

CONTRIBUIÇÕES ABRACE À CONSULTA PÚBLICA AGENERSA

METODOLOGIA PARA O CÁLCULO DO FATOR X, UTILIZAÇÃO DOS SALDOS DE INVESTIMENTO NÃO REALIZADOS E QUALIDADE

Considerações Iniciais

A discussão ora sugerida pela Agenersa representa uma grande oportunidade para o contínuo progresso regulatório do mercado fluminense de gás natural. O debate de propostas de metodologias que determinarão o fator de produtividade da fórmula de cálculo do reajuste de tarifas e o efeito dos investimentos não realizados no cálculo das margens das Concessionárias CEG e CEG Rio são questões de grande relevância e têm impacto direto sobre a competitividade da indústria fluminense. Além disso, o terceiro tema colocado em consulta para contribuições, sobre qualidade no serviço de distribuição, também se apresenta como uma matéria cujos efeitos potenciais impactam o ambiente do mercado de consumo do energético.

Entretanto, a Abrace vê com preocupação a decisão da Agência de discutir em apenas quinze dias matéria de tamanha relevância e complexidade. O tempo disponibilizado é insuficiente até mesmo para concluir um processo de contratação de consultoria para apoiar na elaboração da contribuição. Olhando-se especificamente para o caso do Fator X, há extensa literatura e histórico de utilização de diferentes metodologias para o seu cálculo e aplicação. Perde-se, com isso, a oportunidade de incentivar o conjunto de agentes do mercado a oferecer contribuições que explorem os benefícios e fragilidades dos diversos caminhos, o que prejudica o debate.

As implicações desse processo para a indústria são potencialmente graves. Dois dos três temas têm impacto direto sobre a competitividade da indústria na medida em que afetam diretamente seu custo de produção.

Enquanto o Fator X tem o papel de oferecer o sinal regulatório para estimular ganhos de produtividade da concessionária e, mais importante, dividi-los com os consumidores, os investimentos não realizados - ressaltam-se, pré-pagos e pré-remunerados – não prestaram outro papel se não o de melhorar o fluxo de caixa das concessionárias em detrimento do fluxo de caixa dos consumidores e, em particular, das grandes indústrias.

Sobre o saldo de investimentos não realizados, da ordem de R\$ 460 milhões, cabe a reflexão sobre o custo de oportunidade desses recursos. Considerando-se a proporção do consumo industrial de gás natural, de 51%, estima-se que cerca de R\$ 230 milhões referem-se à parcela que cabe à indústria, montante este que poderia ter se revertido em investimentos produtivos no estado do Rio de Janeiro, aumentando a renda e o emprego locais, bem como a arrecadação de impostos no Estado, se não tivesse ficado alocado nas concessionárias.

Assim, tendo em vista a relevância, complexidade e potencial gravidade dos impactos que o resultado dessa regulamentação tem sobre a competitividade da indústria fluminense, solicitamos uma vez mais a esta Agência que amplie o prazo para envio de contribuições em mais trinta dias e que sejam promovidos debates com os agentes do setor.

Para o caso das discussões sobre qualidade, sugerimos que sejam fornecidos maiores detalhes sobre o escopo e o alcance que a Agenera pretende dar a esse tema. Isto porque o material disponibilizado na consulta pública em tela traz somente um extrato do que seriam as obrigações contratuais da concessionária em relação aos prazos de atendimento a demandas do consumidor. A partir disto, há dúvidas sobre qual o objetivo do regulador, o que se busca e como os agentes poderiam contribuir no processo.

Ainda, é importante notar que não há clareza sobre o horizonte em que se pretende implantar os aprimoramentos estudados, como, por exemplo, o fator X. A impossibilidade de se fazer discussões num período de tempo mais extenso sugere a rápida aplicação dos novos instrumentos aqui discutidos, o que gera insegurança no conjunto de associados da Abrace.

Os documentos disponibilizados nessa consulta pública para as discussões do Fator X e do saldo de investimentos são parte de um conjunto de manifestações elaboradas pela Consultoria Deloitte ainda no âmbito do 3º ciclo de revisão tarifária, finalizada em 2013. Junto às propostas para cada uma das questões há outros assuntos não correlatos com as matérias que se propõe discutir. Ademais, carece de detalhamento mais profundo sobre o melhor caminho a seguir pelo regulador em sua decisão, além de não fornecer a melhor fundamentação aos agentes do setor sobre a matéria.

