

COMISSÃO DE DEFESA DO CONSUMIDOR

PROPOSTA DE FISCALIZAÇÃO E CONTROLE Nº de 2010 (Do Senhor Eduardo da Fonte)

Requer que a Comissão de Defesa do Consumidor, com auxílio do Tribunal de Contas da União, ato de fiscalização e controle com vistas a apurar possível apropriação indevida e/ou ganhos abusivos pela Companhia Energética de Pernambuco (CELPE) no repasse das perdas comerciais, no período de 2002 a 2009.

Senhor Presidente,

REQUEIRO, nos termos dos incisos IV, VI, VII e VIII do art.71 da Constituição Federal e conforme os incisos I e II do 60 e art. 61 c/c o §1º do art. 100, todos do RICD, ouvido o Plenário desta Comissão, sejam adotadas as medidas necessárias para realizar ato de fiscalização e controle, no período de 2002 a 2009, com vistas a:

a) identificar nas perdas não técnicas da CELPE: i) a parcela que se refere a furto ou fraude e o montante atribuído a inadimplência e erros relacionados à ação da própria empresa (erro de leitura etc.); e ii) o montante de receita recuperada pela CELPE.

b) apurar possível apropriação indevida e/ou ganhos abusivos pela CELPE no repasse das perdas comerciais, tendo em vista que: i) não foram devolvidos aos consumidores pernambucanos o valor da receita recuperada do montante de perdas não técnicas repassado para a tarifa; e ii) os usuários estão sendo penalizados por condutas atribuídas unicamente aos empregados da Distribuidora, em especial quando quando erram na leitura dos medidores. Diferentemente do furto e da fraude, nas perdas por inadimplência a CELPE efetua rapidamente o corte da luz, por ter perfeito

conhecimento do valor da dívida e da identidade do devedor. Só com o pagamento do débito o serviço é retomado. Ocorre que o modelo da ANEEL não quantifica a receita recuperada, a qual é apropriada indevidamente pela CELPE na Parcela “B” da tarifa. Também não é correto a ANEEL permitir que o usuário seja penalizado pelo erro dos empregados da Distribuidora, quando da leitura dos medidores.

JUSTIFICATIVA

Para fixar o preço da energia elétrica a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) divide as tarifas em duas partes: Parcela A e Parcela B. Na primeira, a Agência inclui os custos não gerenciáveis da concessionária. Por sua vez, na Parcela B a ANEEL inclui aqueles custos que, no seu entendimento, podem ser gerenciados pelas distribuidoras.

Especificamente em relação à Parcela A, a ANEEL considera como custos não gerenciáveis das distribuidoras: a compra de energia; o transporte de energia e encargos setoriais resultantes de políticas de governo; e o índice de perdas, composto por perdas técnicas (fenômenos físicos) e perdas comerciais (furto de energia, erro de medição, fraude, inadimplência etc.).

Para cálculo do montante das perdas a Agência utiliza-se de uma fórmula simples: as perdas das distribuidoras seriam a diferença entre a energia injetada na rede da empresa e a energia fornecida por meio dessa rede:

- *Energia Injetada – Energia Fornecida = Perdas de Energia na Distribuição*

- *Energia Injetada = Energia Fornecida + Perdas de Energia na Distribuição*

- *Perdas de Energia na Distribuição = Perdas Técnicas + Perdas Comerciais*

A Energia Injetada é o referencial para cálculo dos valores percentuais das Perdas de Energia na Distribuição, conforme segue:

- *Perdas de Energia na Distribuição (%) = Perdas de Energia na Distribuição (MWh) / Energia Injetada (MWh) x 100*

Analogamente:

- *Perdas Técnicas (%) = Perdas Técnicas (MWh) / Energia Injetada (MWh) x 100*

- *Perdas Comerciais (%) = Perdas Comerciais (MWh) / Energia Injetada (MWh) x 100*

- *Perdas de Energia na Distribuição (%) = Perdas Técnicas (%) + Perdas Comerciais(%)*

Esses custos são repassados para as tarifas, ou seja, quanto maior forem as perdas técnicas e comerciais, maior será a tarifa de energia. A tabela a seguir apresenta os índices de perdas de algumas concessionárias, de maneira a se ter uma **ideia** do impacto nas tarifas:

Perdas relativas ao período de julho de 2007 a junho de 2008

EMPRESA	PERDAS TÉCNICAS	PERDAS COMERCIAIS	PERDAS TOTAIS
CELPE	8,10%	7,83%	15,92%
COELBA	9,76%	6,71%	16,47%
COSERN	8,18%	3,23%	11,42%
COELCE	7,73%	5,87%	13,6%
CEAL	8,73%	22%	30,76%
CEMAR	11,17%	19,1%	30,28%
CELPA	9,95%	17,46%	27,41%
ELETROPAULO	4,91%	7,69%	12,59%
LIGHT	5,61%	15%	20,62%

