

Relatório do Grupo de Trabalho Integração do Setor de Gás Natural e a Indústria

Ciclos de Atividades

Comitê de Monitoramento da Abertura do Mercado de Gás Natural



















MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA

Titular: José Mauro Ferreira Coelho Suplente: Aldo Barroso Cores Junior



MINISTÉRIO DA ECONOMIA

Titular: Gustavo Gonçalves Manfrim Suplente: Mauricio Marins Machado



CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

Titular: Gustavo Henrique Ferreira Suplente: João Daniel de Andrade Cascalho



CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA

Titular: Felipe Neiva Mundim Suplente: Thiago Luis dos Santos Pinto



AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS

Titular: Helio da Cunha Bisaggio Suplente: Mario Jorge Figueira Confort



EMPRESA DE PESQUISA ENERGÉTICA

Titular: Marcelo Ferreira Alfradique Suplente: Gabriel de Figueiredo da Costa

Alinhamentos entre o Novo Mercado de Gás Natural e a Indústria

COORDENAÇÃO DO EIXO INTEGRAÇÃO GÁS E INDÚSTRIA

MINISTÉRIO DA ECONOMIA

Secretaria de Advocacia da Concorrência e Competitividade

- SECRETÁRIO: Geanluca Lorenzon
- SUBSECRETÁRIO DE ADVOCACIA DA CONCORRÊNCIA: Andrey Vilas Boas de Freitas

✓ EQUIPE:

Mauricio Marins Machado (Coordenador-Geral)

Rafael Ferraz (Assessor)

Patrícia da Silva Pereira (Coordenadora)

Cláudio Alexandre de Arêa Leão Navarro (Analista de Planejamento e Orçamento)

Eliezer de Lima Lopes (Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental)

Secretaria de Desenvolvimento da Indústria, Comércio, Serviços e Inovação

- SECRETÁRIO: Jorge Luiz de Lima
- SUBSECRETÁRIO DA INDÚSTRIA: Tólio Edeo Ribeiro

✓ EQUIPE:

Rogerio Fabricio Glass (Coordenador-Geral)

Erich Negris Bezerra (Chefe de Divisão)

André Fábio de Souza (Analista de Comércio Exterior)

Sumário

List	a de Quadros:	3		
Intro	odução	4		
1.	Relatório sobre Especificação do Gás Natural	6		
2. Gás	Mesas Executivas: segundo ciclo de atividades do eixo temático <i>Integração do Setor de Natural com a Indústria</i>	7		
2.1	Primeira Mesa Executiva	9		
2.2	Segunda Mesa Executiva	12		
2.3	Terceira Mesa Executiva	15		
2.4	Quarta Mesa Executiva	18		
3.	Indicativo de avanços regulatórios para o serviço de gás canalizado	20		
3.1	O Caso do Estado do Rio de Janeiro	20		
3.2	O Caso do Estado de São Paulo	23		
4.	Conclusão	25		
Refe	eferências Bibliográficas			

Lista de Quadros:

Quadro 1 : Cronograma de reuniões	9
Quadro 2 : Diagnóstico dos 10 maiores mercados consumidores de gás natura	al 16

Introdução

Um dos eixos temáticos do Programa Novo Mercado de Gás (NMG) é a integração do setor de gás natural com o setor industrial. Com esse propósito, no âmbito do Comitê de Monitoramento da Abertura do Mercado de Gás Natural (CMGN)¹, foi criado Grupo de Trabalho (GT) para estudar questões relacionadas à temática da integração em comento, de modo que o desenvolvimento e a promoção da concorrência do setor de gás natural exerçam sua potencialidade de *driver* da atividade da indústria.

Sob coordenação da Secretaria de Advocacia da Concorrência e Competitividade (SEAE), em conjunto com a Secretaria de Desenvolvimento da Indústria, Comércio, Serviços e Inovação (SDIC) — ambas da Secretaria Especial de Produtividade, Emprego e Competitividade do Ministério da Economia (SEPEC/ME), o GT dedicou-se a avaliar as questões econômicas afetas à regulação da especificação do gás natural, com o objetivo de colaborar com o trabalho da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP).

O objetivo central do primeiro ciclo de atividades da temática *integração gás e indústria* foi contribuir com as discussões para a revisão da Resolução nº 16/2008, da ANP, que regulamenta a especificação do gás natural, nacional ou importado, comercializado em todo o território nacional, sendo um dos temas da Agenda Regulatória 2020-2021 do órgão.

O GT elaborou relatório sobre as questões econômicas afetas à regulação da especificação do gás natural e com isso encerrou as atividades do primeiro ciclo do eixo temático integração do setor de gás natural com o setor industrial. O relatório foi publicado em ambos os *sites* do CMGN e do Ministério da Economia².

¹ Decreto nº 9.934, de 24 de julho de 2019, instituiu o Comitê de Monitoramento da Abertura do Mercado de Gás Natural.

² Conforme *links* a seguir:

https://www.gov.br/mme/pt-br/assuntos/secretarias/petroleo-gas-natural-ebiocombustiveis/novo-mercado-degas/cmgn/publicacoes/Relatriosobreespecificaodogsnatural 06 08 2020 vf.pdf

Além de registrar a conclusão do trabalho sobre especificação, este documento reporta também as atividades realizadas no ano de 2020 no escopo da mesma temática integração gás e indústria. O propósito das últimas foi propiciar mais uma alternativa de interlocução do setor industrial com os principais agentes privados e públicos do processo de abertura à concorrência de elos da cadeia produtiva do gás natural, em temas de interesse comuns.

Para a interlocução *supra*, foram organizadas mesas executivas, que são espaços para debates e encaminhamento de iniciativas que contribuam para o desenvolvimento do mercado de gás e a integração desse setor e o segmento industrial. Trata-se de uma forma de identificação dos possíveis entraves para a promoção da concorrência e a identificação de medidas para a garantia da efetividade do processo de abertura do mercado.