Ainda que já discutido em outras oportunidades, a Abrace reitera a importância de a Agenera disponibilizar uma nota técnica que discuta a matéria e uma minuta de resolução que apresente um posicionamento prévio a ser colocado em debate com o setor. A reflexão sobre os caminhos disponíveis para o atingimento do objetivo pretendido não deve ser entendida como uma antecipação de decisão pelo regulador. Tal entendimento vai de encontro às melhores práticas regulatórias, prejudicando a transparência e a previsibilidade do processo. Ainda, nos casos em que a própria concessionária disponibiliza antecipadamente ao regulador sua proposta em relação à norma que se pretende aprimorar há grave prejuízo da isonomia entre os agentes do setor. Trata-se de uma questão de extrema relevância em que deve se buscar a alteração legal que julgar-se necessária para o seu devido endereçamento.

Abaixo, a Abrace elenca suas considerações sobre o material disponibilizado no âmbito dessa Consulta Pública, buscando sugerir caminhos inclusive sobre a questão da qualidade dos serviços das concessionárias Ceg e Ceg Rio.

Contribuições

I – Fator X

A proposta sugerida pela Deloitte à Agenera para o cálculo do Fator X está inserida em uma abordagem prospectiva, baseada em uma metodologia que utiliza o Fluxo de Caixa Descontado (FCD). Segundo a Aneel¹, nesse método “são realizadas projeções sobre a evolução da demanda, do mercado, dos investimentos e do potencial de eficiência na gestão dos custos da empresa regulada, com base nas melhores práticas da experiência local e internacional disponíveis”. Outra opção apresentada pela literatura regulatória é o método de Produtividade Total dos Fatores (PTF), onde se utiliza de padrões históricos de “comportamento” da concessionária para se estimar ganhos potenciais futuros, sem a realização de projeções.

Desde 2010, quando foram definidas as regras para o 3º Ciclo Tarifário, a Aneel optou por abandonar o FCD e mover a regulação do Fator X para o segundo caso. Entre as razões da Agência para a mudança está a complexidade da metodologia que projeta o fluxo de caixa e o problema de assimetria de informação inerente. Passou-se então a utilizar resultados passados, decompondo o crescimento de mercado verificado e em evolução técnica e ganhos de eficiência e escala, permitindo um melhor mapeamento quanto aos ganhos potenciais de produtividade no futuro.

A Arsesp, para o terceiro ciclo tarifário das concessionárias de gás do estado de São Paulo, fez movimento semelhante ao que Aneel viria a fazer na sequência, e também deixou² de utilizar o FCD, definindo a mesma abordagem com base no histórico da concessionária para calcular o Fator X. O regulador paulista lista³ cinco pontos a serem perseguidos na definição do incentivo de eficiência a ser dados às concessionárias do estado:

- Tendência história de eficiência da Concessionária;
- Padrões internacionais de eficiência na indústria;
- Índices de produtividade de longo prazo;
- Economias de escala; e
- Comparações com outras Concessionárias no País.

A Abrace entende ser essencial que a Agenera siga parâmetros semelhantes na definição do Fator X para as concessionárias Ceg e Ceg Rio, de forma que as empresas sejam estimuladas com o sinal regulatório mais apropriado em comparação à situação atual dos seus mercados e também ao benchmark internacional do setor. Importante notar também que nos processos de revisão tarifária que se encontram em andamento, tanto a Arsesp como da Aneel reafirmam o método da produtividade total dos fatores apenas com ajustes que buscam reduzir ainda mais a assimetria de informação e a complexidade do método.

¹ Nota Técnica nº 350/2007-SRE/Aneel

² Nota Técnica nº RTM/02/2009 Versão Final

³ Nota Técnica Arsesp RTG Nº 002 /2014

Trata-se de movimentos que a Agenera deve levar em consideração na sua decisão sobre qual o caminho a regulação do mercado fluminense de gás percorrerá.

A avaliação trazida pela Deloitte sobre a eficiência da concessionária Ceg no último ciclo tarifário é preocupante. Seu custo operacional unitário seguiu trajetória crescente durante praticamente todo o período e as projeções para o horizonte até 2017 indicam uma deterioração, com perda de eficiência ainda maior. Tal situação demonstra a necessidade de um sinal regulatório mais forte por parte da Agenera para interromper essa trajetória e recolocar a concessão em campo mais eficiente e produtivo. Vale ainda ressaltar a imensa quantidade de investimentos não realizados por essa concessionária no último ciclo tarifário, de mais de R\$ 300 milhões.

