

COMISSÃO DE DEFESA DO CONSUMIDOR

PROJETO DE LEI Nº 4037, DE 2012

Veda o repasse das perdas na Rede Básica, das perdas técnicas e das perdas não técnicas para as tarifas do serviço de fornecimento de energia elétrica dos usuários finais.

Autor: Deputado Eduardo da Fonte

Relator: Deputado Weliton Prado

VOTO EM SEPARADO DO DEPUTADO JOSÉ CARLOS ARAÚJO

O projeto de lei em exame, de autoria do Deputado Eduardo da Fonte, tem por objetivo alterar o § 8º do art 1º da lei nº 10.848, de 15 de março de 2004, que dispõe sobre a comercialização de energia elétrica, para determinar que não poderão ser repassadas para as tarifas do serviço de energia elétrica e consequentemente aos usuários finais, as perdas da rede básica, as perdas técnicas e as perdas não técnicas.

O relator nesta Comissão, deputado Welinton Prado, apresentou parecer pela aprovação da matéria.

Com todo respeito ao autor e ao relator, aos quais não posso deixar de enaltecer o objetivo final pretendido, discordamos do teor da proposição, pelas razões que seguem.

Além da minha convicção pessoal, recebi de fontes diversas argumentações técnicas e jurídicas que buscam demonstrar em primeiro lugar a inconstitucionalidade da proposição e, em segundo, a inconveniência do mérito da matéria.

Embora fuja da competência desta Comissão a análise da constitucionalidade do projeto, não podemos deixar de considerar este aspecto fundamental, por entender não ser razoável decidirmos pela aprovação de uma matéria que enfrenta óbice constitucional. Refiro-me a competência privativa para legislar sobre o tema, já que o artigo 61, § 1º, II, “b”, da Constituição Federal atribui ao Presidente da República a iniciativa de leis que disponham

sobre serviços públicos de titularidade da União. Salvo melhor juízo, é este o caso.

Observe-se que o Projeto em exame, por pretender impor obrigações concretas aos contratos de concessão firmados pelo Poder Executivo da União (energia elétrica), não poderia ter sido iniciado pelo Poder Legislativo, no caso por um parlamentar.

Analisando a proposta sob o ângulo das relações de consumo, que envolvem concessionárias de energia elétrica e consumidores, temos as seguintes ponderações a fazer.

A redação atual do § 8º do art. 1º da citada lei 10. 848, de 2004, que o projeto pretende acrescentar, já assegura a observância de mecanismos de proteção aos consumidores, a saber:

Art.1º.....

” § 8º A comercialização de energia elétrica de que trata este artigo será feita com a observância de mecanismos de proteção aos consumidores, incluindo os limites de repasses de custo de aquisição de energia elétrica de que trata o art. 2º desta lei.”

Em relação ao tema, a Aneel apresentou as ponderações que passo a sintetizar.

“ A justificativa para o projeto se baseia no entendimento de que as perdas de energia seriam um risco do negócio das distribuidoras e, por essa razão, não deveriam ser reconhecidas no cálculo tarifário. Argumenta ainda que ao reconhecê-las a Aneel estaria eliminando totalmente os riscos das distribuidoras e desestimulando uma gestão eficiente de sua parte.

Diante disso, é importante esclarecer os princípios que norteiam a regulamentação atual à luz da teoria de regulação.

O argumento de que as perdas elétricas fazem parte do risco do negócio da distribuidora não implica que elas não devam ser, em alguma medida, consideradas no cálculo tarifário. De fato a energia perdida é algo gerenciável por parte das empresas e os índices praticados são resultado do empenho das mesmas na solução desse problema. Mas por melhor que seja esse desempenho, sempre existirá um nível de perdas a partir do qual não será mais possível reduzir. Isso porque as perdas são inerentes à atividade de distribuição de energia elétrica. São uma realidade com a qual toda concessionária precisa conviver.

O entendimento de se tratar de um item de custo gerenciável e mitigável não concorre com o reconhecimento tarifário em níveis eficientes, a exemplo do tratamento de outros custos gerenciáveis como atividades administrativas, comerciais, falhas de equipamentos, etc.

Toda atividade econômica está sujeita a perdas no processo produtivo. Fazendo um paralelo com outros segmentos onde preço não é regulado, como, por exemplo, o caso de empresas varejistas, uma parte dos custos decorrentes de perdas comerciais e de produtos é repassada ao preço final cobrado ao consumidor. Da mesma forma no setor financeiro, as instituições consideram perdas por inadimplência dos seus clientes quando da definição do spread bancário. O mesmo raciocínio pode se estender ainda a diversos outros setores, como produção agrícola, aviação, telefonia, etc. Sempre haverá perdas de alguma natureza e essas perdas são consideradas no momento da definição do preço dos produtos.

Naturalmente, em um cenário concorrencial, aquela empresa cuja parcela de perdas for muito superior às demais incorrerá em preços mais altos, menores margens de lucro e, conseqüente, perda de competitividade. Assim, pela própria dinâmica de mercado, as empresas operando em livre concorrência são pressionadas na direção da melhoria da sua gestão e do aumento da eficiência.

No serviço de distribuição de energia elétrica também existem perdas, mas há nesse caso uma diferença fundamental: trata-se de um monopólio natural regulado, em que o preço cobrado pela distribuidora não é definido por ela, mas pelo órgão regulador.

A regulação deve sinalizar ao mercado regulado sobre a necessidade de se combater o problema, estimulando bons resultados e ainda, resguardar o consumidor evitando o repasse às tarifas de níveis de perdas elevados.