Para cada debate realizado, foram registradas as preocupações dos participantes e definidos encaminhamentos, de acordo com a competência de cada agente integrante do processo de abertura do setor de gás. Neste documento, estão sumarizados os debates e encaminhamentos das quatro mesas executivas coordenadas pela SEAE e SDIC durante os meses de outubro e novembro de 2020. Também serão apresentadas as reformulações de arcabouço regulatório que foram objeto de debate e envolveram as regras estabelecidas pelos Estados para o serviço de distribuição de gás natural.

ii. https://www.gov.br/economia/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/relatorios/outros-relatorios/arquivos/2020/relatorio-sobre-especificacao-do-gas-natural.pdf/view

1. Relatório sobre Especificação do Gás Natural

Conforme sinalizado na seção precedente, o primeiro ciclo de atividades no eixo temático *Integração do Setor de Gás Natural com a Indústria* visou contribuir com a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) nos processos de discussão inerentes à Agenda Regulatória ANP 2020-2021, especificamente com proposta de alteração da Resolução ANP nº 16, de 17 de junho de 2008, (RANP nº 16/2008), que dispõe sobre a especificação do gás natural, nacional ou importado, a ser comercializado em todo o território nacional. O objetivo da referida regulação é a garantia da qualidade do gás para queima e, consequentemente, a segurança na operação dos equipamentos de uso doméstico, comercial e industrial. Há também cautelas quanto à menor eficiência de funcionamento desses equipamentos e às maiores emissões que podem derivar da queima de um gás fora de especificação.

Nesse ciclo de atividades, o Grupo de Trabalho (GT) realizou pesquisas bibliográficas e análises em documentos técnicos produzidos por instituições governamentais e privadas com expertise no setor de gás natural. Além disso, houve análise de materiais para análise da experiência internacional sobre o tema. Também foram realizadas oitivas com agentes dos diversos elos da cadeia do gás natural e com órgãos governamentais que atuam no tema.

Como resultado dos trabalhados, foi elaborado relatório com subsídios para o processo regulatório conduzido pela ANP, no tocante à especificação do gás natural, abordando a experiência internacional, questões de concorrência, de possíveis efeitos nos equipamentos dos consumidores decorrentes da qualidade do gás natural, bem como de aspectos relativos à oferta de insumos não energéticos e energéticos. O relatório é público e acessível nas páginas do CMGN e Ministério da Economia³.

³ Conforme *links* a seguir:

i. https://www.gov.br/mme/pt-br/assuntos/secretarias/petroleo-gas-natural-e-biocombustiveis/novo-mercado-de-gas/cmgn/publicacoes/Relatriosobreespecificaodogsnatural 06 08 2020 vf.pdf

ii. https://www.gov.br/economia/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/relatorios/outros-relatorios/arquivos/2020/relatorio-sobre-especificacao-do-gas-natural.pdf/view

Diante dos *trade-offs* identificados no relatório, foi sugerido a realização de Análise de Impacto Regulatório (AIR) da proposta de alteração da especificação do gás natural, propiciando a oportunidade para que todos os setores envolvidos explicitem seus argumentos prós e contras da alteração da especificação, bem como para reunião de mais dados e análises em acréscimo ao apresentado neste relatório. Registra-se a referida aprovação pela diretoria da ANP, conforme registro constante da Ata da 1012ª Reunião de Diretoria, realizada em 12/03/2020, para a elaboração de AIR de revisão da Resolução ANP nº 16/2008⁴.

Com elaboração e publicação do relatório citado, concluíram-se as atividades do GT comentado. As próximas seções deste documento reportam as atividades desenvolvidas em novo ciclo de atividades realizadas ainda no ano de 2020 no escopo da mesma temática integração gás e indústria.

2. Mesas Executivas: segundo ciclo de atividades do eixo temático *Integração do Setor de Gás Natural com a Indústria*

As mesas executivas são espaços para debates e encaminhamento de iniciativas que contribuam para o desenvolvimento do mercado de gás e a integração desse setor e o segmento industrial. O propósito do novo ciclo é o estabelecimento de mais canais de comunicação com o mercado e reguladores de forma a captar, de forma mais dinâmica, os entraves percebidos pelo setor industrial no processo de abertura do mercado de gás natural.

Para tanto, foram realizadas quatro mesas executivas durantes os meses de outubro e novembro de 2020, que se constituíram em ferramentas para a identificação

⁴ https://www.gov.br/anp/pt-br/composicao/diretoria-colegiada/reunioes-da-diretoria-colegiada/pautas-atas-e-calendario-de-reunioes-da-diretoria-colegiada/2020/ata-rdc-1012-2020.pdf

de entraves concorrenciais, inclusive regulatórios, para a continuidade da abertura do mercado de gás.

Além dos representantes do CMGN (Comitê de Monitoramento da Abertura do Mercado de Gás Natural), participaram das mesas executivas os seguintes agentes: ARSESP (Agência Reguladora de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo), ABAR (Associação Brasileira de Agências de Regulação), FGV (Fundação Getúlio Vargas), AGERB (Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos de Energia, Transportes e Comunicações da Bahia), IBP (Instituto Brasileiro de Petróleo e Gás), ABPIP (associação Brasileira dos Produtores Independentes de Petróleo e Gás) e Bahiagás (Companhia de Gás da Bahia), UFRJ (Universidade Federal do Rio de Janeiro) e ONIP (Organização Nacional da Indústria do Petróleo).

As mesas executivas contaram com participação de representantes do setor industrial: ABIQUIM (Associação Brasileira da Indústria Química), CNI (Confederação Nacional da Indústria), ABIVIDRO (Associação Brasileira das Indústrias de Vidro) e ABRACE (Associação Brasileira de Grandes Consumidores Industriais de Energia e de Consumidores Livres).

Foram pauta dos debates os seguintes temas: os entraves regulatórios para a abertura do mercado de gás no Estado de São Paulo; a regulação estadual (Consumidor Livre e outras questões), incluindo a situação dos Estados da Bahia e Rio de Janeiro; e o acesso de terceiros às infraestruturas essenciais.

Para cada debate realizado, foram registradas as preocupações dos participantes e definidos encaminhamentos, de acordo com a competência de cada agente. Por conseguinte, por meio da Coordenação do GT, esses encaminhamentos foram levados a conhecimento das partes interessadas para as devidas providências.

Inicialmente, serão sumarizados os debates e respectivos encaminhamentos de cada mesa executiva. Por fim, também serão apresentadas as reformulações do arcabouço regulatório estadual que foram objeto de preocupação dos convidados, como ocorreu nos Estados de São Paulo e Rio de Janeiro.

