

**CONTRIBUIÇÕES DA ABIVIDRO À CONSULTA PÚBLICA Nº 04 DE 2018 DA
AGÊNCIA REGULADORA DE ENERGIA E SANEAMENTO BÁSICO DO ESTADO DO
RIO DE JANEIRO – AGENERSA**

4ª REVISÃO TARIFÁRIA QUINQUENAL – CEG

MARÇO/2018

I- Preâmbulo

A Associação Técnica Brasileira das Indústrias Automáticas de Vidro – “ABIVIDRO” – congrega empresas dedicadas à fabricação automática de vidro no país, reunindo uma parcela relevante de consumidores de gás natural no âmbito industrial.

Em razão da abissal importância do preço desse insumo para a produção da atividade-fim de seus associados, a ABIVIDRO tem grande interesse na fiscalização e ciência da composição das tarifas de gás natural, em especial aquelas devidas em função da atuação da Concessionária CEG (doravante denominada simplesmente como “CEG” ou “Concessionária”).

Nobilitando a abertura da Consulta Pública nº 04/2018, por parte da AGENERSA, a ABIVIDRO, respeitosamente, oferta suas contribuições relativas às premissas e metodologias inseridas no Relatório Geral da 4ª Revisão Quinquenal de Tarifas 2018-2022, publicado na página eletrônica dessa agência.

Inicialmente, cumpre destacar que a ABIVIDRO contesta a ausência de divulgação precisa de dados imprescindíveis para a plena avaliação da proposta de revisão tarifária aplicável. Dentre referidos dados, destacam-se as informações relativas à projeção de custos de suprimento de gás e dos custos de transporte correlacionados. Referidas variáveis geram impactos diretos na tarifa final cobrada dos consumidores, de forma que sua obscuridade, conforme tratado na Seção IV a seguir, impede a análise de eficiência praticada pela Concessionária Pública.

Por fim, é imprescindível pontuar que a indústria local, incluindo a vidreira, enfrentou, nos últimos tempos, uma profunda crise econômica. Não obstante presente, neste momento, tímidos sinais de recuperação, o cenário ainda não é próprio para que preocupações relativas às tarifas das distribuidoras sejam minimizadas.

Numa perspectiva mundial, a competitividade das indústrias gás-intensivas do Brasil é fortemente afetada caso não haja correção e austeridade na avaliação das tarifas desse insumo.

Nesse contexto, os agentes da cadeia de produção e comercialização de gás natural no país estudam alternativas para um novo arranjo

industrial/comercial/legislativo com vistas ao incremento da competição, ao desenvolvimento prudente das malhas e a transparência do setor.

Pleiteia-se, assim, que essa agência reguladora cumpra com suas atribuições insculpidas no art. 4º da Lei 4.556 de 06 de junho de 2005, em especial a aplicação da modicidade tarifária, a primazia pela eficiência e economicidade dos serviços e o zelo ao Contrato de Concessão e à legislação correlata.

II- Elementos da Revisão

a. Data Base

O primeiro ponto que merece destaque, relaciona-se aos valores utilizados como base para as correntes revisões tarifárias (foram empregados dados de dezembro de 2016).

A fim de evitar distorções relativas aos montantes efetivamente realizados pela Concessionária em 2017, sugerimos que a data-base contemple os valores de dezembro de 2017, para a presente revisão. Essa medida conferirá maior precisão e atualidade aos cálculos em comento.

b. Taxa de Remuneração de Capital

Sobre esse aspecto, a ABIVIDRO sugere uma revisão imediata da metodologia utilizada pela Concessionária.

Em primeiro lugar, referida sistemática não está em linha com as práticas utilizadas por outras concessionárias públicas, com base em coerentes noções regulatórias específicas à cadeia do gás natural.

Em segundo plano, não há nenhum impeditivo contratual para a atualização da metodologia dessa variável, para que se adeque a uma taxa de remuneração mais pertinente, ou seja, que não superestime os ganhos da distribuidora em detrimento dos consumidores.

