



**ENVIO DE CONTRIBUIÇÕES REFERENTES À  
CONSULTA PÚBLICA Nº 04/2022**

**ATO REGULATÓRIO:** Revisão Tarifária da Companhia de Gás do Estado do Rio Grande do Sul - Sulgás. Processo nº 000055-39.00/22-6

**NOME:** Companhia de gás do Estado do Rio Grande do Sul - SULGÁS.

**CONTRIBUIÇÕES**

IMPORTANTE: Os comentários e sugestões referentes às contribuições deverão ser fundamentados e justificados, mencionando-se os aspectos do estudo técnico a que se refere a contribuição. Acrescentar, no modelo a seguir, quantos quadros/linhas forem necessários para a apresentação das contribuições.

**Contribuição 1**

**Aspecto do(s) estudo(s) técnico(s) da AGERGS**

**Item 4.2.3 - Custo de Capital: Cálculo do IR e CSLL**

*“Em nossas análises constatamos que no arquivo do Pleito da Margem Regulatória enviado à AGERGS constam dois valores diferentes de IRPJ e CSLL. Na planilha “DRE – IR e CSLL” consta o valor de R\$ 75.984.446, enquanto que na planilha “DRE/DFC” consta o valor de R\$ 53.455.321. A planilha “DRE/DFC” refere-se ao Fluxo de Caixa projetado, onde constam valores do orçamento para 2022.*

*(...)*

*Assim, em nosso entendimento, o valor do IRPJ e CSLL da planilha “DRE/DFC” de R\$ 53.455.321 é que deveria ser considerado para cálculo da Margem Regulatória, pois refere-se ao orçamento 2022 submetido ao Conselho da Sulgás, ao invés do valor apresentado de R\$ 75.984.446.” (p. 8)*

**Texto Contribuição**

Proposta: exclusão integral do texto acima e aplicação do cálculo proposto no pleito da Sulgás e devidamente justificado a seguir.

Os valores de IRPJ e CSLL devem ser calculados refletindo a metodologia prevista no Contrato de Concessão, uma vez que o cálculo do IR e da CSLL são variáveis resultantes do cálculo da margem em análise, requerida em 14/01/2022, e portanto, intrínsecas ao próprio cálculo, não podendo ser admitida a adoção de valores dissociados do mesmo, o que configuraria uma inconsistência metodológica.

**Justificativa Contribuição**

O Custo de Capital é uma das variáveis para formação da margem bruta, calculado por meio da fórmula prevista no item 6 do Anexo I do Contrato de Concessão:

$$\text{Custo de Capital} = (\text{INV} \times \text{TR} + \text{IR}) / \text{V}.$$

Entre seus componentes, há os impostos associados ao resultado, no caso, o Imposto de Renda (“IR”) e a Contribuição Social (“CSLL”). Esses itens, são determinados por meio da demonstração do resultado projetado quando praticada a margem bruta definida.

É importante ressaltar que o cálculo do IR e da CSLL são **dados de saída dentro do cálculo da margem**, ou seja, deve-se projetar os demais componentes conforme avaliação prospectiva das variáveis tarifárias

e os impostos sobre resultado. Os impostos são, assim, produto da Demonstração do Resultado do período, projetada a partir destas definições.

Conforme determina o item 4, do Anexo I do Contrato de Concessão, “o cálculo da margem bruta de distribuição está estruturado na **avaliação prospectiva dos custos dos serviços (...)** e, finalmente, na **projeção dos volumes de gás.**” (grifos nossos). Assim, para garantir a manutenção da metodologia prospectiva do cálculo do IR e da CSLL, ao se aplicar alterações no cálculo da margem bruta faz-se necessária a simulação de nova projeção da Demonstração do Resultado, que implica novos valores de IR e CSLL, já refletindo as interpretações metodológicas pretendidas.

Feitos os esclarecimentos acima, e considerando que a análise da agência resultou em alterações frente à proposta inicial da Sulgás, observa-se que há uma inconsistência metodológica, quando considera-se valores de IR e CSLL provenientes de outras bases de cálculo.