Foram realizadas quatro mesas executivas, como explicita o quadro abaixo. Os debates e encaminhamentos foram registrados em atas específicas. Além da publicidade das atas, também estão disponíveis as apresentações que foram utilizadas pelos participantes para os debates⁵.

Quadro 1 : Cronograma de reuniões

Data	Setor Industrial	Demais agentes	Assunto
01/Out	Abiquim, CNI, Abividro e Abrace	ARSESP	Entraves regulatórios para a abertura do mercado de gás
16/Out	Abiquim, Abividro e Firjan	ABAR	Regulação Estadual (Consumidor Livre e outras questões) da indústria de gás natural, especialmente para o caso do Rio de Janeiro
20/Nov	Abiquim, CNI, Abividro e Abrace	FGV, AGERBA, IBP e Bahiagás	Regulação estadual do serviço de gás canalizado e as perspectivas para o Estado da BA
27/Nov	Abiquim, CNI, Abividro e Abrace	FGV, IBP, ABPIP, ONIP e UFRJ.	Acesso de terceiros às infraestruturas essenciais

2.1 Primeira Mesa Executiva

O novo ciclo de atividades do eixo temático *Integração do Setor de Gás Natural* com a *Indústria* foi iniciado⁶ com o debate sobre regulação do serviço de distribuição de

⁵ Acesso das atas: a) primeira e segunda mesa executiva- https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/noticias/2020/novembro/gt-de-integracao-do-setor-de-gas-natural-com-a-industria-inicia-debates); e

b) terceira e quarta mesa executiva- https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/noticias/2020/dezembro-1/grupo-de-trabalho-de-integracao-do-setor-de-gas-natural-com-a-industria-avanca-na-agenda-de-abertura)

⁶ https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/noticias/2020/novembro/gt-de-integracao-do-setor-de-gas-natural-com-a-industria-inicia-debates

gás canalizado do Estado de São Paulo, especialmente sobre as questões mais afetas ao consumidor industrial, que foram objeto da Consulta Pública Agência Reguladora de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo (ARSESP) nº 10/2020 acerca das novas regras de comercialização para autoprodutor, autoimportador e consumidor livre.

Além dos membros do CMGN, participaram da primeira mesa executiva a ARSESP e representantes dos consumidores industriais (Associação Brasileira da Indústria Química, Confederação Nacional da Indústria, Associação Brasileira das Indústrias de Vidro e Associação Brasileira de Grandes Consumidores Industriais de Energia e de Consumidores Livres).

Após a apresentação dos principais aperfeiçoamentos regulatórios do mercado de gás canalizado em São Paulo pela Agência Reguladora, os representantes dos consumidores industriais pontuaram necessidades de aprimoramento regulatório à proposta de deliberação do mercado livre de gás no estado de São Paulo sob a ótica dos consumidores industriais a fim de garantir maior efetividade da abertura do mercado de gás no Estado.

Dentre os temas pontuados para aperfeiçoamento, está a regra de controle exante de 20% de *market share* da atividade de comercializador, a necessidade do direcionamento da receita de penalidades para a modicidade tarifária e a isonomia entre o mercado livre e o mercado cativo com a separação tarifária do custo da molécula e da movimentação do gás.

Também apresentadas críticas ao prazo da consulta pública para o recebimento de contribuições do mercado.

Por sua vez, o representante da Arsesp apresentou as justificativas para a proposta de deliberação e ressaltou a necessidade de uma reunião específica com a Associação Brasileira das Agências de Regulação (ABAR) para o debate sobre o mercado de gás natural.

Outro assunto abordado foi a falta de transparência das reuniões da diretoria colegiada da Arsesp que é um dos aspectos relevantes para acompanhamento e controle social de um mercado que apresenta relação direta com vários setores da economia.

- ب

Um dos encaminhamentos da reunião foi o agendamento de reunião do GT com a ABAR, com o propósito de tecer comentários sobre o Manual de Boas Práticas Regulatórias da Consulta Pública nº. 12/2020, conduzida pela ANP que ocorreu o dia 1 de outubro.

Registra-se o recebimento do Ofício nº. P-0469-2020, da Arsesp, que trata da transparência das reuniões da Diretoria Colegiada. Segundo essa Agência Reguladora, a publicidade das reuniões é tema constante da agenda regulatória 2020-2021, com prazo de conclusão para o segundo semestre de 2021, como se segue:

A Arsesp, em observação ao princípio constitucional da publicidade e alinhada com os fundamentos da comunicação e transparência de suas ações, incluiu em sua Agenda Regulatória 2020-2021, a ação "DRI-10 - Estudo para estruturação de processo destinado à transmissão pública das reuniões da Diretoria Colegiada da Arsesp". O referido estudo encontra-se em desenvolvimento e sua conclusão, conforme estabelecida no cronograma da Agenda Regulatória, se dará no segundo semestre de 2021.

Ampliando a transparência do mercado de gás canalizado no Estado de São Paulo, a ARSESP abriu novo processo de consulta pública (CP 20/2020) que propõe a abertura dos seguintes componentes tarifários na conta de gás canalizado: custos referentes à molécula de gás natural, ao transporte, às parcelas de recuperação de contas gráficas, ao termo K, à margem de distribuição e aos tributos devidos. A iniciativa contribui para a transparência dos custos arcados pelos consumidores finais de gás natural, informando-lhes sobre a magnitude das despesas incorridas em diversas etapas da cadeia produtiva. Isso auxilia o poder de escolha do consumidor quanto às possibilidades de migração para o mercado livre de gás.

2.2 Segunda Mesa Executiva

Posteriormente, para prosseguimento do trabalho do GT gás e indústria, foi realizada a segunda mesa executiva⁷, na qual os membros do CMGN debateram com a Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (Firjan), a Associação Brasileira das Agências de Regulação (ABAR) e associações representantes dos consumidores industriais (Associação Brasileira da Indústria Química e Associação Brasileira das Indústrias de Vidro) sobre o mercado livre de gás. A Agenersa - Agencia Reguladora de Energia e Saneamento Básico do Estado do Rio de Janeiro foi convidada para a mesa executiva, mas não participou, informando que o tema da mesa estava em discussão na agência.