A metodologia empregada pela ANEEL não visa assegurar o repasse integral à tarifa das perdas, mas sim reconhecer níveis mínimos aceitáveis para cada concessionária, considerando a sua área de atuação e as boas práticas do setor. A premissa no tratamento regulatório é que as concessionárias possuem uma forte capacidade de gestão sobre as perdas de energia, em especial as perdas não técnicas. Portanto, a ineficiência das distribuidoras no gerenciamento das perdas elétricas não deve ser repassada as tarifas.

No caso das perdas não técnicas, por exemplo, a opção adotada para regulação do nível de perdas no segundo e terceiro ciclo de revisões das tarifas das distribuidoras baseou-se em uma metodologia de comparação entre concessionárias e tem se mostrado eficaz em termos de atuação regulatória. Puderam-se perceber mudanças positivas em termos de redução dos índices de perdas praticados por diversas distribuidoras, revertendo a tendência de crescimento observada ao longo do primeiro ciclo e evidenciando os benefícios da metodologia em termos de estímulo regulatório à melhoria da eficiência das concessionárias.

Por fim, destaca-se a questão das perdas na Rede Básica, que não são gerenciáveis por parte das distribuidoras.

As perdas na Rede Básica são aquelas que ocorrem entre a geração de energia elétrica nas usinas até o limite dos sistemas de distribuição. São apuradas mensalmente pela Câmara de Comercialização de Energia Elétrica – CCEE, conforme dados de medição de geração e a energia entregue às redes de distribuição. A diferença entre elas resulta no valor de Perdas na Rede Básica e seu custo é rateado em 50% para geração e 50% para o consumo. Essas perdas, portanto, compõe o custo associado a sistema de transmissão do País e são rateadas entre todos os seus acessantes: geradores, consumidores livres e consumidores cativos (por intermédio das distribuidoras). Não nos parece razoável, tampouco ficou explicitado na justificativa de projeto de lei, que um custo não gerenciável e inerente à cadeia produtiva de energia elétrica não seja reconhecida no processo tarifário.

Por todo exposto, as perdas (técnicas, não técnicas e de Rede Básica) são inerentes a atividade de distribuição de energia elétrica e, portanto, devem ser tratadas nos processo de cálculo tarifário de forma condizente com a sua natureza.

Por fim, a ANEEL considera que a proposta contida no projeto de lei inviabilizará o tratamento regulatório que vem sendo dispensado ao tema ao longo dos anos e que vem se demonstrando positivo para a redução das perdas no setor. Ademais, a operação das distribuidoras do país se inviabilizaria, na medida em que se vedaria integralmente o repasse das perdas a tarifa.”

A questão em foco, portanto, insere-se no campo da regulação, competência esta afeta à Aneel. Assim, pela legislação vigente, cabe à Agência

definir a parcela das perdas de energia que poderá ser repassada às tarifas, como componente do custo operacional. O papel do regulador, nesse caso, é emular o processo competitivo criando mecanismos que incentivem uma gestão eficiente por parte das concessionárias, impondo metas e trajetórias de redução de perdas por meio de uma metodologia que foi aberta a todos os interessados em sugerirem melhorias a ela, inclusive aos consumidores.

Ao que se percebe, a metodologia empregada pela Aneel não visa a assegurar o repasse integral para a tarifa das perdas nem tampouco proteger as concessionárias de distribuição, mas estimular os agentes a perseguir a melhoria contínua na redução de suas perdas, buscando identificar as trajetórias eficientes que repassem aos consumidores os ganhos de eficiência, na busca contínua por patamares mais baixos de perdas no sistema, muito embora essas não tenham sido geradas pelos consumidores.

Não podemos esquecer também que a segurança jurídica é fator primordial em que se assentaram as assinaturas dos contratos de concessão. Com efeito, sob o ângulo jurídico, no momento da assinatura do Contrato de Concessão gerou-se o direito de manutenção do nível tarifário e do equilíbrio econômico-financeiro da concessão, o que obviamente criou uma expectativa para as empresas e acionistas. Assim considerando, qualquer mudança abrupta nas regras tarifárias importaria em transgressão ao direito adquirido e à segurança jurídica firmada na relação contratual com o poder público. Além disso, a Lei 8666/93, lei das licitações, prevê a impossibilidade de mudança unilateral de contratos administrativos, como é o contrato de concessão.

Ressalte-se, por último, que a vedação do repasse de perdas, como pretendido pelo projeto, poderá repercutir em aumentos tarifários posteriores, haja vista possíveis sobredimensionamentos de equipamentos e instalações para mitigar as limitações de eficiência existentes. Ou seja, a proposta concorre desfavoravelmente ao objetivo de se buscar otimização de custos, requisito de modicidade tarifária que interessa sobretudo ao consumidor.

Desta forma, entendemos que a aprovação do presente projeto não se mostra conveniente, por apresentar modificações inadequadas e impróprias ao Poder Legislativo nas condições regulatórias e regras contratuais vigentes. E isto não seria bom para o consumidor, para as empresas concessionárias e tampouco para o Poder Público concedente. Todos esses aspectos certamente serão objeto de análise mais aprofundada pela Comissão de Minas e Energia e a CCJ, que nos sucederão na apreciação da matéria.

Por fim, permitam-me informar que, conforme já adiantei na discussão da matéria em outras ocasiões nesta Comissão, o autor do projeto já havia manifestado a este parlamentar a intenção de retirar a presente proposição de tramitação.

Como isto não aconteceu, e considerando a nossa discordância em relação à posição favorável ao mérito expressa pelo relator, votamos pela REJEIÇÃO do projeto de lei nº 4037, de 2012.

Sala da Comissão, em de setembro de 2015.

Deputado José Carlos Araújo