

## Contribuição à Audiência 068/2008

### **Regulamentação do Processo de Revisão Tarifária das Concessionárias de Transmissão Licitadas e Existentes**

*Maristela Braga e*

*Renata Belzunces dos Santos*<sup>1</sup>

#### **Apresentação**

O Sinergia CUT é o órgão representativo dos trabalhadores energéticos do Estado de São Paulo. É uma sociedade civil, sem fins lucrativos, de direito privado constituído para fins de coordenação, defesa administrativa e judicial, e representação legal da categoria profissional dos trabalhadores nas Empresas, de Produção, Geração, Transmissão, Distribuição, Construções de Tubulações, Transporte, de Gás Canalizado, Energia Elétrica, Eclusas e Serviços de Administração de Hidrovias, em Municípios dos Estados de São Paulo, Mato Grosso do Sul e Minas Gerais.

É constituído para fins de coordenação, proteção e representação legal da categoria profissional dos trabalhadores, das empresas de produção de energia ou gás, geração, distribuição, transformação ou transmissão de energia, cooperativas de eletrificação rural e, empresas terceirizadas ou interpostas que prestem serviços às empresas vinculadas a estas atividades fim; em empresas de distribuição, construção de tubulações, transporte de gás canalizado e empresas terceirizadas ou interpostas que prestem serviços às empresas vinculadas a estas atividades fim; eclusas e serviços de administração de hidrovias e empresas terceirizadas e interpostas que prestem serviços às empresas vinculadas a estas atividades fim; e, ainda, os empregados em fundações e cooperativas de consumo vinculadas às empresas destes setores e atividades econômicas, que trabalhem em municípios dos Estados de São Paulo, Minas Gerais e Mato Grosso do Sul, para as Assembléias Gerais.

Portanto, o Sinergia CUT se apresenta nesta Audiência Pública reivindicando o seu papel de agente neste processo regulatório, uma vez que é o representante legítimo do trabalhador elétrico, que é um importante ator social do segmento elétrico em discussão.

É sobre a regulamentação do processo de revisão tarifária das concessionárias de transmissão licitadas e existentes, a metodologia empregada, o acesso à informação e a participação da sociedade, que o Sinergia CUT vem se manifestar através deste documento, ressaltamos que as questões aqui trazidas são comuns as empresas licitadas e as já existentes, pois abordamos mais exhaustivamente a metodologia e os critérios propostos por essa agência e outras questões comuns.

---

<sup>1</sup> RENATA BELZUNCES DOS SANTOS, Técnica da subseção do DIEESE no Sinergia CUT. Fevereiro/2009.

## **Resgate do Processo Primeira Revisão Tarifária Periódica da Concessionária de Transmissão de Energia Elétrica**

Para a Audiência Pública em questão, faz-se necessário o resgate da atuação da ANEEL em promover ações a fim de cumprir parte de sua função precípua que é estabelecer o marco regulatório do setor elétrico nacional. Abaixo resgatamos o histórico de “esforços” para promover o marco regulatório das empresas de transmissão.

A ANEEL foi criada em 1996. É considerada uma das Agências Reguladoras mais atuantes no país e citada, inclusive, como vanguarda em relação a alguns de seus procedimentos e atos administrativos. O Sinergia CUT desde a criação da ANEEL acompanha e intervém no processo regulatório promovido por esta agência, principalmente naqueles que afetam diretamente os trabalhadores das empresas energéticas brasileiras, e a sociedade em geral.

O processo de Revisão Tarifária Periódica das concessionárias transmissoras de energia elétrica teve início em 2004, quando foi interrompido. Em 2006 ele foi retomado com a discussão exclusiva da revisão tarifária periódica da CTEEP - Companhia de Transmissão de Energia Elétrica Paulista, exclusivamente face ao fato que esta empresa encontrava em processo de privatização. A CTEEP foi privatizada em 28 de junho daquele ano.

Por ocasião da privatização da CTEEP, demonstrando o amparo da ANEEL ao processo de privatização e desnacionalização do setor energético, essa Agência discutiu exclusivamente a revisão tarifária de uma única empresa sem antes ter sido definido a metodologia a ser utilizada para a revisão tarifária das concessionárias transmissoras de energia elétrica e às vésperas da privatização da empresa em questão, gerou enormes críticas por parte da sociedade. Diante da pressão, a ANEEL decidiu suspender tal processo e retomou a discussão da metodologia a ser empregada para a revisão tarifária periódica de todas as transmissoras de energia elétrica.