O tema de pauta da segunda mesa executiva foi a regulação do mercado livre de gás no Estado do Rio de Janeiro, com regras da Deliberação nº. 4.068/2020 da Agência Reguladora de Energia e Saneamento Básico do Estado do Rio de Janeiro (Agenersa). Por ocasião da mesa executiva, havia embargos de declaração com pendência de análise. A análise desses embargos foi concluída no final de outubro de 2020.

Por ocasião das discussões, a Firjan apresentou exemplos de dispositivos da Deliberação nº. 4.068/2020 que careciam de aperfeiçoamentos. Dentre esses dispositivos, podem ser citados: a regra de apuração do consumo para enquadramento de consumidor livre; e a suspensão do tratamento tributário diferenciado nas situações de conexão de terceiros aos gasodutos dedicados, exceto se a conexão com outro agente livre estiver prevista no projeto inicial de construção dessa infraestrutura. Outro assunto abordado foi a necessidade de harmonização entre as regulações estaduais sobre a prestação do serviço local de gás canalizado.

O capítulo 6 da minuta do Manual de Boas Práticas Regulatórias da indústria de gás natural também foi objeto de debate. O manual é uma contribuição do CMGN para avaliação e aprimoramento regulatório do setor. Foi objeto da Consulta Pública nº. 12/2020, conduzida pela ANP com objetivo de orientar e incentivar a adoção de regras

⁷ https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/noticias/2020/novembro/gt-de-integracao-do-setor-de-gas-natural-com-a-industria-inicia-debates

para aperfeiçoar e uniformizar as regras do setor de gás natural no Brasil, tendo como base o pilar "Harmonização das Regulações Estaduais e Federal" do programa Novo Mercado de Gás⁸.

Algumas ponderações foram apresentadas pela ABAR sobre o referido Manual, particularmente em relação ao capítulo que trata da distribuição local de gás canalizado. Dentre essas ponderações, foram pontuados os seguintes aspectos, dentre outros:

- a regulação da prestação do serviço local de gás canalizado é de competência estadual;
- separação das atividades de distribuição e comercialização não pode ter como motivação o prejuízo à competência da regulação estadual sobre a primeira atividade;
- iii. a recomendação da ANP sobre boas práticas regulatórias aos Estados pode sinalizar hierarquia entre as agências reguladoras; e
- iv. os serviços locais de gás canalizado envolvem questões distintas dos gasodutos de transporte.

Complementarmente, representantes do CMGN ressaltaram que o Manual de Boas Práticas Regulatórias é uma iniciativa desse Comitê. Devido à diversidade de regulações estaduais, o manual é uma tentativa de harmonização das regulações da prestação do serviço local de gás canalizado, servindo de um instrumento de orientação para a abertura do mercado de gás canalizado.

Também foram exaradas opiniões a respeito do art. 36 do Projeto de Lei 529, de 2020, do Governo do Estado de São Paulo, que foi sancionado e vigora como Lei nº 17.293/2020. Uma das preocupações dos participantes é o comprometimento da independência do órgão regulador, pois a Lei estabelece a necessidade de manifestação prévia do poder concedente sob pena de nulidade da decisão da diretoria colegiada, para

⁸ O Programa Novo Mercado de Gás é programa do Governo Federal destinado a maior abertura, dinamismo e competitividade do mercado de gás natural no Brasil. https://www.gov.br/mme/pt-br/assuntos/secretarias/petroleo-gas-natural-e-biocombustiveis/novo-mercado-de-gas

as situações que geram encargo, ônus financeiro ou obrigação do Estado. Segue a transcrição do referido dispositivo.

Artigo 36 - Nos processos de competência das agências reguladoras que contenham matéria que possa gerar encargo, ônus financeiro ou obrigação ao Estado, o Poder Concedente será cientificado para apresentar as suas razões que contribuam para melhor análise do tema. § 1º - Na forma, prazo e condições a serem estabelecidos pelo Poder Executivo em decreto regulamentar, a manifestação a que alude o "caput":

- 1. será prévia à deliberação das diretorias colegiadas;
- 2. observará a execução ordinária dos contratos;
- 3. respeitará a autonomia própria das agências reguladoras e não terá caráter vinculante.

§ 2° - O desatendimento do disposto neste artigo:

- 1. é causa de invalidade da deliberação;
- 2. sujeitará o agente às sanções legais cabíveis.
- § 3° Os reajustes anuais nos contratos regulados pelas agências reguladoras não dependerão de qualquer manifestação prévia do Poder Concedente.

O envio da ata à Agenersa e à Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Energia e Relações Internacionais do governo do estado do Rio de Janeiro para esclarecimentos de questões levantadas pelos participantes foi um dos encaminhamentos da segunda mesa executiva.

O documento foi enviado também à Secretaria de Infraestrutura e Meio ambiente do Estado de São Paulo, em vista das opiniões exaradas a respeito do Projeto de Lei 529, de 2020, que foi sancionado e vigora como Lei nº 17.293/ 2020. Conforme ofício nº. 1125/2020, essa Secretaria informou que a iniciativa legislativa objetivou o estabelecimento de medidas para o ajuste fiscal e equilíbrio de contas públicas e que, embora legítimas, a preocupação dos participantes da mesa executiva sobre o impacto da autonomia da agência reguladora não apresenta fundamento, como se segue:

 (\dots)

Particularmente sobre as preocupações dos agentes do mercado de gás natural relativas ao risco de ingerência da Adminsitração e possibilidade de comprometimento da independência da atuação da Agência Reguladora Estadual e da insegurança jurídica decorrentes do art. 36 da legislação, embora legítimas, não possuem fundamento, pois não condizem com a postura adotada pelo Estado de São Paulo no respeito aos contratos firmados e à segurança jurídica e regulatória, bases para a atração de investimentos.

2.3 Terceira Mesa Executiva

Prosseguindo suas atividades, foi realizada terceira mesa executiva⁹ com a participação de uma acadêmica, a Professora Joísa Dutra, diretora do Centro de Regulação em Infraestrutura (CERI/ FGV). Participaram também o Secretário de Infraestrutura do Governo do Estado da Bahia, representantes da Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos de Energia, Transportes e Comunicações da Bahia (Agerba), o Presidente da Companhia de Gás da Bahia (Bahiagás), representantes de associações dos consumidores industriais (Associação Brasileira da Indústria Química, Associação Brasileira das Indústrias de Vidro e Associação Brasileira de Grandes Consumidores Industriais de Energia e de Consumidores Livres), do Instituto Brasileiro de Petróleo e Gás (IBP) e membros do CMGN.