Fonte. ANEEL

O TCU realizou auditoria nas Distribuidoras brasileiras, com o objetivo de avaliar o impacto das perdas elétricas no sistema elétrico. O Acórdão nº 2211/2008-Plenário do Tribunal está assim redigido, **verbis**:

9.1. recomendar à Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL, nos termos do art. 250, III, do Regimento Interno do TCU, que implemente os seguintes dispositivos constantes de suas normas regulatórias:

9.1.1. **item 53 da Nota Técnica nº 26/2006 SRD/SRC/SRE/ANEEL**: propõe para o 2º ciclo tarifário que a influência das perdas comerciais nas perdas técnicas não seja desprezada, mas que se quantifique esse montante para adotar uma regulação por metas;

9.1.2. **itens 25, 26 e 27 da Nota Técnica nº 25/2006 SRD/ANEEL**: **preveem** a implementação de uma ferramenta regulatória de avaliação dos investimentos, o Sistema Integrado de Planejamento Agregado de Investimento na Expansão dos Sistemas de Distribuição - SISPAI, visando estimar os investimentos referentes à rede de distribuição primária, às subestações de distribuição e às conexões das linhas de transmissão;

9.1.3. **item 174 da Nota Técnica nº 262/2006 SRE/SFF/SRD/SFE/SRC/ANEEL**: estabelece um limite para as perdas técnicas, de modo a considerar relações de eficiência, tais como, a manutenção regular, a ampliação da capacidade e a reconfiguração e modernização das redes das concessionárias;

9.1.4. **item 177 da Nota Técnica nº 262/2006 SRE/SFF/SRD/SFE/SRC/ANEEL**: estabelece a necessidade de implementar métodos e técnicas adequados para garantir a eficiência das distribuidoras

quanto à gestão de perdas e, principalmente, para verificar a consistência dos valores apresentados pelas concessionárias;

9.1.5. **item II.1 da Resolução Normativa nº 234/2006:** prevê a implementação de instrumentos que permitam a comparação do nível de perdas técnicas entre as distribuidoras, com base nos indicadores apurados para cada segmento de rede;

9.1.6. **item II.2 da Resolução Normativa nº 234/2006:** determina que as distribuidoras devem apresentar seus atuais níveis de perdas, sua inadimplência, seu histórico nos últimos anos e um estudo completo, contendo, no mínimo:

9.1.6.1. o diagnóstico completo da situação atual das perdas não técnicas na área de concessão;

9.1.6.2. as ações que serão desenvolvidas;

9.1.6.3. uma proposta para o nível de perdas não técnicas a ser atingido na próxima revisão tarifária periódica, tendo em vista o desempenho da própria concessionária na redução das perdas nos últimos anos;

9.1.6.4. uma proposta para a definição de indicadores para comparar as distribuidoras;

9.1.6.5. a descrição das melhores práticas de combate às perdas comerciais, que estão sendo implementadas por algumas distribuidoras visando à efetiva diminuição do furto de energia;

9.1.6.6. um demonstrativo da efetiva recuperação dos valores decorrentes de perdas de energia;

9.1.6.7. um demonstrativo dos investimentos realizados para o combate às perdas de energia e das despesas anuais para o combate a essas perdas, por projeto;

9.1.6.8. um demonstrativo do número de unidades consumidores sem medição;

9.1.6.9. um relatório sobre as ações adotadas visando incrementar a eficiência energética no caso de comunidades de baixa renda;

9.1.7. **subitem V.1.3.3 de todas as Notas Técnicas do 1º ciclo de revisão tarifária:** no sentido de considerar no 2º ciclo uma trajetória decrescente para as perdas elétricas que permita à concessionária gerenciar sua redução progressiva;

9.1.8. **Resolução Normativa nº 136/2008,** que aprovou o Manual do Programa de Pesquisa, Desenvolvimento e Eficiência Energética (P&D), o qual prevê que seja aferida a efetividade e a implantação dos estudos realizados em P&D;

9.2. determinar à Aneel, com fulcro no art. 250, II, do Regimento Interno do TCU, que analise as recomendações exaradas neste Acórdão, manifeste-se sobre a conveniência e a oportunidade de sua implementação e encaminhe essa manifestação ao TCU em, no máximo, 60 (sessenta) dias;

O TCU identificou o seguinte:

- incremento das perdas comerciais de 29% entre 2003 e 2007. Este resultado pode indicar que não há incentivos regulatórios suficientes para que as concessionárias reduzam os níveis de perdas;

- os valores embutidos nas tarifas por conta das perdas técnicas e comerciais alcançaram, em termos nominais, R\$ 3,8 bilhões em 2003 e R\$ 4,7 bilhões em 2007;

- grande parte dos custos das perdas elétricas são repassados aos consumidores;

- os perfis de fraudadores não englobam apenas regiões mais pobres, até condomínios de luxo são enquadrados como tal;

- as perdas totais anual equivalem a 5.938 MW, enquanto a quantidade de energia prevista a ser gerada em Santo Antônio = 2.144 MW

A CPI das Tarifas de energia elétrica identificou indícios de ganhos abusivos das distribuidoras com o repasse para as tarifas do índice de perdas.

