



São Paulo, 07 de Novembro de 2016

Ref.: Consulta Pública - “GÁS PARA CRESCER”.

Exmo. Sr. Ministro,

A Agência Reguladora de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo – ARSESP, vem, por meio desta, encaminhar no documento Anexo, suas contribuições à Consulta Pública nº 20 do Ministério de Minas e Energia - MME, denominada “GÁS PARA CRESCER”.

A Agência aproveita o ensejo para parabenizar o MME, juntamente com sua equipe técnica, pela iniciativa da abertura da Consulta Pública para avaliação do mercado, de tema de grande relevância nacional, que visa o aprimoramento do arcabouço normativo do setor de gás natural.

Por fim, ficam renovados os protestos de alta estima e consideração colocando-se à disposição para eventuais esclarecimentos que se fizerem necessários.

Atenciosamente,

Carina Aparecida Lopes Couto
Superintendente de Regulação de Gás Canalizado

Marcos Peres Barros
Respondendo pela Diretoria de Regulação Técnica e Fiscalização
Dos Serviços de Distribuição de Gás Canalizado

Ao Excelentíssimo Senhor
Fernando Coelho Filho
Ministro de Minas e Energia (“MME”)



I -Contextualização

A Constituição Federal estabelece no § 2º, do artigo 25, que os serviços de distribuição de gás canalizado são considerados como públicos e cabe aos Estados explorar esses serviços, conforme segue: *Cabe aos Estados explorar diretamente, ou mediante concessão, os serviços locais de gás canalizado, na forma da lei, vedada a edição de medida provisória para a sua regulamentação.*

Assim, os serviços públicos de distribuição de gás canalizado em São Paulo foram concedidos a três empresas distribuidoras de gás canalizado, a saber : a) área leste à Companhia de Gás de São Paulo – Comgás (Contrato de Concessão vigente desde 31/05/99); b) área noroeste à Gás Brasileiro Distribuidora Ltda. (Contrato de Concessão vigente desde 10/12/99); e c) área sul à Gás Natural São Paulo Sul S/A. (Contrato de Concessão vigente desde 31/05/2000).

Com o intuito de regular, controlar e fiscalizar a prestação dos serviços de distribuição de gás canalizado pelas três distribuidoras paulistas, a Lei Complementar nº 833, de 17 de outubro de 1997 criou a Comissão de Serviços Públicos de Energia – CSPE. Posteriormente, a Lei Complementar nº 1.025, de 07/12/2007, transformou a CSPE em Arsesp - Agência Reguladora de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo, sendo regulamentada pelo Decreto Estadual nº 52.455, de 07/12/2007.

Vale lembrar que a transferência das atividades de exploração dos serviços de distribuição de gás canalizado para a iniciativa privada teve início com o Programa Estadual de Desestatização – PED (Lei Estadual nº 9.361/96), que buscou a reestruturação societária e patrimonial do setor energético do Estado de São Paulo.

A Agência tem, entre seus objetivos, garantir proteção ao usuário quanto à segurança, preço e continuidade dos serviços de distribuição de gás canalizado, prezar pelos



princípios de eficiência e competitividade, definir a tarifa do serviço, por meio de revisão tarifária e prezar pela expansão da rede sempre que houver viabilidade econômica.

Nesse diapasão, seguem as nossas considerações referentes à proposta em epígrafe:

1. Comercialização de Gás Natural

A experiência internacional indica que o desenvolvimento da indústria do gás natural está atrelado: (i) à desverticalização (*unbundling*) do setor, através da inserção de forças competitivas nos diversos elos da cadeia produtiva e (ii) à reestruturação das relações econômicas ao longo da cadeia para evitar estratégias de fechamento de mercado¹.

Atualmente, no Brasil há um agente dominante, assim em vez de o ofertante tomar o preço do mercado (*price taker*) para o produto oferecido, o que deveria ocorrer em mercados competitivos, esse agente faz o preço do seu produto (*price maker*) de acordo com os seus interesses, o que revela uma falha de mercado.

Para sanar esse paradoxo de ser uma atividade concorrencial, mas não ter de fato concorrência, é necessário criar mecanismos de acesso aos gasodutos de escoamento, UPGN's e terminais de GNL, assim como aperfeiçoar mecanismos de acesso aos gasodutos de transporte.