O valor de IR e CSLL utilizado pela área técnica, de R\$ 53,455 milhões, não guarda relação com o resultado econômico produzido pelo P0 de 0,3276 R\$/m<sup>3</sup>, resultando em inconsistência técnica no cálculo da margem bruta. O valor proposto pela Sulgás, por outro lado, de R\$ 75,984 milhões, guardava estrita aderência ao P0 de 0,3865 R\$/m<sup>3</sup> (antes das glosas feitas no Opex), sendo proveniente do cálculo iterativo da margem.

Evidência desse fato é apresentada no quadro abaixo, no qual se verifica que o valor de IR/CSLL proposto na NT AGERGS resulta em alíquota efetiva de 28%, ao passo que no pleito da Sulgás a alíquota era exata, de 34%.

	<b>Pleito Sulgás</b>	<b>NT AGERGS</b>
Margem Bruta (R\$/m <sup>3</sup> )	0,3865	0,3276
Volume anual (m <sup>3</sup> )	860.915.109	860.915.109
Margem Bruta (R\$)	332.743.690	282.035.790
(-) Depreciação contábil (R\$)	33.273.582	33.273.582
(-) Deduções Opex (R\$)	86.489.026	73.317.046
(+) Outras receitas op (R\$)	6.681.405	6.681.405
(+) Resultado financeiro (R\$)	6.490.297	6.490.297
(=) Base tributável (R\$)	226.152.784	188.616.864
IR/CSLL (R\$)	75.984.398	53.455.321
<b>Alíquota efetiva (%)</b>	<b>34%</b>	<b>28%</b>

Assim, qualquer alteração na margem bruta em análise provocará, como consequência imediata, a alteração dos valores de IR e CSLL preservando a integridade do cálculo de forma associada. A adoção de um valor de IR/CSLL dissociado da margem bruta em análise constitui uma inconsistência metodológica que compromete o valor de P0 proposto pela AGERGS.

Nesse sentido, entendemos que o IR e CSLL devem ser calculados conforme a proposta apresentada pela Sulgás, em consonância com o Contrato de Concessão.

## **Contribuição 2**

### **Aspecto do(s) estudo(s) técnico(s) da AGERGS**

#### **4.3 - Custo Operacional**

##### **c) Despesas Administrativas (A)**

##### **d) Despesas com Pessoal (P)**

*“Em nossos exames, verificamos que outras rubricas além de salários e encargos dos empregados da Companhia foram incluídas no cálculo, as quais foram glosadas:*

*(...)*

*A CLT - Consolidação das Leis do Trabalho, em seu art. 458, parágrafo 2º, dispõe que não serão consideradas como salário as seguintes utilidades concedidas pelo empregador:*

(...)

*Assim, após as glosas realizadas pela Diretoria de Tarifas, restaram as seguintes despesas com pessoal, admitidas no cálculo do Custo Operacional:” (p.10)*

#### **Texto Contribuição**

Exclusão do texto acima e reconhecimento integral das despesas com pessoal incorridas pela concessionária e incorporadas no pleito tarifário.

#### **Justificativa Contribuição**

A Nota Técnica Preliminar nº 03/2022, da AGERGS, argumenta que outras rubricas além de salários e encargos teriam sido incluídas nas despesas com pessoal e administrativas e que, por essa razão, foram glosadas. Vale conferir:

<b>Glosas</b>	
<b>Despesas Administrativas</b>	
Participação nos Lucros Administradores	130.000
<b>Despesas com Pessoal</b>	
Assistência Médica	2.629.000
Segur. Prot. Trabalho (EPIs)	15.000
Seguro de Vida	60.000
Vale-Alimentação	4.084.000
Auxílio-Creche	261.000
Auxílio-Educação	193.000
Participação nos Lucros	3.374.000
Previdência Privada	1.618.000
Programa de Qualidade de Vida	112.000
Auxílio Ensino Fundamental	498.000
Auxílio Atividade Física	122.000
Auxílio Dependente Deficiente	7.000
Auxílio Home-Office	66.000
<b>Total</b>	<b>13.169.000</b>

O item nº 6.1.1. do Anexo I do Contrato de Concessão indica os elementos de despesa com pessoal que devem ser utilizados para fins de fixação da tarifa e, nessa medida, expressamente se refere a salário e encargos dos empregados. Ou seja, tanto os salários dos empregados quanto os encargos dos empregados devem ser levados em consideração para fins de composição dessa despesa.