Com efeito, o repasse para as tarifas das perdas das concessionárias é, em verdade, um ressarcimento prévio da eventual frustração de receita. Apesar de ser ressarcida, por estimativa, da eventual receita perdida a ANEEL permite no item 6.3.2, do MANUAL DE CONTABILIDADE DO SERVIÇO PÚBLICO DE ENERGIA ELÉTRICA, que as Distribuidoras abatam estes mesmos itens como custo operacional, para fins de cálculo dos tributos.

O Manual de Contabilidade do Serviço Público de Energia Elétrica, elaborado pela ANEEL, prevê que as empresas façam uma provisão para devedores duvidosos, ou seja, provisão para fazer face às perdas comerciais que são ressarcidas previamente nas tarifas

O repasse para a tarifa do índice de perdas comerciais, implica dizer que a receita operacional da distribuidora é suficiente para cobrir a eventual frustração de receita, vez que este custo foi diluído nas contas de energia elétrica de todos os consumidores, ou seja, a receita que a distribuidora obtém é suficiente para cobrir as perdas comerciais.

Para obter o lucro bruto tributável a distribuidora deduz da receita operacional a despesa operacional. Porém, o Manual de Contabilidade do Serviço Público de Energia Elétrica da ANEEL permite que a distribuidora acrescentar à sua despesa operacional o valor efetivamente apurado das perdas comerciais. Isso faz com que o lucro bruto tributável caia.

Em outras palavras, a ANEEL autoriza que as concessionárias sejam ressarcidas previamente, por meio de um *plus* no valor da tarifa, das eventuais perdas comerciais e, ainda assim, as empresas abatem como despesa operacional o montante das mesmas perdas previamente ressarcidas, diminuindo com isso, automaticamente, o valor a ser recolhido ao fisco. Trata-se em verdade de um ressarcimento prévio da eventual frustração de receita. Esses recursos tornaram-se uma fonte de aumento da lucratividade das Distribuidoras.

Não existe empreendimento absolutamente livre de riscos. Isso é inerente ao sistema capitalista. A ANEEL não pode querer salvaguardar as distribuidoras de todos os possíveis riscos do negócio. Concernentemente ao índice de perdas, as concessionárias podem e devem adotar medidas visando a diminuição das perdas técnicas e das perdas comerciais.

As distribuidoras são as únicas que tem capacidade de gestão sobre as perdas de energia elétrica, pois estão relacionadas a gestão comercial das concessionárias.

A ANEEL ao permitir o repasse das perdas pelas distribuidoras está incorrendo numa conduta duplamente negativa. Por um lado, convalida a gestão ineficiente da empresa e, por outro, prejudica os consumidores que cumprem as suas obrigações, que estariam vendo refletidas nos valores de suas tarifas as perdas causadas pelos inadimplentes ou fraudadores.

As distribuidoras podem e devem lançar mão dos meios que dispõe para gerenciar as perdas, em especial porque a rentabilidade econômica potencial da redução das perdas é alta.

Os incisos II e III, do art. 2º, da Lei 8.987, de 1995, estabelecem que os serviços devem ser explorados “por conta e risco” do concessionário. O risco a que se refere a lei envolve aqueles inerentes a toda atividade empresarial – os riscos econômicos (exógenos) e os riscos gerenciais (endógenos), de responsabilidade do concessionário e que não induzem ao reequilíbrio econômico-financeiro do contrato. Os riscos denominados por álea extraordinária, por serem imprevisíveis e, algumas vezes, inevitáveis, quando administrativos, são atribuídos à Administração e, quando econômicos, tendem a ser repartidos.

A álea ordinária, normal, abrange não apenas as hipóteses em que o concessionário age com ineficiência, negligência ou incapacidade, mas também todos os riscos conhecidos do concessionário desde a celebração do contrato.

Os riscos do negócio de distribuição de energia elétrica, que incluem as perdas, interferiram na formulação das propostas da licitação das concessões. Quanto maior o risco (quanto mais elevadas as perdas), maior o preço ofertado na concorrência. Assim sendo, o valor das tarifas vencedoras dos certames estavam equilibrados econômica e financeiramente.

Não se pode confundir a diminuição de riscos com a eliminação de riscos. O risco é inerente às atividades empresariais e às concessões de serviço público.

Quando as empresas foram privatizadas os compradores já sabiam que as perdas existiam. Não foi novidade, não houve surpresa. O preço que ofertaram na licitação para adquirir as Distribuidoras à época já levou em consideração o volume de perdas, para aquele preço da tarifa.

Sala da Comissão, 6 de abril de 2010.

EDUARDO DA FONTE
Deputado Federal (PP/PE)