Em terceiro lugar, a metodologia utilizada por esta agência não leva em consideração a alavancagem a partir do endividamento, o que aumenta o retorno

percebido pelas concessionárias. Dessa forma, não há razões para sustentar uma elevação de 25% na TRC do próximo ciclo.

Por fim, observa-se que a TRC proposta no ciclo anterior é muito superior aos valores usuais do mercado. Isso demonstra que os parâmetros usados pela CEG estão em total desacordo com a função de delegação para prestação de um serviço público por ela exercido.

A seguir, a ABIVIDRO apresenta sua sugestão para este tópico:

Índice	Critério	Valor GE	Valor CEG
Taxa Livre de Risco (rl)	T. Bound de 10 anos - média dos retornos anuais de 1988 a 2017	4,92%	5,12%
Cálculo do Beta (β)	Beta desalavancado	0,71	0,737
Prêmio de Risco	S&P 500 - média dos retornos anuais de 1988 a 2017	7,24%	6,94%
Risco Brasil	EMBI+BR mediana de 2002 a 2017	2,61%	4,04%
Inflação Norte Americana	CPI US média de 2015 a 2017	2,41%	1,82%
Taxa de Remuneração Nominal		12,67%	14,27%
Taxa de Remuneração Real		10,02%	12,23%

Fonte: Consultoria Gas Energy.

i. Taxa Livre de Risco

Acerca desta variável, a ABIVIDRO ressalta sua divergência com relação ao valor proposto pela CEG, que contemplou um intervalo entre 1987 e 2016 para análise do comportamento dos títulos norte-americanos.

A ABIVIDRO entende que a metodologia utilizada pela ANEEL na regulação de uma miríade de empresas do setor energético deve ser replicada. No entanto, o intervalo mais adequado seria aquele entre 1988 a 2017, em linha com as disposições descritas no item 'a' desta contribuição.



Fonte: Consultoria Gas Energy.

Vale ressaltar que na revisão anterior, a CEG sugeriu a adoção de um horizonte de 10 anos apenas. No entender da ABIVIDRO, este intervalo não confere o detalhamento necessário para avaliar o comportamento histórico deste componente.

ii. Beta

Assim como para o caso da taxa livre de risco, o mercado americano também é utilizado como referência para a definição da variável Beta.

Com base em dados de janeiro de 2018 de uma amostra de 16 empresas norte americanas do setor de distribuição de óleo e gás, o valor do índice β desalavancado foi de 0,71¹.

Como o modelo utilizado pela CEG é o CAPM, ou seja, prevê apenas a taxa de remuneração do capital próprio sem considerar o capital de terceiros, não há necessidade de realavancar o índice β .

Assim, a ABIVIDRO apresenta sua consideração sobre esta variável na tabela a seguir:

¹ Montante calculado com base em DAMODARAN, Aswath.

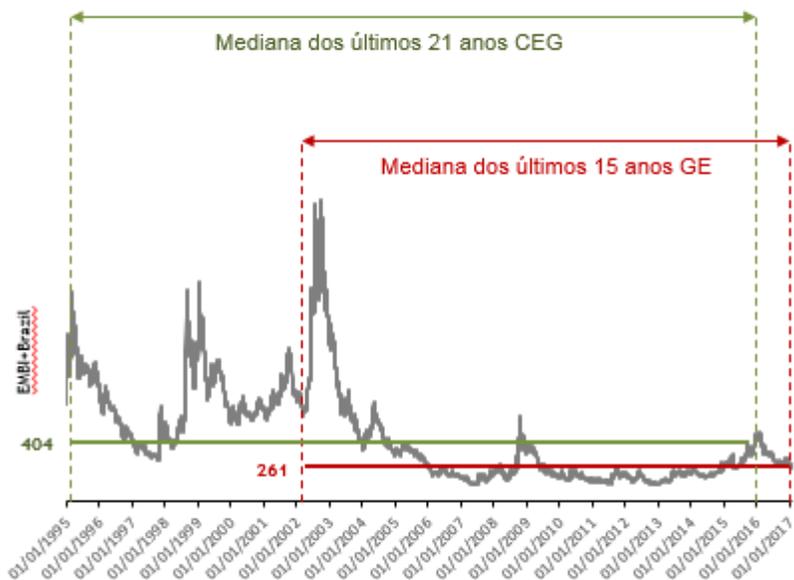
Comparativo	Valor CEG	Valor GE	Comgás ¹
Cálculo do Beta (β)	0,737	0,710	0,39