A justificativa apresentada para a glosa, respalda-se no Art. 458 da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT. No entanto, referido artigo se presta a conceituar o que deve ser considerado como salário, exclusivamente. Isto não significa que o empregador não incorra em outras obrigações de remuneração de pessoal, aqui entendida como “ENCARGOS”. Nesse sentido, a NT é omissa a caracterizar o conceito de encargos, limitando sua análise exclusivamente a uma parte dos elementos que compõem as despesas com pessoal.

O termo encargo deve ser visto como complementar ao conceito de salário, e é por essa razão que ambos estão contidos no contrato, justamente para acrescer. Encargo tem por acepção vocabular o sentido de “*1. Responsabilidade, incumbência, obrigação; (...) 5. Econ. Despesa (2): encargos financeiros, encargos fiscais.*” (conforme Dicionário Aurélio, Curitiba: Editora Positivo, 3ª edição, 3ª impressão, 2004). Em

acepção jurídica, o sentido do termo encargo é tido como sendo “*a soma de atribuições confiadas a uma pessoa, no desempenho de um cargo ou comissão*”, e também para indicar “*o amplo sentido de indicar a obrigação ou gravame (ônus), imposto como restrição ou limitação ao direito adquirido ou como o dever a ser cumprido.*” (conforme De Plácido e Silva, Vocabulário Jurídico, 28 edições, Rio de Janeiro: 2009).

O Contrato de Concessão faz referência ao encargo como gênero e não como espécie. Fosse assim trataria de dizer encargo social, fiscal, previdenciário, ou especificaria mediante emprego de outro termo. Se utilizou a palavra encargo dos empregados é porque quis prever que gastos obrigatórios com pessoal são despesas que não podem ser desprezados na fixação da tarifa, notadamente para sua revisão.

Em linha com o conceito amplo de encargos previsto no Contrato de Concessão, a Sulgás tem a obrigação de firmar acordos coletivos com seus empregados. Tais acordos coletivos, conforme estabelecido no art. 611 e 611-A da CLT tem caráter normativo e prevalência sobre a lei e estipulam condições de trabalho aplicáveis às relações individuais de trabalho.

Sobre a força normativa dos acordos coletivos, vale destacar Maurício Godinho Delgado

*As convenções coletivas, embora de origem privada, criam regras jurídicas (normas autônomas), isto é, preceitos gerais, abstratos e impessoais, dirigidos a normatizar situações ad futurum. Correspondem, conseqüentemente, à noção de lei em sentido material, traduzindo ato-regra (Duguit) ou comando abstrato. São, desse modo, do ponto de vista substantivo (ou seja, de seu conteúdo), diplomas desveladores de inquestionáveis regras jurídicas (embora existam também no seu interior cláusulas contratuais).<sup>1</sup>*

O entendimento acima foi acolhido pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do Recurso Extraordinário com Agravo 1.121.633/Goiás, tendo como relator o Ministro Gilmar Mendes, o qual confirma o entendimento da prevalência constitucional do negociado em acordos e convenções coletivas.<sup>2</sup>

Os acordos coletivos de trabalho para o período de 2021 a 2022 firmados entre SITRAMICO, Sindicato dos Trabalhadores no Comércio de Minérios, Combustíveis Minerais e Solventes de Petróleo no RGS e a Sulgás, bem como da SENGE, Sindicato dos Engenheiros no RGS, preveem diversas das despesas glosadas pela AGERGS, como assistência médica, seguro de vida, vale alimentação, participação nos lucros, auxílio creche, dentre outros e que constituem para todos os fins encargos dos empregados.

Não obstante o caráter normativo dos acordos coletivos, o art. 7º da Constituição Federal de 1988 estabelece como direitos dos trabalhadores a participação nos lucros ou resultados, desvinculada da remuneração, a proteção do mercado de trabalho da mulher, mediante incentivos específicos, a assistência aos filhos e dependentes desde o nascimento até os 5 (cinco) anos de idade em creches e pré-escolas e seguro contra acidentes de trabalho. Logo, não há como a Sulgás opor-se a cumprir o quanto estabelecido constitucionalmente.

Ao glosar as despesas dispostas na tabela colacionada acima, a AGERGS está desconsiderando o fato de que tais itens são encargos dos empregados, sejam previstos em acordos coletivos, conforme citado acima, sejam previstos na própria Constituição Federal, não se tratando de pagamentos realizados por mera liberalidade da concessionária. Enfim, são despesas pagas por determinação legal.