No período de 15 de maio de 2006 a 07 de julho de 2006, portanto, em apenas 23 dias a ANEEL disponibilizou para consulta pública a proposta de revisão tarifária que havia elaborado para as transmissoras. No dia 12 de julho de 2006, por ocasião da Audiência Pública nº 007/2006, a ANEEL colheu contribuições ao processo de definição da metodologia a ser aplicada na revisão tarifária, e cujos resultados foram consolidados na Nota Técnica nº 049/2007-SRE/ANEEL, de 5 de março de 2007.

Através do Informativo Semanal 268, de 18 a 24 de maio/2007, a ANEEL divulgou que as notas técnicas com os índices preliminares de revisão tarifária periódica de dez concessionárias de

transmissão de energia elétrica, dentre elas a CTEEP, já estavam disponíveis para consulta. Que o assunto encontrava-se em processo de audiência pública documental do dia 17 de maio a 06 de junho, portanto, 20 dias foi o prazo estabelecido pela ANEEL para a sociedade se manifestar sobre o assunto.

Desde então não houve atuação da ANEEL sobre a metodologia, das empresas de transmissão, tendo permanecido os resultados e as metodologias e os critérios elaborados a toque de caixa, sob os prazos exíguos mencionados acima.

Em 18 de dezembro de 2008 a ANEEL procede a abertura da Audiência Pública 68/2008 com prazo final de contribuição em 11 de fevereiro de 2008. A matéria dessa audiência trata de empresas licitadas e existentes.

**Quanto à transparência das informações, acompanhamento e controle social da Revisão Tarifária Periódica das concessionária de transmissão de energia elétrica e Regulamentação do Processo de revisão tarifária das concessionárias de transmissões licitadas**

Apesar de tamanha complexidade que o assunto apresenta a ANEEL, novamente, se utiliza do expediente das Audiências com envio de contribuições mediante apenas *uma* audiência pública centralizada, que ocorrerá em Brasília. Estão em matéria a metodologia e a regulamentação das seguintes transmissoras, com alguma diferenciação<sup>2</sup>:

- + FURNAS Centrais Elétrica S.A,
- + Companhia Hidroelétrica do São Francisco – CHESF,
- + Centrais Elétricas do norte do Brasil S.A – ELETRONORTE,
- + Companhia de Transmissão de Energia Elétrica Paulista – CTEEP,
- + ELETROSUL Centrais Elétricas S.A,
- + Companhia Energética de Minas Gerais – CEMIG,
- + Companhia Estadual de Energia Elétrica – CEE,
- + Companhia Paranense de Energia – COPEL Transmissão,
- + Companhia energética de Goiás – CELG,
- + CASTELO Energética S.A.

Mais uma vez a festa é para o seletos público formado pela própria ANEEL, especialistas do setor e as próprias empresas. O Sinergia CUT vem denunciando a postura dessa Agência em alijar a sociedade do debate desde o momento em que iniciamos nossa participação. Sindicatos, entidades de defesa do consumidor, universidades, movimentos sociais e populares, sequer são cogitados como público

---

<sup>2</sup> Nesse processo há blindagem da RSBE/RPC para FURNAS, CHESF, ELETRONORTE, ELETROSUL, CTEEP, COPEL, CEEE e CELG, para essas empresas só está em pauta a revisão de novas instalações RBNI. A CEMIG e a CASTELO sofrerá duas revisões, uma retroativa a 1º de julho de 2005 e outra junto com as demais a partir de 1º de julho de 2009. A LIGHT e a AFLUENTE não possuem cláusula de revisão tarifária em contrato.

interessado no tema energia. Um grave erro cuja persistência, mais do que descuido da ANEEL, revela sua posição acerca do papel da sociedade: não reconhecê-la e portanto, não servi-la.

Criticamos a forma de Audiência, não basta ouvir a ANEEL deveria debater os temas em pauta com a finalidade de esclarecer, de posicionar-se e com isso estabelecer um laço mais transparente com o ainda restrito público que a acompanha. O público continuará restrito se as Notas Técnicas continuarem com o formato atual, acessível apenas para especialistas. Não propomos que a Agência rebaixe seu nível técnico mas que amplie o acesso ao atendimento da sociedade sobre sua atividade.

Outro grave problema, já apontado pelo Tribunal de Contas da União, é a ausência de respostas face às contribuições recebidas às Audiência Públicas.

Acrescentamos que se um dos maiores desafios nos processos regulatórios é a assimetria de informações, entendida como o acesso às informações, em quantidade e qualidade que é diferente entre regulador e regulado, no caso em questão podemos dizer que a assimetria de informação se dá entre regulador, regulado e a sociedade, uma vez que a ANEEL não disponibiliza para a sociedade as mesmas informações que detém.