¹Parâmetro aprovado para o 3º ciclo tarifário da Comgás (SP). Teve como base estudo realizado por consultorias contratadas pelo regulador da Grã-Bretanha (Ofgem) e respectivas concessionárias para o período de revisão 2010-2015.

Fonte: Consultoria Gas Energy.

iii. Risco Brasil

A ABIVIDRO sugere que se utilize um horizonte temporal de não mais que 15 (quinze) anos, para, além de garantir maior previsibilidade com o futuro próximo que ora se debate, guardar relação e consistência com práticas bem-sucedidas da ANEEL.

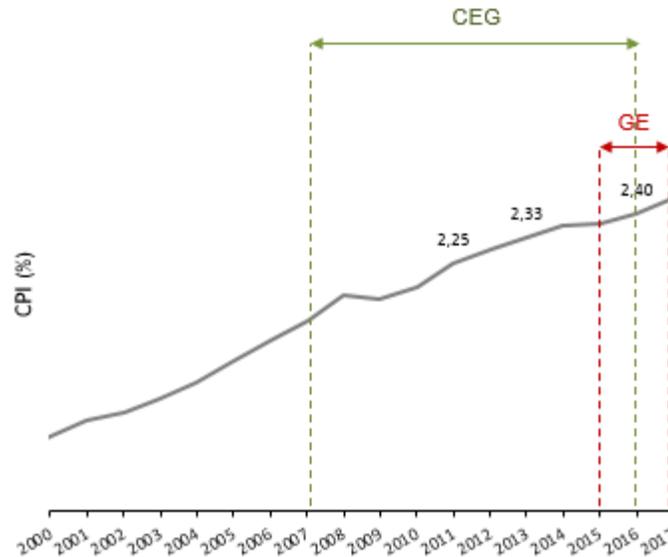


Fonte: Consultoria Gas Energy.

iv. Inflação americana

A janela utilizada para o desconto da taxa da inflação americana é extensa e impede noções realísticas acerca de expectativas futuras.

Assim, sugere-se a adoção de um intervalo de 3 (três) anos, tal como é praticado pela ANEEL.



Fonte: Consultoria Gas Energy.

c. Demanda

As projeções de demanda propostas pela Concessionária parecem ter sido pinçadas a partir de escolhas aleatórias, sem consistência com o histórico recente e sem bases realistas para o ciclo futuro.

Ademais, não se verifica na proposta da CEG correlações com prudência nos investimentos. Se não há aumento de volume, os investimentos mostram-se inconsistentes.

Nota-se que a proposta da CEG para a 3ª Revisão Tarifária no tocante à demanda foi muito aquém do que de fato ocorreu em referido quinquênio.

A premissa considerada pela distribuidora para o próximo ciclo é de estagnação do consumo para o segmento industrial. Ocorre que o mercado todo espera, ainda que paulatinamente, uma retomada da atividade econômica, amparada, inclusive, nas recentes (e vindouras) quedas das taxas de juros de mercado.

Assim, a ABIVIDRO entende que a expectativa de montante da demanda proposta está subestimada e não se encontra lastreada em fundamentos históricos e técnicos resolutos para sua escolha.