Apesar da clareza do contrato e do regime legal da matéria, vale observar que a Nota Técnica Preliminar nº 003/2022 não ignora o sentido econômico – ou mesmo a origem econômica – do regime tarifário, o que compreende a sua fixação e reajuste e revisão. O item 4.1 trata especificamente dos regimes tarifários e para tanto cita 3 deles, afirmando inclusive que são “*caracterizados como o conjunto de regras de fixação de preços das empresas reguladas, assim como da estrutura de produtos/serviços sobre a qual incidem* (Possas, Ponde e Fagundes, 1997).”

A fim de propiciar a classificação dessas despesas como encargos, importa saber o sentido do item 6.1.1 do Anexo I do Contrato, quando trata do fator “P”, e refere igualmente a salários dos empregados e aos encargos dos empregados da companhia como legítimos fatores de despesa.

A Nota Técnica Preliminar nº 03/2022, da AGERGS, cuidou de traçar um breve panorama legal e contratual sobre a matéria e sobre o mercado de gás natural nacional e local. Após várias digressões de ordem genérica termina com a glosa de dados custos com pessoal ao argumento de que não seriam salário,

<sup>1</sup> DELGADO, Mauricio Godinho. Curso de direito do trabalho. 4. Ed. São Paulo: LTr, 2005. P. 1376

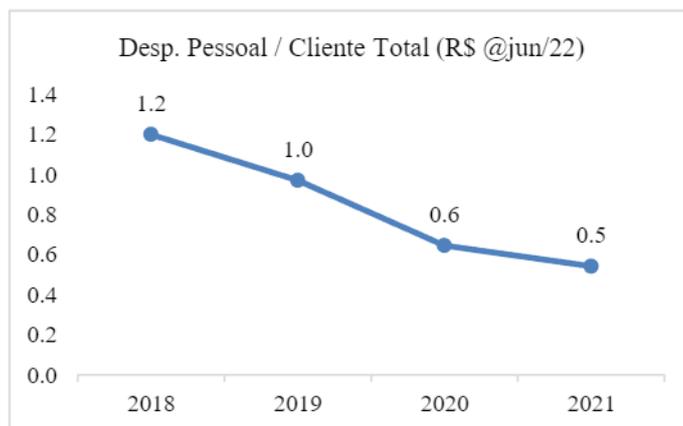
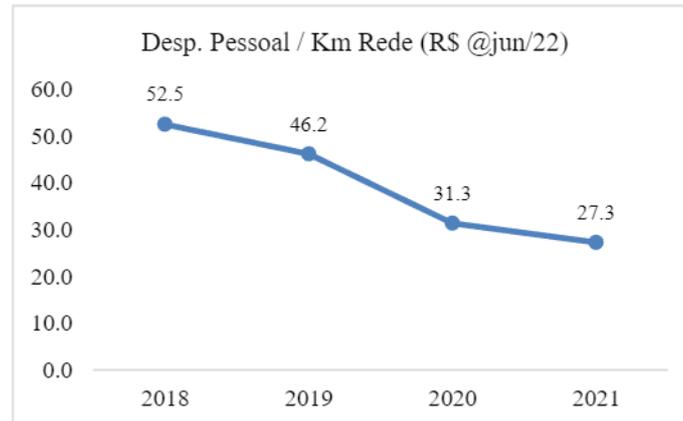
<sup>2</sup> <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=749916803>

mas sem nada dizer sobre a previsão contratual de “encargos” na composição do fator “P” para fins de revisão da tarifa, que é justamente a hipótese em discussão.

Verifica-se que a Nota Técnica acabou por sugerir o acolhimento de uma margem bruta que despreza dadas despesas com pessoal (“P”) que estão desconformes em relação ao regime da matéria.

Assim, a forma restrita que a AGERGS tratou os benefícios salariais pactuados em acordo coletivo e demais encargos, dispendidos pela concessionária para fazer frente aos seus compromissos exigidos pelo Contrato de Concessão, da forma mais eficiente possível.

A eficiência da concessionária nas despesas com pessoal, incluídos aqui os benefícios salariais, é demonstrada a seguir:



Portanto, o conceito de “encargos dos empregados”, explícito no Contrato de Concessão, se reveste de um caráter abrangente. Assim, todas as despesas relacionadas com pessoal (salário + encargos) devem ser reconhecidas pelo agente regulador como conceito, ficando *sub judice* desta mesma agência a análise de prudência destes gastos, sem anular a adoção dos seus conceitos.