A temática da terceira mesa continuou sendo a regulação estadual do serviço de gás canalizado, tanto no cenário nacional, quanto para o caso do Estado da Bahia.

Sobre o cenário nacional do serviço de gás canalizado, a Professora Joísa Dutra ressaltou que os aspectos de conteúdo (tarifas, qualidade, requisitos de investimento e compromissos de universalização, por exemplo) e de forma, também denominado de governança regulatória (transparência, *accountability*, autonomia financeira e decisória, clareza de atribuição de funções, por exemplo) são características imprescindíveis da atividade regulatória estadual.

A partir de um mapeamento dos reguladores dos dez maiores mercados consumidores de gás natural, o levantamento coordenado pela Professora Joísa Dutra concluiu que existe um quadro de heterogeneidade da atividade regulatória estadual,

 $[\]frac{9}{https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/noticias/2020/dezembro-1/grupo-de-trabalho-de-integracao-do-setor-de-gas-natural-com-a-industria-avanca-na-agenda-de-abertura}$

com baixa adesão à análise do impacto regulatório e pouco monitoramento da qualidade dos serviços prestados, de modo geral, conforme pode ser observado no quadro a seguir.

REGULADORES DOS 10 MAIORES MERCADOS CONSUMIDORES DE GÁS NATURAL DO BRASIL Há análise de impacto regulatório? A agência possui instrumentos de Regulator monitoramento de qualidade? Elabora metodologia de revisão Companhias Agenersa (RJ) Agência reguladora tarifária? Companhias A agência define tarifas? Arsesp (SP) Agência reguladora privadas e economic mista Fonte de receitas - Verba Arpe (PE) Agência reguladora Economia mista orçamentária estadual Arsam (AM) Agência reguladora Economia mista Fonte de receitas - Verba Mob (MA) Agência reguladora Economia mista orçamentária estadual, multas, taxas Agerba (BA) Agência reguladora Realiza consultas ou audiências Sede (MG) Secretaria de Estado Empresa pública Arsp (ES) Economia mista Agência reguladora Sema (RS) Secretaria de Estado Economia mista Há prestação de contas/relatório Aresc (SC) Agência reguladora Economia mista de aestão? Criada por lei com definicões de competências e responsabilidades?

Quadro 2 : Diagnóstico dos 10 maiores mercados consumidores de gás natural

Fonte: FGV- CERI (2020) - Disponível em: https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/noticias/2020/dezembro-1/grupo-de-trabalho-de-integracao-do-setor-de-gas-natural-com-a-industria-avanca-na-agenda-de-abertura

Complementando os debates sobre a regulação estadual, o representante do IBP mencionou a importância da independência e do poder fiscalizatório do regulador. A coordenação da regulação entre Estados e o Governo Federal foi outro fator considerado relevante para a maior concorrência do mercado de gás natural que contempla dois níveis de regulação: estadual e federal.

Especificamente em relação ao Estado da Bahia, o Secretário de Infraestrutura e o Presidente da Bahiagás ressaltaram, dentre outros assuntos, a relevância do arrendamento da Terminal de Regaseificação da Baía de Todos os Santos da Petrobras para a maior competitividade do mercado de gás natural.

Outra preocupação, segundo o Secretário de Infraestrutura do Estado da Bahia, é o modelo em curso de venda da empresa Petrobras Gás S.A (Gaspetro) que avalia não

contribuir com a expectativa de renegociação dos contratos de concessão de distribuição de gás canalizado para robustecer as iniciativas de abertura do mercado de gás natural.

Além da publicidade das referências dos trabalhos conduzidos sobre o serviço de distribuição de gás canalizado da FGV e demais convidados da Mesa Executiva, foram previstos outros encaminhamentos como o envio da ata da reunião à Petrobras para esclarecimentos das preocupações e observações externadas acerca do modelo de alienação da Gaspetro e do processo de arrendamento do terminal de regaseificação da Bahia (TR-BA).

Em relação ao processo de alienação da Gaspetro, a Petrobras esclareceu, por meio do ofício REX/RPPF 0006/2021, que esse processo de desinvestimento não implica alienações societárias nas distribuidoras locais de gás canalizado que alteram na governança das empresas. Foi ressaltado também que, após a assinatura do contrato de compra e venda, o CADE (Conselho Administrativo de Defesa Econômica) apreciará a operação sob a ótica da defesa da concorrência, podendo, a posteriori, serem adotadas medidas mitigadoras dos efeitos negativos para a promoção da concorrência. Segue a transcrição de trecho do referido ofício:

Importante esclarecer que, neste modelo de alienação, a despeito de a Petrobras estar vendendo sua participação na Gaspetro, as relações societárias entre Gaspetro e os Estados, em suas respectivas Companhias Distribuidoras, permanecem inalteradas, não havendo alteração na governança das empresas. Da mesma forma, o modelo de desinvestimento em tela não trará implicações para as operações das Distribuidoras. Caso seja assinado um contrato de compra e venda de ações, a operação estará sujeita à apreciação do CADE, no momento da análise do Ato de Concentração, quanto aos eventuais impactos à defesa da concorrência. Nesta oportunidade, o CADE poderá sugerir a adoção de medidas que mitiguem eventuais efeitos negativos da operação, inclusive no que tange a aspectos da verticalização da cadeia de gás natural, mediante a celebração, com o comprador, de um Acordo em Controle de Concentração.