Em derradeiro, a ABIVIDRO suscita preocupações relativas ao ressarcimento aos consumidores com relação à absoluta imprecisão/falha na projeção de demanda do ciclo anterior, que impactou sobremaneira o cálculo da margem autorizada na revisão passada. Caso isso se repita, a agência estará dando guarida para que a margem da distribuidora seja calculada com base em premissas irreais, que afastam o atendimento ao princípio da modicidade tarifária.

Em vista disso, essa Associação sugere a adoção de mecanismos anuais de compensação em favor dos consumidores, para corrigir erros de projeção de demanda por parte da Concessionária.

d. Custos Operacionais

A ABIVIDRO ressalta novamente a ausência de informações detalhadas com relação aos custos operacionais da CEG. É possível observar apenas que os custos estão em patamares superiores aos da última revisão, acima, inclusive, da inflação do período.

A tendência que se espera para essa variável é a de decréscimo, em função do alcance da maturidade dos serviços e das implicações relativas a escala operacional e busca de eficiência.

A ABIVIDRO sugere, para esse tópico, a adoção de métodos de *benchmarking*, utilizados amplamente no mundo por uma série de agências reguladoras. Referidos métodos incluem a comparação dos custos incorridos por outras concessionárias e a definição de fronteiras de eficiência (que utilizam empresas com melhor relação custo *versus* produtividade como referência). Neste último caso, a definição das fronteiras é baseada em técnicas de programação linear ou em análises estatísticas e foram empregados, por exemplo, pela ANEEL como parâmetro nas respectivas revisões.

Em vista disso, pleiteia-se a aferição, por parte da agência reguladora, do histórico detalhado de custos operacionais da concessionária (considerando aqueles diretamente vinculados aos serviços prestados) para avaliação da projeção atual.

Além disso, a ABIVIDRO aproveita a oportunidade para ressaltar que custos com construção de ramais específicos devem ser alocados exclusivamente para os

consumidores que deles se beneficiarão, nos termos do Contrato de Concessão em vigor e da legislação correlata.

No que se refere ao OPEX, a ABIVIDRO sugere a adoção da metodologia empregada pela ANEEL, que prima pelo incremento de eficiência da concessionária, em linha com as determinações legais vigentes. Referida metodologia relaciona-se à utilização do Componente T (fator de ajuste), nos moldes em debate por esta agência ou conforme metodologia do chamado Fator X (utilizado pela agência reguladora do Estado de São Paulo, com base em premissas internacionais, primando pela busca da eficiência operacional).

Nota-se que referido componente deveria ter sido aplicado nas revisões anteriores, dada sua evidente adequação no que se refere aos ditames de eficiência insculpidos na legislação aplicável às concessionárias de serviço público, em especial àquelas que atuam na cadeia de distribuição de gás natural.

Por fim, a ABIVIDRO ressalta sua discordância com relação à proposta da CEG para os custos operacionais, em função de:

- (i) uma indevida/incongruente elevação dos patamares propostos,
- (ii) dissonância com relação à projeção de demanda acima referida (que prevê um cenário de estagnação econômica para o próximo ciclo),
- (iii) distanciamento a qualquer fronteira de eficiência, e
- (iv) confronto com noções relativas a ganho de escala inerentes a indústrias de rede (após um determinado nível de custos, o aumento na produção não ocasiona um aumento proporcional no OPEX).

Por fim, insta ressaltar que a auditoria acerca dos custos operacionais de 2016 incorridos pela CEG não foi devidamente publicada, de forma que a ABIVIDRO não logra avaliar sua dimensão de forma precisa.

e. Investimentos

Referido tema é de extrema relevância nesse contexto revisional, principalmente, em razão dos reiterados desencontros entre os investimentos previstos nas revisões anteriores e aqueles efetivamente realizados.

Historicamente, a CEG não tem cumprido as metas propostas nas respectivas revisões. De acordo com o gráfico a seguir, é possível notar as disparidades entre o que é realizado e o que foi aprovado pela agência reguladora.