Sobre o enquadramento de despesas de pessoal para cobertura tarifária, a prática regulatória é de que sejam consideradas todas aquelas verbas prudentes pagas a funcionários definidas em convenção, acordo coletivo e demais acordos sindicais entre empresa e funcionário que tenham como objetivo a execução do Contrato de Concessão, em quantidade e forma.

Além disso, há de se considerar que esses pagamentos aos colaboradores agregam valor à Companhia, contribuindo para o ganho de eficiência nos processos, o qual se refletirá em melhoria no atendimento aos consumidores.

Os benefícios glosados não são despesas extraordinários ou de fora da prática de mercado. Muito pelo contrário, são remunerações básicas que visam manter a base de colaboradores da Sulgás, bem como atração de novos talentos, garantindo padrões básicos de remuneração e benefícios ofertados pelo mercado. Glosar tais benefícios tem um caráter desmotivador especialmente para os colaboradores da Sulgás, pois a qualidade da prestação de serviço da concessionária advém do esforço das pessoas que

fazem isso acontecer. São profissionais com dedicação ímpar e foco na expansão do fornecimento de gás no Estado do Rio Grande do Sul. Acreditamos que este não seja o objetivo da AGERGS.

Pelos motivos expostos acima, torna-se necessário o reconhecimento integral das despesas com pessoal e administrativas.

<b>Contribuição 3</b>
<b>Aspecto do(s) estudo(s) técnico(s) da AGERGS</b>
<p><b>5 – Conclusão - Retroatividade da Revisão Tarifária</b></p> <p><i>“Ainda, a concessionária solicitou a aplicação retroativa desde janeiro de 2022, conforme item 8, página 6 do Proa 22/0491000001-3 (0330267). Entendemos que o Contrato de Concessão (Anexo I – Cláusula 8.4 - Ajustes) prevê especificamente que as diferenças entre os aumentos de custo estimados e os aumentos reais serão compensados para mais ou para menos na planilha. Para se ter uma ideia do quantitativo, nesta revisão os ajustes para menos alcançaram o patamar aproximado de 13%. Assim, para manutenção dos regramentos contratuais, não acatamos a solicitação da Sulgás de defasagem temporal no intervalo de janeiro/2022 até a aprovação da nova Margem Bruta pelo Conselho Superior da AGERGS.”</i> (p. 12)</p>
<b>Texto Contribuição</b>
<p>Exclusão do texto acima e aplicação da nova Margem Bruta a partir de janeiro de 2022, por meio de adicional a ser incluído nas tarifas para compensar o período sem revisão.</p>
<b>Justificativa Contribuição</b>
<p>O primeiro ponto de manifestação da Sulgás se refere a necessidade da revisão tarifária ter efeitos retroativos para janeiro de 2022.</p> <p>A revisão tarifária é um processo que visa reposicionar os valores das tarifas praticadas pela concessionária, levando em consideração a avaliação prospectiva dos custos dos serviços, visando manter o equilíbrio econômico-financeiro do Contrato.</p> <p>O pedido de revisão tarifária de 2022 foi encaminhado tempestivamente à AGERGS, em 14 de janeiro de 2022, documento este público e que se encontra acostado aos autos do processo de revisão tarifária.</p> <p>Ocorre que o processo de revisão se delongou demasiadamente comparado com aqueles realizados em anos anteriores. Assim, este tempo imprevisto para conclusão do processo está afetando a margem bruta da Sulgás e por conseguinte sua capacidade financeira de fazer frente aos investimentos e custos operacionais.</p> <p>Em situações como esta, o poder concedente deve retroagir os efeitos da revisão tarifária, a fim de garantir tarifas justas e adequadas e a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do Contrato de Concessão, como mencionado anteriormente. Inclusive, trata-se de prática comum aplicada por outras agências reguladoras em processos de revisão tarifária iguais ou similares ao presente.</p> <p>A título exemplificativo, a Agência Reguladora de Serviços Públicos do Estado de Alagoas – ARSAL, em sua Resolução nº 9/2022<sup>3</sup>, concedeu efeito retroativo a revisão tarifária pleiteada pela Gás de Alagoas S.A. – ALGÁS, para que a mesma seja aplicada a período anterior à homologação das novas tarifas, qual seja de 1º de maio de 2021 a 5 de fevereiro de 2022, aplicando para tanto, um acréscimo de R\$ 0,0327/m<sup>3</sup> para fins de compensação da defasagem da margem bruta.</p>