Por fim, a não previsão por parte da ANEEL da realização de Audiência Pública Presencial se configura em mais um desrespeito com a sociedade contrariando o que é apregoado em Lei. A restrição da participação da sociedade no processo decisório da Revisão Tarifária Periódica da CTEEP afeta o direito dos trabalhadores e consumidores, uma vez que estão impedidos de se manifestar diante da metodologia proposta, de solicitar esclarecimentos e informações complementares necessárias para um melhor posicionamento em relação aos atos regulatórios.

#### **Quanto a Complexidade do Assunto**

Ao estudar as centenas de páginas que compõem a documentação pertinente a AP 068/2008, tem-se a impressão de estarmos participando de uma Banca Examinadora de alguma universidade onde, um grupo de técnicos da ANEEL se esforça em apresentar, em suas dissertações, o domínio que possui sobre como lidar com a energia sob a ótica do mercado.

Tem-se a impressão que o esforço maior é transformar toda esta metodologia em uma grande vitrine para o capital estrangeiro, tamanha é a preocupação e a dedicação em se referenciar nos indicadores e utilizar parâmetros e conceitos estrangeiros.

Esses parâmetros e conceitos estrangeiros são, na sua maioria, norte americanos, a ponto de utilizar como comparativo os dados de um conjunto de empresas americanas para estabelecer limites na

determinação dos custos operacionais eficientes das concessionárias de energia elétrica brasileiras, como se além de mercadoria a energia é um produto de exportação.

Com a privatização e a reestruturação do setor elétrico brasileiro a partir da década de 1990, a energia elétrica passou a ser tratada como mercadoria e geradora de lucros dentro de um mercado concorrencial. Modelo este criticado por diversos especialistas e estudiosos do setor, que por diversas vezes já apresentou deficiência. Foi o maior responsável pela crise de abastecimento do setor elétrico em 2001, o famigerado Apagão, e que recorre frequentemente ao auxílio financeiro do BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social.

Antes da década de 1990, a energia representava um bem ou serviço cuja finalidade não era gerar lucros. Era fortemente financiada com recursos públicos cujo objetivo, dentre outros, era o de incrementar a indústria nacional. Foi quando também se desenvolveu o conceito de serviços públicos como direito a ser assegurado ao ser humano de ter acesso aos serviços de energia, gás natural, saneamento, transporte, educação, saúde, etc., como condição para o exercício da cidadania, independente da sua condição social ou econômica.

Nesses doze anos de existência a ANEEL aprimorou a formação de sua equipe técnica na lógica do capital e a serviço deste, indo na contramão da sua missão enquanto órgão regulador. Que deveria orientar “a execução de suas atividades finalísticas de forma a proporcionar condições favoráveis para que o desenvolvimento do mercado de energia elétrica ocorra com equilíbrio entre os agentes e em benefício da sociedade<sup>3</sup>”

Faz-se pertinente afirmar que a ANEEL atua sob a lógica onde : “A plena liberdade na esfera mercantil significa condicionar o acesso de todos os bens da vida ao impulso cego da acumulação da riqueza sob a forma monetária e abstrata”.

A complexidade das regras estabelecidas na revisão tarifária, a incansável verborragia com a discussão teórica e de experiências internacionais na aplicação de métodos de *Benchmarking*, visando a estimação de fronteiras como o método DEA, a Fronteira Estocástica, ou o *PLAGNET* e suas vantagens e desvantagens. O uso abusivo de referências e parâmetros internacionais como: *price-cap*, *revenue-cap*, *Benchmarking*, *Top-Dow*, *WACC*, *CAPM*, *PLAGNET* ou *DEA*. De siglas como: RBSE, RPC, RCDM, CAAE, TMDC, RP, CS, COM, CAD CAOM, CAIMI e as intermináveis fórmulas matemáticas, sugere, no mínimo, a total despreocupação da ANEEL em tornar este assunto acessível para a maioria dos cidadãos brasileiro. Pelo contrário, demonstra preocupação excessiva da ANEEL em demonstrar para os investidores o grande esforço em dominar o conhecimento dos métodos internacionais de avaliação de mercado.

---

<sup>3</sup> Vieira, J. P. “Antivalor – um estudo da energia elétrica: construída como antimercadoria e reformada pelo mercado nos anos 1990”, 200. Editora Paz e Terra.

Não se sugere que este Sindicato seja incapaz de compreender a matéria em questão, mas que acima de tudo discordamos da forma exclusivamente arrogante como essa agência de regulação de serviço dirige-se à sociedade.

### **Crítica à Empresa Virtual**

A metodologia de cálculo com a finalidade de encontrar o índice de reposicionamento tarifário contempla dois componentes fundamentais: custos operacionais e remuneração de ativos.