Assim, considerando que os investimentos propostos são reiteradamente calculados de forma dilatada, sugere-se, na presente revisão, um maior comedimento no montante autorizado, que guarde relação com o realizado nos anos anteriores.

A ABIVIDRO, ainda, aproveita a oportunidade para pleitear uma revisão (e a devida publicação) dos patamares reais de investimentos realizados pela concessionária, para que seja possibilitada a compensação dos investimentos não verificados, nos termos da Deliberação AGENERSA 3.187/2017 atualmente em vigor. Referido pleito decorre do descompasso entre os investimentos realizados e os valores inseridos nos informes anuais das concessionárias.

Para o futuro, a ABIVIDRO sugere a autorização dos montantes descritos na tabela a seguir para os investimentos da CEG, baseados em premissas de prudência, eficiência e correlacionados com o potencial crescimento de volume acima comentado:

III- Índice de Reposicionamento Tarifário

A ABIVIDRO pleiteia grande atenção com relação à alocação de custos e investimentos para as classes específicas que deles se aproveitam. Referida alocação deverá ser refletida na respectiva estrutura tarifária aprovada por esta agência.

IV- Transparência

A ABIVIDRO, ao final, reitera seu posicionamento com relação à ausência de publicidade e transparência com relação a dados e informações das atividades das concessionárias públicas, necessárias para o pleno desenvolvimento da presente contribuição.

Para subsidiar suas colocações, a ABIVIDRO apresenta a seguir algumas observações que devem, respeitosamente, nortear a atuação desta agência reguladora em sua atividade fiscalizatória e de regulamentação:

a. Descentralização Administrativa e Dever de Publicidade

A distribuição de gás natural é serviço público, tendo a Constituição Federal estabelecido que esta atividade pode ser prestada por meio de concessão.

A concessão de serviço público caracteriza-se pela transferência, pela Administração Pública, da execução de um serviço ao ente particular, que por sua vez figurará como componente da Administração Indireta. Dada essa natureza, os atos e contratos que dela decorrem devem observar ao princípio da publicidade, a teor do disposto no art. 37 da Constituição Federal.

Em linha com este dever, a legislação infraconstitucional impõe, ao Poder Público e à concessionária respectiva, a publicidade e a transparência de atos e contratos que envolvem a atividade de transporte de gás. Verificam-se disposições neste sentido:

- i. Constituição do Estado do Rio de Janeiro, artigo 77;
- ii. Lei Estadual nº 2.831/1997, que dispõe sobre o regime de concessão de serviços públicos, artigo 7º, § 1º e artigo 8º, incisos I e II;
- iii. Lei Estadual nº 4.556/05, que criou a AGENERSA, artigo 3º, incisos II, IV, V e VI e artigo 4º, inciso XIV;
- iv. Decreto Estadual nº 31.896/2002 que regula os processos administrativos no âmbito da administração pública estadual, artigo 71;
- v. Lei nº 11.909/09, que dispõe sobre as atividades relativas ao transporte, tratamento, processamento, estocagem, liquefação, regaseificação e comercialização de gás natural, artigo 34, § único e artigo 46, §1º e §2º.

A Lei nº 12.527/2011 (“Lei da Transparência”), a seu turno, possibilitou que os usuários de serviço público e administrados em geral coíbam a atuação velada do Estado, contrária ao interesse público.

A doutrina também reconhece a obrigatoriedade na divulgação de informações relacionadas pela administração pública direta e indireta. Nas palavras de Diógenes Gasparini:

*"(...) torna obrigatória a divulgação de atos, contratos e outros instrumentos celebrados pela Administração Pública direta e indireta, para conhecimento, controle e início de seus efeitos. Todos os atos, contratos e instrumentos jurídicos devem ser publicados porque, diz Hely Lopes Meirelles (Direito administrativo, cit., p. 94), pública é a Administração que os pratica."*²