<sup>3</sup> <http://www.arsal.al.gov.br/documentos/category/319-2022?download=2407:resolucao-arsal-n-09-de-17-02-2022-publicada-por-incorrecao>

Conforme mencionado pela Sulgás na Nota Técnica 001/2022, o Contrato de Concessão em sua cláusula 14.4., prevê a periodicidade anual das revisões tarifárias, permitindo inclusive revisões em prazos inferiores, no caso de desequilíbrio do Contrato de Concessão, conforme Cláusula 14.5. Entretanto, não há previsão no Contrato de Concessão para revisões em prazos superiores a um ano. Assim, considerando que o último quadro tarifário teve sua vigência iniciada em 01/01/2021 (PROA 20/0491-0000057-8 - OF. GAB/SEMA nº 1172/2020), depreende-se que os efeitos da revisão de 2022 devam retroagir a 1º/janeiro/2022.

A Nota Técnica Preliminar nº3/2022-DT não acatou o pleito de retroatividade da Sulgás e manifesta que as diferenças serão compensadas em processo de revisão posterior, senão vejamos:

*Ainda, a concessionária solicitou a aplicação retroativa desde janeiro de 2022, conforme item 8, página 6 do Proa 22/0491000001-3 (0330267). Entendemos que o Contrato de Concessão (Anexo I – Cláusula 8.4 - Ajustes) prevê especificamente que as diferenças entre os aumentos de custo estimados e os aumentos reais serão compensados para mais ou para menos na planilha. Para se ter uma ideia do quantitativo, nesta revisão os ajustes para menos alcançaram o patamar aproximado de 13%. Assim, para manutenção dos regramentos contratuais, não acatamos a solicitação da Sulgás de defasagem temporal no intervalo de janeiro/2022 até a aprovação da nova Margem Bruta pelo Conselho Superior da AGERGS.*

Para esse ponto é citado o item 8.4 do Anexo I do Contrato de Concessão que se refere a ajustes entre aumentos de custos estimados e os aumentos reais, trazendo o entendimento de que eventuais diferenças apuradas neste componente compensariam a defasagem temporal – gerada pelo não processamento da revisão tarifária.

É importante distinguir as finalidades entre a aplicação do fator de “Ajuste”, acima citado, e o fator de “Retroatividade” pleiteado pela concessionária. Enquanto o primeiro tem como objetivo a apuração do desvio entre valores reais e projetados (avaliação *ex-post*), o segundo busca recompor a aplicação tempestiva dos efeitos da revisão tarifária, calculada com base em dados projetados (quadro tarifário vigente vezes o volume projetado para o período de atraso multiplicado pelo novo quadro tarifário vezes o mesmo volume projetado).

E sem prejuízo do acima, a concessionária deve contar com uma tarifa que lhe garanta o cumprimento dos seus compromissos pactuados no Contrato de Concessão. Nesse sentido, o atraso na finalização do processo de revisão tarifária, legalmente estabelecido, impõe à concessionária um ônus de ter de cumprir o Contrato de Concessão durante mais da metade do ano com uma defasagem em sua margem bruta, constituindo claro desequilíbrio econômico-financeiro e que, absurdamente, é o inverso do que o processo de revisão tarifária objetiva, conforme antes explanado.

Além do mais, não há admissibilidade no Contrato de Concessão da periodicidade proposta na Nota Técnica Preliminar, dado que a revisão se refere, pois resultaria numa revisão tarifária fora dos termos pactuados, que criaria uma situação *sui generis* na qual a concessionária operaria 18 ou 19 meses sob a égide de um quadro tarifário e 5 ou 6 meses com um novo quadro tarifário – atentando contra a determinação de valores anuais da margem bruta.

Nesse sentido, há necessidade de reconsideração da decisão da AGERGS sobre a retroatividade dos efeitos da revisão tarifária.

---

**Companhia de Gás do Estado do Rio Grande do Sul - Sulgás**

**CARLOS IVAN CAMARGO DE COLÓN**  
Diretor-Presidente