Para chegar ao resultado dos componentes mencionados a ANEEL mais uma vez utiliza o método da aqui chamada Empresa Virtual, para aferir os custos conforme definição: “os custos são obtidos a partir da construção de uma empresa virtual operando na área da empresa real e sujeita às restrições que enfrente esta empresa.

Esta construção se dá a partir do somatório de todas as partes que formam a empresa, com as diversas tarefas necessárias à prestação do serviço.” (Nota Técnica número 371/2008-SER/ANEEL) O SINERGIA CUT reafirma sua posição sobre a Empresa de Referência já explicitada em contribuição apresentada por ocasião do Segundo Ciclo de Revisão Tarifária das Distribuidoras.

Níveis de tarifa mais justos só serão, de fato, praticados, caso se considere a empresa real e a qualidade dos serviços prestados pela empresa real. Qualquer outra forma de apurar custos ou gastos é ilusória e subjetiva. *Propomos a discussão de uma alternativa de punição para casos de baixa qualidade e falsidade nas informações fornecidas pelas concessionárias, e ampliar o acesso e controle democrático dessas informações.*

É falacioso argumentar que a empresa real compete com a ER. Não existe competição entre o real e o imaginário. O que existe é manipulação das informações acerca dos custos operacionais, para que estes se aproximem daqueles estipulados para a ER e sejam reconhecidos como eficientes.

O SINERGIA CUT, representante dos trabalhadores de FURNAS e da CTEEP, vem alertando a ANEEL sobre o fato inconstitucional de não reconhecimento do Acordo Coletivo de Trabalho que é o instrumento legal que regula a relação entre trabalhadores e empregador. A utilização da Empresa Virtual não abarca tal instrumento. A correção do valor de gasto com pessoal através do IPCA-IBGE desconsidera que os trabalhadores lutam para apropriar-se do aumento de produtividade através de ganho real de salários. A ANEEL deixa claro que não considera que os trabalhadores auferam ganhos reais de salário e também, reafirmamos, não reconhece o Acordo Coletivo de Trabalho.

Junto do fim da Empresa Virtual defendemos o reconhecimento do Acordo Coletivo de Trabalho e previsão de ganhos de produtividade para os trabalhadores.

## **Crítica à metodologia de cálculo do custo de capital**

Há uma grave contradição nos documentos apresentados para essa Audiência. Ao mesmo tempo que se afirma: “Já no segmento de Transmissão, os riscos associados ao negócio são mínimos (...)” (Nota Técnica número 371/2008, fl. 3), a metodologia que remunera o capital não consegue reafirmar essa constatação. Prova incontestável é termos a mesma metodologia de remuneração de capital para a distribuição e para a transmissão.

A contradição aumenta pois além de enunciar que o risco é mitigado temos ainda: “também no caso da transmissão, *praticamente não existe o risco de inadimplência*, pois os usuários do sistema são em número limitado e bem conhecidos, praticamente eliminando esse risco e, conseqüentemente, reduzindo o risco do negócio” (idem).

Na documentação apresentada não há sinal de esforços para que sigam na mesma direção o risco do negócio e a metodologia de remuneração do capital. De outra, ao se incorporar a redução de risco, o capital continuaria sendo remunerado e os esforços poderiam seguir na direção da modicidade tarifária favorecendo toda a sociedade.

Assim como a Agência, nós SINERGIA CUT compreendemos a essencialidade do setor para toda a população e, portanto não estamos de maneira alguma sugerindo que a Agência seja imprudente e torne a operação do sistema elétrico insegura.

Porém discordamos que o critério de seguridade do setor seja baseado “*apenas*” na diminuição de risco para o capital enquanto os trabalhadores do setor e a sociedade não ficam necessariamente afastados dos riscos e, ainda discordamos frontalmente da maneira de cálculo do custo de capital apresentado na Nota Técnica 123/2007 – SER/ANEEL.

A metodologia do cálculo de custo de capital, aqui em questão, baseia-se em critérios que consideramos completamente estranhos ao estabelecimento de uma remuneração para o capital condizente com a realidade brasileira e com o fato de lidarmos com um setor de monopólio natural que não tem concorrência de fato e portanto tem a venda de energia elétrica garantida. Entre os vários itens que compõem o indicador temos dentre outros:

comparação com o retorno das 500 maiores empresas negociadas na bolsa de Nova Iorque;

construção de um indicador baseado em empresas norte americanas do setor elétrico que sequer tem estrutura semelhante, pois a maioria das empresas norte americanas são ao mesmo tempo empresa de distribuição e de transmissão.