A jurisprudência, por fim, é cediça no reconhecimento ao dever de publicidade da Administração Pública, direta ou indireta:

*"MANDADO DE SEGURANÇA. ATO QUE INDEFERE ACESSO A DOCUMENTOS RELATIVOS AO PAGAMENTO DE VERBAS PÚBLICAS. INOCORRÊNCIA DE SIGILO. CONCESSÃO DA ORDEM. 1. **A regra geral num Estado Republicano é a da total transparência no acesso a documentos públicos, sendo o sigilo a exceção.** Conclusão que se extrai diretamente do texto constitucional (arts. 1º, caput e parágrafo único; 5º, XXXIII; 37, caput e § 3º, II; e 216, § 2º), bem como da Lei nº 12.527/2011, art. 3º, I. 2. As verbas indenizatórias para exercício da atividade parlamentar têm natureza pública, não havendo razões de segurança ou de intimidade que justifiquem genericamente seu caráter sigiloso. 3. Ordem concedida." (STF, MS 28178, Relator Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, julgado em 04/03/2015, G. n.)*

b. Impacto no preço final do gás e noções sobre o custo do gás:

Outra premissa que contribui para que o dever de publicidade acima discutido seja aplicado ao requerimento em tela relaciona-se aos impactos diretos na tarifa final, cobrada dos administrados, causados pelas variáveis analisadas pela agência reguladora.

Segundo a AGENERSA, em nota técnica³ que teceu esclarecimentos sobre a composição da estrutura tarifária do serviço de distribuição de gás canalizado dentro do Estado do Rio de Janeiro (referindo-se tanto à CEG quanto à CEG-RIO), a tarifa limite é composta pela associação de três elementos: i) o Custo do Gás, ii) a Margem

² In Direito administrativo. 13ª ed., Saraiva, SP, 2008, p. 11.

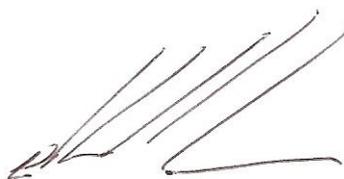
³ Nota Técnica CAPET nº 049/2010.

Bruta e (iii) os Tributos que sobre ela incidem. Acerca do custo do gás, especificamente, este valor pode variar em função dos preços praticados pela produtora do gás natural.

Não bastasse a ocorrência do *Pass-Through* dos custos de aquisição do gás com relação à tarifa final, a obscuridade de seus montantes⁴ e dos investimentos realizados pelas distribuidoras de gás gera dificuldades na fiscalização dos deveres de eficiência, insculpidos na Constituição Federal e nos Contratos de Concessão respectivos.

O artigo 37 da Constituição Federal determina que tanto a administração pública direta como a indireta obedecerão aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Em atenção ao princípio da eficiência, tem-se que “a administração pública deve utilizar da melhor forma os recursos públicos, evitando-se desperdícios e garantindo uma maior rentabilidade social”⁵.

Em vista do exposto, reitera-se a necessidade de acesso público a (i) todas as variáveis que compõem a equação do custo médio ponderado do gás, relativo às aquisições da CEG e da CEG-Rio, (ii) aos quadros atualizados das contas gráficas das últimas alterações nas tarifas respectivas (iii) à memória de cálculo detalhada do custo do gás, que permita o entendimento da majoração da base tarifária geral e específica para a indústria, e (iv) a análise detalhada dos investimentos realizados em comparação com aqueles autorizados nas últimas revisões tarifárias.



Lucien Belmonte

⁴ No intuito de aferir a eficiência na atuação da CEG e da CEG-RIO, seus Contratos de Concessão estabelecem que a AGENERSA limitará os aumentos no custo do gás adquirido pela concessionária caso venha a ser verificado que os preços acordados excederam àqueles negociados por outras concessionárias, em situações equivalentes. Referida avaliação não é divulgada de maneira sistemática ao público consumidor.
⁵ MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional. 5ª ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Atlas, 1999. P. 294