Para o processo de arrendamento do Terminal de Regaseificação de GNL da Bahia (TR-BA), a empresa publicou um novo edital para conduzir novo processo licitatório, devido ao encerramento do processo anterior, sem vencedores¹⁰. Adicionalmente, a Petrobras destacou que não haverá descontinuidade operacional até transferência das instalações para outra empresa. Também registrou a entrada em operação de outros terminais de Regaseificação de GNL, sob propriedade de terceiros, em Sergipe e Rio de Janeiro, que apresentam condições de conexão à malha de infraestrutura de transporte de gás. *In verbis*:

No que tange à preocupação com a disponibilidade do TR-BA para atendimento ao mercado a partir de 2021, a PETROBRAS esclarece que permanecerá operando as instalações que são objeto do arrendamento até a transferência de posse das instalações para Arrendatária, não sendo prevista descontinuidade operacional. Também é importante registrar que a Petrobras não é a única operadora de Terminais de Regaseificação de GNL no país, havendo ainda outros empreendimentos de terceiros, tendo um entrado em operação em Sergipe e outro, no Rio de Janeiro, com previsão de início das operações a partir 2021, tendo ambos a intenção de conexão futura à malha de transporte e com condições de concorrer com a infraestrutura da Petrobras.

2.4 Quarta Mesa Executiva

Complementando o novo ciclo de atividade do eixo temático *Integração do Setor de Gás Natural com a Indústria*, a quarta mesa executiva¹¹ abordou outros temas, mais especificamente, o acesso de terceiros às infraestruturas essenciais da indústria de gás natural – como as unidades de processamento de gás natural (UPGNs) e gasodutos de escoamento.

Participaram da mesa executiva, os Professores Hélder Queiroz e Marcelo Colomer, da Universidade Federal do Rio de Janeiro, a Professora Joísa Dutra da FGV CERI, as associações representantes dos consumidores industriais (Associação

11 11 https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/noticias/2020/dezembro-1/grupo-de-trabalho-de-integracao-do-setor-de-gas-natural-com-a-industria-avanca-na-agenda-de-abertura

¹⁰ A abertura do novo processo de arrendamento ocorreu em 16 de abril de 2021. https://www.agenciapetrobras.com.br/Materia/ExibirMateria?p_materia=983474.

Brasileira da Indústria Química, Associação Brasileira das Indústrias de Vidro e Confederação Nacional da Indústria), os representantes da Organização Nacional da Indústria do Petróleo e da Associação Brasileira dos Produtores Independentes de Petróleo e Gás e os membros do CMGN.

Os professores Hélder Queiroz e Marcelo Colomer comentaram a importância de *roadmap* das ações regulatórias após a aprovação do PL do Gás, bem como de iniciativas de integração da política de gás natural com as demais ações públicas no setor de energia. Pontuaram também a necessidade de coordenação de ações de agentes públicos e privados para possibilitar o acesso de terceiros às infraestruturas essenciais.

A mesa executiva tratou também do acesso de terceiros à Unidade de Processamento de Gás Natural da Petrobras, localizada no município de Guamaré (RN). Na visão dos participantes, os trabalhos de coordenação dos órgãos públicos e as condições de implementação desse acesso podem ser utilizados como benchmarking para permitir o referido acesso a outras infraestruturas essenciais.

Como encaminhamento da quarta mesa executiva, foi enviado ao IBP solicitação de informações sobre o cronograma do acesso de terceiros às infraestruturas essenciais e condições gerais de comercialização, se possível, com dados de custos dos Sistemas Integrados de Escoamento e Processamento de Gás Natural (SIE e SIP) pactuados entre o agente dominante do setor e seus parceiros.

3. Indicativo de avanços regulatórios para o serviço de gás canalizado

Os debates conduzidos pelas mesas executivas antecederam mudanças regulatórias com relevância para a abertura do mercado de gás canalizado, especificamente para os casos do Estado do Rio de Janeiro e São Paulo. As iniciativas de abertura do mercado nesses Estados foram uma das pautas das primeiras reuniões, os quais serão exploradas nas próximas seções desse Relatório.

3.1 O Caso do Estado do Rio de Janeiro

Durante os debates da segunda mesa executiva, a Firjan apontou algumas preocupações sobre a deliberação nº. 4068/ 2020, da AGENERSA, sobre o arcabouço regulatório para autoprodutor, autoimportador e consumidor livre.

Uma das preocupações era a regra de enquadramento para consumidor livre que definia a necessidade de um consumo diário mínimo de 10.000 m³/dia. Segundo a Federação, essa regra poderia inviabilizar o enquadramento de determinados segmentos, como o termelétrico, caso o volume de enquadramento seja apurado diariamente. Segue a transcrição de trecho que reflete a preocupação da Firjan.

Ocorre que, as indústrias possuem perfis de consumo diferentes. Enquanto algumas, como as plantas produtoras de vidro, possuem um consumo constante ao longo de todo ano, outras podem ter um perfil mais variável, mas que, na média, podem apresentar consumo superior à 10.000 m³/dia.

Além disso, como toda operação de planta industrial, paradas programadas podem ocorrer com o objetivo de realizar manutenções de rotina. Esse tipo de parada de manutenção pode levar, então, o consumo a não atingir o mínimo de 10.000 m3 /dia. Isso ocorre em todo mercado, desde as unidades de produção de gás natural *of shore* até as indústrias de transformação.

Vale ressaltar para as usinas termoelétricas, que além das paradas programadas de manutenção, pelas regras de inflexibilidade do setor elétrico, podem sofrer paradas por não entrarem na ordem do mérito de despacho de algum dia.

Torna-se difícil, então, fazer uma exata interpretação sobre qual deve ser o fator levado em conta quando da aferição do consumo mínimo. (Deliberação nº. 4142/2020, p. 29)

Com o provimento do embargo proposto pela Firjan, a regra de enquadramento do consumidor livre foi alterada, passando a ser utilizada como forma de apuração a capacidade contratada ou demanda média de 10.000 m³/dia de gás, apurados no intervalo de 01 (um) ano. Dessa forma, há maior flexibilidade do enquadramento de agentes como consumidores livres, o que pode ser um instrumento facilitador para a migração do mercado cativo para o mercado livre. Segue a transcrição dos referidos dispositivos.

Deliberação AGENERSA nº 4.068/2020, antes do embargo:

Art. 1° - (...)

III - Consumidor Livre: agente que adquirir gás natural de qualquer produtor, importador ou comercializador, **com consumo mínimo de 10.000m³/dia de gás**.

Deliberação AGENERSA nº 4.068/2020, após ao embargo:

Art. 1° - (...)

