paguem bandeiras tarifárias. Entretanto: (i) esses consumidores são beneficiados com o menor custo de aquisição de energia elétrica da distribuidora para atender os consumidores já integrados, uma vez que a tarifa é única para toda a área de concessão ou permissão; e (ii) a sinalização para os Sistemas Isolados de que o custo da energia elétrica do SIN está elevado contribui para a modicidade tarifária e a segurança energética de todo o País.

Para encerrar esta seção, a Tabela 1 apresenta as 10 principais distribuidoras de energia elétrica credoras e devedoras da CCRBT²⁵ no ano de 2015.

Tabela 1 – Principais Distribuidoras de Energia Elétricas Credoras e Devedoras da CCRBT em 2015

Credores		Devedores	
Agente	Repasso Conta Bandeira (em R\$)	Agente	Repasso Conta Bandeira (em R\$)
LIGHT	509.807.118,01	ELETROPAULO	- 326.824.512,37
CELPA	167.299.041,20	CPFL PAULISTA	- 176.612.709,30
AMPLA	148.950.075,22	ENERGISA MT	- 161.272.488,55
CEMAR	139.040.776,03	COPEL	- 157.935.730,89
CEPISA	100.526.370,36	CEB	- 115.484.769,88
RGE	89.848.012,32	BANDEIRANTE	- 93.443.327,12
CEAL	76.252.741,23	CPFL PIRATINGA	- 92.054.108,34
CEMIG	56.043.432,60	CERON	- 77.323.964,74
AES SUL	50.125.795,02	COELBA	- 60.922.998,06
ENERGISA SE	44.841.240,41	CELESC	- 34.160.813,01

Fonte: Aneel²⁶

²⁴ § 3º do art. 4º, introduzido pela Lei nº 13.182, de 3 de novembro de 2015.

²⁵ O Anexo apresenta a lista completa das distribuidoras e quanto cada uma recebeu ou recolheu à CCRBT no ano de 2015.

²⁶ http://www.aneel.gov.br/visualizar_texto.cfm?idtxt=2353; acesso em 29 de fevereiro de 2016.

Conforme mostra a Tabela 1, em termos absolutos²⁷, a Light foi a distribuidora que mais recebeu recursos da CCRBT em 2015: R\$ 509 milhões. Isso significa que os consumidores das demais empresas de distribuição de energia elétrica pagaram R\$ 509 milhões a mais, na forma de bandeira tarifária, para que os consumidores atendidos pela Light tivessem uma tarifa de energia elétrica menor. Em decorrência do mecanismo da CCRBT, também é possível afirmar que o Estado do Rio de Janeiro, em que a Light atua, teve redução na base de incidência do ICMS²⁸.

Ainda segundo a Tabela 1, em termos absolutos, a Eletropaulo foi a empresa que mais recolheu recursos à CCRBT: R\$ 326,8 milhões. Dessa forma, os consumidores de tal empresa foram os que mais contribuíram para que aqueles de outras empresas tivessem tarifa de energia elétrica menor. Por sua vez, o Estado de São Paulo, onde atua a Eletropaulo, teve aumento da base de incidência de ICMS em decorrência dessa transferência de recursos à CCRBT.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A introdução das bandeiras tarifárias representou um aperfeiçoamento na regulação tarifária do setor de distribuição de energia elétrica brasileiro. O consumidor é beneficiado porque (i) o custo desse serviço se tornou mais transparente na medida em que o risco de o consumidor tomar ou fazer empréstimos compulsórios foi reduzido e (ii) há redução do gasto com geração de energia elétrica. As distribuidoras também foram atingidas positivamente porque é menor o montante de recursos alocados no financiamento de custos que inevitavelmente são repassados ao consumidor e que deveriam ser destinados à expansão e melhoria na rede.

A CCRBT é um mecanismo de compartilhamento do risco de acionamento de termelétricas de custos elevados e de exposição ao mercado de curto prazo. Por isso, algumas distribuidoras são credoras e outras devedoras da CCRBT. Na ausência da CCRBT, estados e consumidores atendidos por distribuidoras credoras da CCRBT teriam receitas de ICMS e tarifas maiores, respectivamente, em momentos de hidrologia desfavorável, ocorrendo o contrário com os estados e consumidores atendidos por distribuidoras devedoras da CCRBT.

²⁷ Em termos de R\$/MWh, a ordem certamente foi diferente.

²⁸ Não é possível estimar o impacto apenas com a informação de que a Light recebeu R\$ 509 milhões da CCRBT. Portanto, não se pode afirmar que a base de incidência do ICMS no Estado do Rio de Janeiro, apenas no caso da Light, sofreu queda de R\$ 509 milhões por causa da CCRBT. Esse valor indica apenas que a redução pode ter sido significativa.