A sugestão trazida pela consultoria para redução do OPEX relativo fala apenas em voltar aos patamares de custo de 2008, sem, contudo, fazer uma análise sobre quão eficiente seria o nível proposto. Não há qualquer informação que garanta o nível daquele ano como ótimo, dado qualquer análise de benchmark da indústria de gás natural, seja nacional ou internacional.

No caso da Ceg Rio, o cenário é igualmente preocupante uma vez que, a despeito dos ganhos aparentes no último ciclo tarifário anterior, o custo operacional por cliente é três vezes maior que o da distribuidora da região metropolitana do Rio. Mesmo sendo uma empresa de menor escala, trata-se de um patamar extremamente elevado. Ademais, entre 2012 e 2013, há um salto de pouco mais de 22% no custo operacional por cliente da distribuidora, para depois voltar-se a verificar ganhos de eficiência até 2017. Está-se diante de uma situação anormal e que merece a devida atenção e efetividade do regulador, sobretudo por se tratar de um monopólio natural assegurado por contrato de concessão.

Reforçamos, portanto, a necessidade de a Agenera estudar a experiência regulatória citada nessa contribuição para a construção de uma metodologia de cálculo de um Fator X mais efetivo. O cenário trazido pela consultoria Deloitte nos documentos disponibilizados no âmbito dessa consulta pública demonstram a necessidade de uma atuação forte da Agência na correção do grau de ineficiência das concessionárias de gás do estado do Rio de Janeiro verificado nos últimos anos.

II – Saldo de investimentos

Na última revisão tarifária, constatou-se que as duas concessionárias de distribuição de gás canalizado do estado do Rio de Janeiro realizaram menos investimentos durante o terceiro quinquênio (2008-2012) do que o planejado para o período. Esse fato tem uma consequência importante para a concessão, uma vez que os consumidores transferiram esses valores para as distribuidoras através das tarifas e as financiaram ao longo do próprio ciclo, mas sem a devida contrapartida de expansão da malha. Assim, esses saldos devem ser devolvidos durante o quarto quinquênio, com as devidas correções de inflação e de taxa de remuneração, sob o risco de remuneração ilegítima pelas concessionárias e da consequente quebra do equilíbrio econômico-financeiro da concessão em desfavor dos consumidores.

Dessa forma, a presente consulta pública é oportuna para ampliar o debate sobre o assunto e dar transparência aos cálculos realizados pela Agenesra sobre esse ponto, que é fundamental para o acompanhamento por todas as partes interessadas, inclusive os consumidores, apesar de o prazo disponibilizado ser insuficiente para uma análise exaustiva desse complexo tema.

O saldo foi acumulado pelas distribuidoras a cada ano do ciclo 2008-2012, conforme é apresentado pela Deloitte em sua nota técnica. Esse montante foi transferido dos consumidores para as concessionárias através das tarifas vigentes, que consideraram o montante necessário para os investimentos planejados assim como a devida remuneração do capital, calculado pelo método CAPM.

Os documentos da Deloitte não deixam claro se o saldo apurado contempla ou não a remuneração junto aos custos dos investimentos – para que a devolução seja realizada integralmente aos consumidores, é essencial que seja considerado. Nesse ponto, é importante notar que, se o capital necessário para os investimentos de um ciclo está sendo provido pelos consumidores no próprio ciclo, então se pode argumentar que o mesmo não deveria ser remunerado para a concessionária, uma vez que não se trata de capital próprio.

Adicionalmente, ao não cumprir o plano de investimentos no âmbito da concessão, as concessionárias acumularam saldos financeiros disponíveis para aplicação em ambiente fora da concessão, onde as taxas de retorno em geral têm a Selic como referência. Destaca-se que o saldo permanecerá com as distribuidoras até o final de 2017, reduzindo gradativamente. Ao se optar por não devolver o saldo todo no primeiro ano e sim ao longo do ciclo todo, a sua devolução deve considerar também o custo de oportunidade dos consumidores entre 2008 e 2017.

Segue abaixo conjunto de propostas relacionadas a este tema.