III - Consumidor Livre: consumidor que adquirir gás natural de qualquer produtor, importador ou comercializador, com capacidade diária contratada de, no mínimo, 10.000 m³/dia de gás ou com demanda média diária de 10.000 m³/dia de gás, apurados no intervalo de 01 (um) ano. (grifo nosso)

Outro ponto de preocupação foi a possibilidade de suspensão do tratamento tributário diferenciado (Tarifa Específica para Uso do Sistema de Distribuição (TUSD-E) nas situações de conexão de terceiros ao gasoduto dedicado, exceto se a conexão com outros agentes livres estiver prevista no projeto inicial de construção da infraestrutura e autorização de outros agentes livres conforme previsto em deliberação.

A Federação também impetrou embargo oposto ao dispositivo, conforme transcrição a seguir.

Alinhado com objetivo de dar celeridade e segurança para o andamento de projetos que estão em discussão desde o processo de Revisão Quinquenal Tarifária iniciado em 2016, compreendese a razão pela qual foi descrita a impossibilidade de conexão de ramais nos gasodutos exclusivos. Contudo, essa regulamentação restringe o potencial dos projetos serem âncoras para multiplicar o desenvolvimento do estado, premissa prevista no parágrafo terceiro, do artigo 46 da Lei do Gás.

(...) Contudo, no caso em que a Distribuidora construa, opere e faça a manutenção, ou que apenas faça a operação e manutenção, essa restrição é contrária ao objetivo de expansão do consumo de gás, que a Distribuidora deve perseguir. Além disso, a impossibilidade de conexão de ramais no gasoduto dedicado, sem que o Agente Livre inicial perca sua tarifação específica, fere o princípio de solidariedade do propósito do gasoduto dedicado do Agente Livre, já que afeta a promoção de um ciclo virtuoso do consumo de gás. Deliberação 4142/2020 (p. 30)

Parte do embargo foi apresentado procedente. Com isso, foi retirada a obrigatoriedade de a conexão fazer parte do projeto da infraestrutura, bem como conferido um escopo mais amplo para a conexão de terceiros com tratamento tributário diferenciado quando a infraestrutura for construída pela distribuidora de gás canalizado, como se segue:

Deliberação AGENERSA nº 4.068/2020, antes do embargo:

Art. 3º Entende-se por gasoduto dedicado aquele utilizado para abastecer, especificamente, Agente Livre diretamente conectado ao transportador, UPGN, terminal de GNL, ou a outras fontes de suprimento, devidamente autorizadas pela ANP, desde que não interligado à malha física da Distribuidora.

Parágrafo único.

É vedada a conexão de terceiros ao gasoduto dedicado, implicando na perda do benefício tarifário específico (TUSD-E) para todos os agentes por ele abastecidos, excetuados os casos de

conexões, previstas no projeto original e devidamente autorizadas, de outros Agentes Livres, cuja composição societária conte com participação de sociedade empresária componente do grupo econômico, construtor ou financiador do gasoduto dedicado.

Deliberação AGENERSA nº 4.068/2020, após ao embargo:

- Art. 3° Entende-se por gasoduto dedicado aquele construído pela Distribuidora ou pelo Agente Livre, utilizado para abastecer, especificamente, Agente (s) Livre (s) diretamente conectado (s) ao transportador, UPGN, terminal de GNL, ou a outras fontes de suprimento devidamente autorizadas pela ANP.
- § 1° É vedada a conexão de terceiros posteriormente a construção e início da operação do gasoduto dedicado construído pelo Agente Livre.
- § 2º Excetua-se, do disposto no § 1º acima, os casos de conexões de outros Agentes Livres em cuja composição societária conte com participação da sociedade construtora/financiadora do gasoduto dedicado ou que pertençam ao mesmo grupo econômico, garantido a todos o benefício tarifário específico (TUSD-E).
- § 3° É permitida a conexão de terceiros ao gasoduto dedicado quando este for construído pela Distribuidora, os quais não terão direito ao benefício tarifário específico (TUSD-E). Só terão direito ao benefício tarifário específico (TUSD-E) se aprovado em processo regulatório da AGENERSA.

Os aperfeiçoamentos regulatórios sobre o mercado de gás canalizado refletem iniciativas de grande relevância para o mercado de gás canalizado, possibilitando maiores incentivos ao mercado livre com redução de barreiras regulatórios para a conexão de terceiros à infraestrutura.

3.2 O Caso do Estado de São Paulo

Alguns dispositivos da proposta de deliberação do mercado livre do gás para o estado de São Paulo também foram objeto de preocupação dos representantes dos consumidores industriais que participaram da primeira mesa executiva.

Conforme apontado anteriormente, um dos questionamentos relacionava – se ao controle ex-ante da estrutura de mercado de comercialização de gás natural. Propõe-se que o agente comercializador não pode ter mais de 20% do *market share*.

Os efeitos da referida regra de controle ex-ante sobre a abertura do mercado foram objeto de análise da Nota Técnica SEI nº 46575/2020/ME sobre Consulta pública da Agência Reguladora de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo nº10/2020. Segundo a SEAE, a ausência de regra a essa exceção poderia comprometer a abertura do mercado de gás canalizado no Estado, requerendo, consequentemente, um número mínimo de players para a atividade de comercialização, como se segue:

Como não se identificou exceção à regra de limite máximo de market share de 20%, que será apurado mensalmente, cabe avaliar risco desse limite comprometer o início da operacionalização do mercado livre, ou até mesmo o atendimento da demanda por esse mercado. Isso porque o limite possivelmente requer que o mercado comece com no mínimo cinco comercializadores com participações equivalentes de mercado e com capacidade de atender toda demanda dos usuários livres nessas condições. Trata-se de circunstância que pode não ser factível no primeiro momento do mercado.

Após a análise das contribuições pela ARSESP, houve a flexibilização da referida regra de controle *ex-ante*, durante um período previsto para a transição do mercado que foi estabelecido como 36 meses após a publicação da norma reguladora. Segue a transcrição do artigo que trata da matéria.

Deliberação ARSESP, antes da análise da Consulta Pública 10/2020:

Art. 26. No exercício da atividade de Comercialização, o Agente detentor de Autorização ou o seu grupo econômico não poderá controlar mais do que 20% (vinte por cento) do volume de Gás Canalizado do Mercado Livre de Gás, sendo que o percentual será calculado por área de concessão dos serviços de distribuição de Gás Canalizado.