ANEXO

Repasses da Conta Centralizadora dos Recursos de Bandeiras Tarifárias em 2015

Agente	Repassé Conta Bandeira (em R\$)
AES SUL	R\$ 50.125.795,02
AMAZONAS ENERGIA*	- 8.914.381,90
AMPLA	148.950.075,22
BANDEIRANTE	- 93.443.327,12
CAIUA DISTRIB	- 4.410.498,58
CEA	13.319.106,64
CEAL	76.252.741,23
CEB DISTRIBUIC	- 115.484.769,88
CEDRAP	- 209.778,84
CEDRI	- 66.357,27
CEEE DISTRIB	35.931.055,99
CEJAMA	- 156.165,91
CELESC DIST	- 34.160.813,01
CELG	35.998.748,24
CELPA	167.299.041,20
CELPE	- 6.268.045,39
CEMAR	139.040.776,03
CEMIG DISTRIB	56.043.432,60
CEPISA	100.526.370,36
CEPRAG	- 233.320,71
CERAÇA	- 405.737,86
CERAL ANITÁP	- 54.621,65
CERAL DIS	- 145.568,89
CERBRANORTE	- 686.424,34
CERCOS	- 42.002,83
CEREJ	- 196.886,59
CERES	- 99.798,66
CERGAL	- 220.772,60
CERGAPA	- 169.748,44
CERGRAL	- 150.246,63
CERILUZ	- 644.868,49
CERIM	- 117.118,04
CERIPA	- 627.341,28
CERIS	- 79.689,68
CERMC	- 71.289,25
CERMISSÕES	- 419.694,64
CERMOFUL	- 783.971,41

Agente	Repass Conta Bandeira (em R\$)
CERNHE	- 362.297,48
CERON	- 77.323.964,74
CERPALO	- 256.046,10
CERPRO	- 55.931,74
CERRP	- 281.723,77
CERSUL	- 764.398,55
CERTAJA ENERG	- 471.675,54
CERTEL	- 2.067.691,35
CERTREL	- 322.894,11
CETRIL	- 330.591,77
CFLO	- 8.323.090,74
CHESP	- 2.985.936,67
CNEE	- 1.579.174,70
COCEL	- 8.882.459,42
COELBA	- 60.922.998,06
COELCE	- 1.285.212,85
COOPERA	- 1.683.325,76
COOPERALIANÇA	- 5.309.455,18
COOPERCOCAL	- 407.197,98
COOPERLUZ	- 248.623,27
COOPERMILA	- 88.726,89
COORSEL	- 226.577,80
COPEL DISTRIB	- 157.935.730,89
COPREL	- 1.276.829,54
COSERN	- 28.036.790,48
CPFL JAGUARI	- 7.578.199,64
CPFL LESTE PTA	- 5.196.236,23
CPFL MOCOCA	- 3.460.626,95
CPFL PAULISTA	- 176.612.709,30
CPFL PIRATINGA	- 92.054.108,34
CPFL STA CRUZ	- 2.594.922,20
CPFL SUL PTA	- 7.004.799,40
CRELUZ-D	- 366.695,05
CRERAL	- 289.905,26
DEMEI	- 3.536.169,99
DMED	- 11.280.593,08
EEB	- 5.673.714,51
EFLJC	- 432.785,69
EFLUL	- 2.112.684,77
ELEKTRO	- 20.572.696,88
ELETROACRE	5.642.946,18

Agente	Repass Conta Bandeira (em R\$)
ELETRCAR	- 5.041.958,38
ELETRPAULO	- 326.824.512,37
ELFSM	- 15.019.421,04
ENERGISA BO	2.003.446,80
ENERGISA MG	- 18.867.265,92
ENERGISA MS	30.880.030,54
ENERGISA MT	- 161.272.488,55
ENERGISA PB	7.054.191,02
ENERGISA SE	44.841.240,41
ENERGISA TO	12.331.906,66
ENF	- 9.464.325,81
ESCELSA	15.369.085,45
FORCEL	- 1.648.418,40
HIDROPAN	- 3.156.451,45
IENERGIA	- 3.627.893,20
LIGHT	509.807.118,01
MUXENERGIA	- 1.790.228,25
PARANAPANEMA	- 9.720.863,65
RGE	89.848.012,32
SULGIPE	- 9.230.965,55
UHENPAL	- 1.817.564,03

Fonte: Aneel²⁹

* Não constam informações no sítio eletrônico da Aneel para os meses de setembro a dezembro de 2015.

²⁹ http://www.aneel.gov.br/visualizar_texto.cfm?idtxt=2353; acesso em 29 de fevereiro de 2016.

Missão da Consultoria Legislativa

Prestar consultoria e assessoramento especializados ao Senado Federal e ao Congresso Nacional, com o objetivo de contribuir com o aprimoramento da atividade legislativa e parlamentar, em benefício da sociedade brasileira.



Núcleo de Estudos
e Pesquisas

Consultoria
Legislativa