1) O saldo de cada concessionária deve ser (i) atualizado pelo IGPM do período, (ii) contemplar o retorno de capital pago pelos consumidores pelos investimentos não realizados, e (iii) ser corrigido pela taxa de juros de mercado Selic do período compreendendo o início do ciclo em análise até o final do ciclo seguinte. O não atendimento a alguns dos pontos desta proposta enseja dúvidas sobre a legalidade da manutenção desse saldo pelas concessionárias e em quebra do equilíbrio econômico-financeiro da concessão em desfavor dos consumidores. Após essas correções, o saldo de cada concessionária deve ser devolvido aos consumidores integralmente.

2) Para garantir a transparência de todo o processo e para permitir que os consumidores tenham condições de verificar os resultados, a Agenesra deve apresentar toda a memória de cálculo à respeito da apuração dos saldos e correção dos mesmos, assim como o seu repasse às tarifas.

A forma como o saldo será devolvido aos consumidores também está oportunamente em discussão. O trecho da nota técnica da Deloitte disponibilizada não é claro sobre qual é sua proposta, mas pode-se inferir que a sugestão é para que o saldo acumulado seja devolvido através do recálculo do Fator X. Apesar de ser tecnicamente possível, o texto da consultoria

não apresenta nenhuma justificativa para sustentar a proposta de mudança da forma como é feito o repasse, que atualmente é realizado já no cálculo do m . A Abrace entende que o Fator X é um mecanismo útil para compartilhar ganhos de eficiência da concessão, conforme apresentado na seção anterior, mas não percebemos nenhum benefício em se utilizar o X para o repasse dos saldos. A Abrace entende que a utilização do m é mais robusta e menos complexa, além de ser mais simples de se garantir a transparência. O Fator X pode ser utilizado como um incentivo às distribuidoras cumprirem seus planos de investimentos, como será apresentado a seguir.

3) Manutenção da utilização do m para devolução de saldos de investimentos não realizados.

Outro ponto de destaque que se abre para o debate nesta CP é a criação de um mecanismo que incentive as concessionárias a cumprirem os planos de investimentos traçados em revisões tarifárias. Como a regulação do estado do Rio de Janeiro prevê que as tarifas de um ciclo tarifário já contemplam o ressarcimento do plano de investimentos daquele ciclo, a concessionária tem um incentivo que pode levá-la a apresentar estimativas superdimensionadas do seu plano durante a revisão tarifária – como é impossível realizar um planejamento sem erros para um período de cinco anos, eventuais desvios em relação ao planejado geram um financiamento dos consumidores às distribuidoras, que somente será devolvido depois de um prazo de 5 a 10 anos.

Naturalmente, cabe ao regulador analisar a proposta das distribuidoras e ajustá-las à realidade da concessão, porém o processo exige um elevado esforço regulatório por parte da Agenesra para contrapor o incentivo das distribuidoras em majorar seus planos de investimentos. Esse conflito de interesses coloca em risco a modicidade tarifária. Da mesma forma, o regulador deve ponderar o benefício potencial de cada investimento dado o seu impacto na tarifa média. Assim, faz-se necessário um acompanhamento com maior periodicidade do cumprimento dos investimentos e também é necessário compartilhar o risco do planejamento com as concessionárias, pois hoje o risco encontra-se todo com os consumidores.

4) Utilizar o Fator X para criar um mecanismo de incentivo regulatório às concessionárias caso as mesmas não cumpram seus planos de investimentos além de um limite pré-estabelecido. Isso é, além de o X contemplar o compartilhamento de ganhos de eficiência, conforme a Abrace propõe na seção anterior, o fator deve conter uma parcela de penalização à concessionária que varie de acordo com o quão aderente a distribuidora está em relação ao seu plano de investimentos. O mecanismo deve incentivar as distribuidoras a não acumularem saldo de investimentos não realizados, com o objetivo de eliminar o conflito de interesses e reduzir o esforço regulatório da Agenesra, descritos acima, assim como o de garantir a modicidade tarifária. A aplicação dessa parcela no Fator X deve ser automática e gradual utilizando uma escala de limites de tolerâncias.

5) Aferir o saldo de investimentos eventualmente não realizados pelas distribuidoras com periodicidade anual e recalcular a parcela correspondente do Fator X conforme contribuição anterior da Abrace.