Ou seja, não importa de fato se o negócio é realizado no Brasil ou em qualquer outro lugar do mundo mas importa tornar o retorno de capital tão satisfatório a ponto de competir com os países desenvolvidos que possuem outra estrutura de setor e portanto outro marco regulatório. Tudo indica que nesse ponto a ANEEL se presta mais à acalantar a segurança do investidor que do setor. E, mais uma vez discordamos de qualquer hipótese que estabeleça uma relação direta entre segurança do investidor e segurança do negócio.

O agente social “trabalhador” que nós trazemos à tona apesar da ANEEL insistir em ignorar que este é também um agente do marco regulatório assume por sua vez todos os riscos possíveis hoje no marco regulatório e, por sua vez, não tem suas condições comparadas à padrões internacionais, não há um benchmarking de melhores salários e melhores condições de trabalho e segurança que minimize os riscos dos trabalhadores.

### **Modicidade Tarifária**

A ANEEL define assim sua missão “proporcionar condições favoráveis para que o mercado de energia elétrica se desenvolva com equilíbrio entre os agentes e em benefício da sociedade”. Temos clareza, assim como a própria ANEEL, que a modicidade tarifária é parte fundamental do benefício que a sociedade pode auferir com o bom funcionamento do setor elétrico.

O SINERGIA CUT, na condição de sindicato, não se limita a tratar apenas dos interesses dos seus representados, também faz-se presente em assuntos relacionados a energia e de interesse de toda a sociedade. Por isso temos sempre defendido a modicidade tarifária e vimos fazendo uma série de propostas com o objetivo de atingi-la.

Esse tema, da modicidade tarifária, ocupa a maior parte da Nota Técnica 374/2008. Nesse momento a preocupação é estabelecer parâmetros para que os ganhos de produtividade sejam revertidos em tarifas menores, também são estabelecidos critérios para o compartilhamento das redes de transmissão, quando ocorrerem.

Coerente com o deus mercado, a ANEEL considera, para as transmissoras licitadas, que os leilões já transferem ganhos de produtividade, por ser pelo menor preço parte do compromisso com a modicidade tarifária já está cumprida. Reiteramos que é cometido um grave engano deixar às forças do mercado questão tão fundamental quanto energia elétrica.

Ainda que a crença no deus mercado seja a marca registrada da Agência e temas como controle social da energia passem ao largo das mentes que ditam o marco regulatório, há um item dos contratos de concessão que precisa ser normatizado ainda no campo da modicidade tarifária. Trata-

se da cláusula sétima onde permite-se a ANEEL revisar o valor da Receita Anual Permitida visando a modicidade tarifária.

Mas ainda não é dessa vez que a ANEEL fará valer o seu direito. Temos nos perguntado o que esta Agência tem feito quanto à transmissão já entre o estabelecimento da metodologia e essa audiência, também sobre a metodologia, não há proposta para estabelecimento de critérios que redundem em modicidade tarifária!

Na Nota Técnica 374/2008 há uma brilhante justificativa sobre como o deus mercado cumpre o critério de modicidade e regras inexplicáveis para o compartilhamento de estruturas. Sendo a ANEEL considerada umas das melhores agências de regulação, senão a melhor, é de envergonhar que desde 2004 não teve competência ou não priorizou mecanismos que reduzam a tarifa das transmissoras. Certo estamos que não há pressão das empresas nesse sentido, mas acabamos cada vez mais desconfiados que os assuntos de maior interesse das empresas é que são pautados, enquanto os assuntos que interessam aos trabalhadores do setor ou à sociedade em geral tem esperado 5 anos como é o caso aqui tratado.

A ANEEL não parece se envergonhar quando diz que “ irá realizar um estudo, onde serão avaliados e estimados possíveis ganhos de eficiência advindos de evolução tecnológica.” Ressaltando que isso é dito 5 anos após o estabelecimento da primeira metodologia.

Não nos parece que falta competência técnica dado que a justificativa para não fazer cumprir a cláusula sétima do contrato de concessão é brilhante tecnicamente, não deve deixar a desejar em qualquer lugar do mundo. Se a questão não é técnica resta ainda pensarmos se é política, ou melhor, que é política de Agência não priorizar questões de interesse da sociedade como a modicidade tarifária.

Por fim, vale ressaltar a absoluta falta de critério para estabelecer que a receita oriunda do compartilhamento de rede seja destinada em 50% para modicidade tarifária e 50% apropriada pela empresa. Por que não 80% ou 100% para a modicidade? Ao menos a Agência estaria cumprindo mais adequadamente sua missão e sem prejudicar nenhum agente do sistema.