No Brasil, a Petrobras desempenhou papel muito importante em um momento inicial da indústria de gás natural nacional, tendo sido responsável pela criação de infraestrutura de base essencial, agora, em um segundo momento, em prol de

¹ Na indústria de rede os custos do serviço ou produto são menores se prestados apenas por um agente, uma vez que há um alto custo fixo inicial com custos médios e marginais decrescentes, tendendo a zero, de forma que os custos médios diminuem na medida em que aumenta a produção. Em outras palavras, o monopólio natural é uma combinação de investimentos fixos altos e específicos com significativa economia de escala (GÓMEZ-IBÁÑEZ, 2003, p. 4). No entanto, se, do ponto de vista dos custos da produção, o monopólio parece ser superior à fragmentação do mercado, a ausência de concorrência dá margem para que o provedor dos serviços defina sua produção apenas a partir da demanda e do ponto de maximização de seu lucro, resultando em preços acima do custo de produção (DEMSETZ, 1968, p. 56).



fomentar o desenvolvimento, faz-se necessário criar mecanismos aptos a promover a concorrência.

No que tange aos gasodutos de transporte, por exemplo, a Petrobras detém exclusividade até 2021 de muitos deles, além de ser a operadora. Cabe destacar que, quando ela não detém a exclusividade, ocupa a totalidade da capacidade, impossibilitando assim o acesso de terceiros.

Uma vez superada a questão de acesso, a criação de um órgão sem fins lucrativos, para realização de leilões de venda de gás para distribuidoras e usuários livres, desde que delegados pela ANP, contratação e liquidação de contratos será essencial para alcançar eficiência econômica da comercialização e incentivar a entrada de novos *players*

Em linhas gerais, o leilão apresenta um significativo avanço em direção ao incentivo de competitividade no setor de gás, pois permite conhecer e analisar outras propostas de suprimento e, conseqüentemente, prezar transparência na formação de preços.

Ademais, como os investimentos em infraestrutura para o gás são muito altos, esse mercado tende a se desenvolver na lógica de *netback*, ou seja, a maioria dos investimentos só ocorrerá se houver garantia de oferta, e o leilão vem contribuir para que esse mercado se desenvolva também nesse sentido.

Por fim, a criação de pessoa jurídica distinta, com fins específicos, para atuação no *upstream*, *midstream* e *dowstream*, de modo a deixar transparente a total separação das atividades de empresa pertencente ao mesmo conglomerado econômico, é de suma importância. Ademais ao separar as atividades, o órgão fiscalizador passa a ter melhores condições de identificar custos com uma e outra



atividade e trabalhar com maior acuidade na fixação tarifária, por exemplo, no caso da distribuição.

2. Tarifação por Entrada e Saída

A tarifação por entrada e saída nos parece a solução mais adequada para dar maior transparência aos elementos de formação do preço do transporte à medida que maximiza a utilização dos gasodutos e estimula o acesso de novos carregadores. É importante que a transição seja suave, em médio prazo e ocorra, concomitantemente, com a criação do Operador Independente do Sistema, citado no Anexo 6, da proposta em epígrafe.

3. Compartilhamento de Infraestruturas Essenciais

No Brasil, em essência, a Lei do Gás objetivou criar as condições necessárias à desverticalização do setor.² Nesse sentido, buscou desvincular a atividade de transporte da produção do gás natural e criar condições para a formação de um mercado específico para esse serviço, como a introdução do regime de concessão para a construção de novos gasodutos, o livre acesso de terceiros aos dutos de transporte (consumidores livres) e a atribuição da responsabilidade do planejamento da expansão do sistema de dutoviário ao MME.

No entanto, a Lei do Gás não foi suficiente para estimular a entrada de *novos players*. Em vista disso, a ANP, em complementação ao disposto pela referida lei, na tentativa de estimular a competição no setor, por meio da desverticalização, elaborou a Resolução ANP nº 51, de 26 de dezembro de 2013, que regulamenta a autorização para a prática da atividade de carregamento de gás natural e, em seu

² A existência de monopólio natural nos gasodutos no setor de transporte apresenta um dilema entre eficiência produtiva e eficiência alocativa. Ou seja, a operação de um único produtor tende a aumentar a eficiência produtiva, mas pode gerar graves distorções alocativas em razão do abuso do poder de monopólio (TUROLLA, 2002).



art. 3º³, impôs restrição às participações cruzadas entre agentes carregadores e transportadores para novos gasoduto de transporte objeto de concessão⁴.

Vale destacar que o compartilhamento da rede é essencial e exige a implementação de um sistema extremamente rigoroso de informação e coordenação em relação à capacidade da infraestrutura. O despacho centralizado traz maior transparência para os agentes que contratam o serviço de transporte, que hoje enfrentam dúvidas sobre a real capacidade ociosa dos gasodutos e sobre os elementos que compõem as tarifas impostas.