Na ocasião da última revisão tarifária, os documentos disponibilizados não apresentavam os dados consolidados do ano de 2012, pois foram elaborados justamente nesse ano. Já os documentos disponibilizados nesta consulta pública, de elaboração da Deloitte, já contemplam os dados de 2012, ano em que se repetiu a ocorrência de investimento abaixo do previsto. Solicitamos à Agenesra esclarecimento sobre a diferença dos períodos considerados para análise retroativa: na revisão tarifária se analisou o ciclo passado considerando apenas os anos de 2008 a 2011, e o ano de 2012 foi agregado ao ciclo seguinte. Já nesta consulta pública, considera-se o ciclo completo.

6) Apresentar o documento da Deloitte na íntegra, além de eventuais impactos incorridos pela mudança do período analisado.

III – Qualidade

A decisão de discutir com os agentes do setor a qualidade no fornecimento do serviço de distribuição de gás no estado é importante e demonstra o interesse do regulador em aprimorar com o assunto. Entretanto, não está claro qual o escopo proposto pela Agenesra nessa consulta pública, uma vez que o material disponibilizado não esclarece os limites que estão sendo discutidos e o que se espera ao final desse processo.

A transcrição de parte do anexo dos contratos de concessão das concessionárias Ceg e Ceg Rio que trazem prazos para o cumprimento de certas obrigações pelas empresas para com os usuários podem sinalizar qual discussão a Agência esperar estimular. As pautas das reuniões deliberativas das reuniões da Agenesra demonstram que o tema está sempre presente com grande número de processos específicos. O acúmulo de situações do tipo sinaliza um cenário indesejável, onde se demonstra um esgotamento dos mecanismos atuais de incentivo à qualidade e ao mesmo tempo um foco demasiado grande da diretoria da Agência na resolução de conflitos.

A esse respeito, é importante citar o modelo de “governança” adotado pela Aneel, onde sua diretoria não se envolve diretamente no primeiro estágio seja do ato de fiscalização da concessionária ou mesmo da aplicação de penalidade. Essa tarefa é cumprida pela superintendência técnica da Agência, ficando os diretores responsáveis apenas pelo julgamento de potenciais recursos impetrados pelas concessionárias.

Entretanto, de nada adiantará tal organização sem uma ferramenta que permita avaliar o nível de qualidade e um conjunto de regras baseadas nesse instrumento que estimulem a eficiência e o bom cumprimento das obrigações assumidas pelas empresas de distribuição. O interesse e foco da regulação não devem estar na punição e sim no incentivo às melhores práticas e serviços.

Nesse sentido, sugerimos à Agenesra a estruturação de um indicador de qualidade dos serviços prestados tanto pela Ceg como pela Ceg Rio, no que se refere à qualidade no fornecimento do produto e ao atendimento ao usuário, com a imposição de metas para evolução paulatina dos números. O seu não cumprimento ensejaria ações por parte do regulador, que teria em mãos um instrumento eficaz para identificar onde estaria as maiores dificuldades de desenvolvimento.

O contrato de concessão de ambas as concessionárias de gás canalizado fluminense preveem os prazos para atendimentos obrigatórios e opcionais dos seus clientes. A aplicação de penalidades também está presente no contrato, que ocorrerão, entre outras razões, sempre que a concessionária:

- “deixar de fornecer, nos prazos que lhe forem assinados, as informações e dados de natureza técnica, contábil e financeira, requisitados pela ASEP-RJ;
- deixar de adotar sem justa causa, nos prazos fixados pela Asep-RJ, as providências indicadas para restabelecer a regularidade ou garantir a qualidade e eficiência dos serviços;
- descumprir norma legal ou regulamentar, determinação da ASEP-RJ ou qualquer disposição ou cláusula deste contrato”

O contrato ainda determina o valor máximo permitido para aplicação das multas. Entretanto, o documento foi cuidadoso em deixar ao regulador autonomia para suas decisões, sem definir de forma exaustiva seus limites de atuação. Assim, a Abrace reforça sua sugestão para a criação de um novo conjunto de regras que levem ao desenho de indicadores de qualidade para fiscalização e acompanhamento das ações do agente regulado e seu consequente estímulo.

Elaboração

Rivaldo Moreira Neto
Especialista em Energia

Rodolfo Danilow
Especialista em Energia

Camila Schoti
Coordenadora de Energia