§1°. A ARSESP publicará, mensalmente, no seu sítio eletrônico, até o décimo dia útil do segundo mês subsequente, o percentual de participação de cada Comercializadora na venda de Gás aos Usuários Livres, em cada área de concessão dos serviços de distribuição de Gás Canalizado.

Deliberação ARSESP, após a análise da Consulta Pública 10/2020:

Art. 26. No exercício da atividade de Comercialização, presume-se infração à ordem econômica quando o Agente detentor de Autorização ou o seu grupo econômico controlar mais do que 20% do volume de Gás Canalizado vendido no Mercado Livre de Gás do Estado de São Paulo. § 1º **Após três anos da publicação desta deliberação**, a ARSESP publicará, mensalmente, no seu sítio eletrônico, até o décimo dia útil do segundo mês subsequente, o percentual de participação de cada Comercializadora na venda de Gás aos Usuários Livres. (grifo nosso)

4. Conclusão

Neste relatório, foram registradas as atividades desenvolvidas no eixo temático apresentado integração do setor de gás natural com o setor industrial. É o caso do relatório sobre as questões econômicas afetas à regulação da especificação do gás natural. Registraram-se também debates e encaminhamentos das quatro mesas executivas realizadas pelo Grupo de Trabalho (GT) de Integração do Setor de Gás Natural com a Indústria, integrante do CMGN, realizadas durante os meses de outubro e novembro de 2021.

Organizados sob a forma de mesas executivas, os debates foram canais de comunicações relevantes para a identificação dos entraves concorrenciais para o mercado do gás natural e possibilitaram a identificação, no curto prazo, de possíveis soluções de aprimoramento para a maior promoção da concorrência do mercado de gás natural.

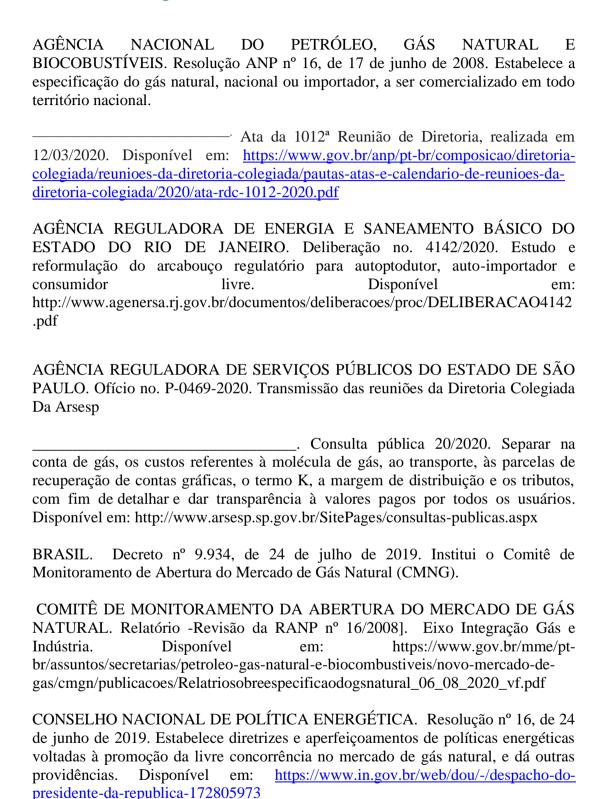
Os debates sobre os aperfeiçoamentos regulatórios da prestação local de gás canalizado também foram foco das contribuições, uma vez que essas iniciativas devem ir ao encontro das medidas que estão em curso no âmbito do Programa Novo Mercado de Gás e do novo marco legal, introduzido pela Lei nº. 14134/2021.

As contribuições antecederam mudanças regulatórias com relevância para a abertura do mercado de gás canalizado, especificamente para os casos do Estado do Rio de Janeiro e São Paulo. Dentre os temas debatidos, a transparência do regulador foi um dos pontos de maior crítica para o caso do Estado de São Paulo. Nesse quesito, registrase o avanço da regulação estadual que, além endereçar o tema na agenda regulatória para as reuniões da diretoria colegiada, conduziu consulta pública sobre a transparência do cálculo tarifário, que pode ser considerado um dos fatores de análise de migração do mercado cativo para livre.

O acesso de terceiros à Unidade de Processamento de Gás Natural da Petrobras, localizada no município de Guamaré (RN), foi outro tema relevante e que poderá servir como *benchmarking* para o acesso a outras infraestruturas do mercado de gás.

A realização das quatro mesas executivas encerrou o segundo ciclo de atividades do Grupo de Trabalho de Integração entre os setores de Gás e Indústria. As contribuições serviram para captar a percepção do mercado para a maior promoção da concorrência do mercado de gás, bem como identificar medidas de ajuste para maior efetividade da abertura do mercado.

Referências Bibliográficas



ESTADO DE SÃO PAULO. Lei nº 17.293, 15 de outubro de 2020. Estabelece medidas voltadas ao ajuste fiscal e ao equilíbrio das contas públicas e dá providências correlatas

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. HARMONIZAÇÃO DA REGULAÇÃO DE DISTRIBUIÇÃO DE GÁS NATURAL. Disponível em: https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/noticias/2020/dezembro-1/grupo-de-trabalho-de-integracao-do-setor-de-gas-natural-com-a-industria-avanca-na-agenda-de-abertura

PETRÓLEO BRASILEIRO S.A. Carta REX/RPPF 0006/2021. Resposta ao Ofício SEI Nº 320990/2020/ME

_________. Petrobras publica edital para arrendamento de Terminal de Regaseificação de GNL. Disponível em: https://www.agenciapetrobras.com.br/Materia/ExibirMateria?p_materia=983474.

SECRETARIA DE ADVOCACIA DA CONCORRÊNCIA E COMPETITIVIDADE. Nota Técnica SEI nº 46575/2020/ME sobre Consulta pública da Agência Reguladora de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo nº10/2020.

SECRETARIA DE INFRAESTRUTURA E MEIO AMBIENTE DO ESTADO DE SÃO PAULO. Ofício nº. 1125/2020. Mesas Executivas do Grupo de Trabalho de Integração do Setor de Gás e Indústria.