4. Estímulo ao desenvolvimento de mercado à harmonização entre as regulações estadual e federal

A princípio, é importante que os estados tenham uma Agência Reguladora.

A instituição de um fórum oficial de debate e agregação de entendimentos entre os estados e entre estes e a União, visando à cooperação propositiva e o debate para as divergências regulatórias com a participação do Ministério de Minas e Energia e da

³ Nos termos do art. 3º da Resolução nº 51/2013, “Poderão solicitar autorização para o exercício da atividade de Carregamento as sociedades ou consórcios constituídos sob as leis brasileiras, com sede e administração no País. § 1º. É vedado o exercício da atividade de Carregamento: I - por sociedade ou consórcio que detenha autorização ou concessão para o exercício da atividade de transporte de gás natural; II - em gasoduto de transporte objeto de concessão em que o concessionário seja sociedade que possua relação societária de controle ou coligação com o Carregador; § 2º. Fica vedada a participação de sociedade que detenha autorização ou concessão para o exercício da atividade de transporte de gás natural em consórcios autorizados para o exercício da atividade de Carregamento. § 3º. A vedação de que trata o inciso II do § 1º do presente artigo se aplica à concessão em que tome parte consórcio cujo participante possua relação societária de controle ou coligação com o Carregador. § 4º. São consideradas sociedades coligadas e controladas aquelas definidas nos §§ 1º e 2º, respectivamente, do artigo 243 da Lei nº 6.404, 16 de dezembro de 1976.”

⁴ ANP, Nota Técnica nº 25/CDC, de 08 de maio de 2013, referente à proposta de Ação nº 913/2012 – Regulamentação da Autorização da Prática da Atividade de Carregamento de Gás Natural, p.2.



ANP é de suma importância, inclusive para aperfeiçoar as normas do mercado livre.

Nos Estados em que há o mercado livre do gás já instituído, como é o caso de São Paulo, proporciona-se uma importante vantagem, tanto para entrada de novos produtores de gás quanto para os usuários livres. Contudo, malgrado já implementado regulatoriamente o mercado livre por alguns Estados, na prática esse mercado só irá se desenvolver à medida que existam mais fornecedores e que todos tenham condições de escoar e transportar o gás produzido até os *City Gates*.

No futuro, com o maior número de players comercializando a commodity e de carregadores, será necessário uma entidade para realização de leilões de venda de gás natural, desde que delegados pela ANP, registro e liquidação dos acordos de compra/venda de gás natural e capacidade de transporte. As distribuidoras deverão participar dos leilões, com intuito de adquirir o gás natural para o mercado cativo pelo melhor preço possível.

Outro ponto importante a ser observado é a realização de estudos técnicos e jurídicos para verificar a possibilidade de interconexão das redes de distribuição. Os gasodutos de transporte se desenvolveram pouco e concentram-se na faixa litorânea, já as redes de distribuição, em alguns Estados, avançaram mais. Havendo a possibilidade de conexão de redes de distribuição entre Estados desenvolverá novos mercados há custos menores.

5. Harmonização gás natural e energia elétrica

O estabelecimento de um patamar de geração na base para as termelétricas, com intuito de aumentar a segurança energética e dar previsibilidade tanto ao sistema de energia elétrica como de gás é de suma importância

6. Gestão independente integrada de transporte de gás natural

A instituição do Operador Independente do Sistema (OIS) representaria grande avanço, pois, o interesse do OIS, antes vinculado ao da controladora verticalizada, passa ser o de incrementar, sem discriminação, o número de usuários de sua rede,



bem como o volume transportado, aumentando, assim, a eficiência econômica e estimulando a livre concorrência, um dos princípios norteadores da ordem econômica nacional, conforme disposto no artigo 170 da Constituição Federal.

7. Desafios Tributários

Criação de Fórum com a participação do MME, Ministério da Fazenda e Estados para estabelecer mecanismos para superação de impasse tributários. Apresentação de proposta ao Confaz (desvinculação dos fluxos físico e contratual).

8. Apoio às negociações para contratação de gás boliviano e/ou outras alternativas

Tendo em vista que a celebração do contrato de suprimento de gás com a Bolívia se caracterizava mais como uma relação diplomática, é de suma importância o apoio e a coordenação do MME visando garantir o suprimento de gás boliviano para as distribuidoras atendidas por este. É importante coordenar a chamada pública para alocação de capacidade no gasoduto de transporte (Gasbol) com os contratos de suprimento.