



Nota Técnica nº 006/2005-SCM

Rio de Janeiro, 28 de junho de 2005

**CONSIDERAÇÕES SOBRE A REGULAMENTAÇÃO DO ACESSO
DE TERCEIROS AO SISTEMA DE TRANSPORTE DUTOVIÁRIO DE
GÁS NATURAL NO BRASIL**

1. OBJETIVO

O objetivo desta Nota Técnica é apresentar algumas considerações sobre os principais aspectos relacionados à regulamentação do Acesso à Infra-estrutura de transporte dutoviário de gás natural, da Cessão de Capacidade de transporte e dos Critérios Tarifários aplicáveis a esta atividade, bem como as principais modificações realizadas nas minutas de Resolução propostas. Tais considerações têm como base, principalmente, os resultados obtidos na Consulta Pública, realizada entre os meses de setembro e novembro de 2003, e na Audiência Pública, realizada em dezembro do mesmo ano.

2. BASE LEGAL EXISTENTE – LEI N° 9.478/97

Os artigos da Lei 9.478/97 referentes à indústria de gás natural implicam três características básicas para a regulação da atividade de transporte dutoviário de gás no Brasil:

- (i) separação da atividade de transporte;
- (ii) acesso negociado;
- (iii) regulação tarifária indireta.

O inciso VI do artigo 8º atribui à ANP a responsabilidade de estabelecer critérios para o cálculo de tarifas de transporte dutoviário e arbitrar seus valores nos casos e da forma previstos na Lei.

“Art 8º A ANP terá como finalidade promover a regulação, a contratação e a fiscalização das atividades econômicas integrantes da indústria do petróleo, cabendo-lhe:

VI - estabelecer critérios para o cálculo de tarifas de transporte dutoviário e arbitrar seus valores, nos casos e da forma previstos nesta Lei:”

O artigo 58 introduz o acesso de terceiros aos dutos de transporte de gás natural e atribui diretamente à ANP a responsabilidade de: (i) fixar a tarifa no caso de conflito entre os agentes envolvidos; (ii) verificar se o valor acordado entre as partes é compatível com o mercado; e (iii) regular a preferência a ser dada ao proprietário das instalações com o objetivo de promover a sua máxima utilização.

“Art 58. Facultar-se-á a qualquer interessado o uso dos dutos de transporte e dos terminais marítimos existentes ou a serem construídos, mediante remuneração adequada ao titular das instalações.

§ 1º A ANP fixará o valor e a forma de pagamento da remuneração adequada, caso não haja acordo entre as partes, cabendo-lhe também verificar se o valor acordado é compatível com o mercado.

§ 2º A ANP regulará a preferência a ser atribuída ao proprietário das instalações para movimentação de seus próprios produtos, com o objetivo de promover a máxima utilização da capacidade de transporte pelos meios disponíveis.”

O artigo 59 prevê que a ANP poderá reclassificar dutos de transferência como dutos de transporte, caso haja interesse de terceiros em sua utilização.

“Art 59. Os dutos de transferência serão reclassificados pela ANP como dutos de transporte, caso haja comprovado interesse de terceiros em sua utilização, observadas as disposições aplicáveis deste Capítulo.”

O artigo 65 determina a criação pela Petrobras de uma empresa subsidiária para operar e construir seus dutos, entre outras atribuições.

“Art 65. A PETROBRAS deverá constituir uma subsidiária com atribuições específicas de operar e construir seus dutos, terminais marítimos e embarcações para transporte de petróleo, seus derivados e gás natural, ficando facultado a essa subsidiária associar-se, majoritária ou minoritariamente, a outras empresas.”

3. HISTÓRICO

O artigo 58 da Lei 9478/97 foi regulamentado pela Portaria ANP n° 169/98 durante o período de novembro de 1998 a abril de 2001. Além de regulamentar o acesso propriamente dito, esta Portaria continha dispositivos que estabeleciam critérios aplicáveis às tarifas de transporte dutoviário de gás natural; solicitava informações dos agentes; e proibia a cessão de capacidade pelo carregador. Durante sua vigência, a ANP resolveu três conflitos de acesso ao gasoduto Bolívia-Brasil, referentes à prestação de serviço interruptível (ENERSIL e BG) e transporte firme (BG).

No processo de elaboração de uma nova regulamentação para o tema (a primeira Consulta Pública foi realizada em fevereiro de 2001), em função da amplitude e complexidade do assunto, optou-se pela divisão da norma em quatro regulamentações distintas, separadas por tema: Portaria de Acesso à Infra-estrutura, Portaria de Critérios Tarifários, Portaria de Cessão de Capacidade de Transporte e Portaria de Requisição de Informações.

As minutas de Portaria foram disponibilizadas, separadamente, para Consulta Pública, em janeiro e posteriormente em maio de 2002 (Portaria de Informações e de Cessão de Capacidade) e em agosto de 2002 (Livre Acesso e Critérios Tarifários). O prazo final para o recebimento de comentários, para todas as quatro minutas de Portaria foi 30 de agosto do referido ano.

Os comentários recebidos pelos agentes foram analisados pelo corpo técnico da ANP, que elaborou versões finais das Portarias supracitadas. Das quatro minutas propostas para publicação, apenas a que regulamenta o envio de

informações, que busca principalmente proporcionar maior transparência ao mercado, foi publicada no Diário Oficial da União, em janeiro de 2003.

Em 04 de fevereiro de 2003 a ANP/SCM enviou para apreciação do Ministério de Minas e Energia (MME) as minutas de Portaria de Livre Acesso, Cessão de Capacidade e Critérios Tarifários. Em 08 de agosto, o MME encaminhou à Diretoria Colegiada da ANP orientações que implicavam alterações nas minutas enviadas, em função de uma nova orientação política do Governo Federal para o setor.

Após análise e discussão das alterações propostas pelo MME, a ANP/SCM elaborou outras novas versões para as referidas Portarias, disponibilizadas para o processo de Consulta Pública e posterior Audiência Pública, em dezembro de 2003.

As sugestões recebidas na Consulta, bem como as discussões realizadas no processo de Audiência Pública, foram analisadas, resultando na elaboração das presentes minutas de Resolução, em nova proposta para a regulamentação da matéria.

4. ALTERAÇÕES REALIZADAS NAS RESOLUÇÕES PROPOSTAS

O objetivo desta última parte da presente Nota é apresentar as principais alterações introduzidas nas propostas de regulamentação para o Acesso à Infra-estrutura de transporte dutoviário de gás natural, a Cessão de Capacidade de transporte e os Critérios Tarifários aplicáveis a esta atividade. Para uma melhor avaliação dos comentários e argumentos apresentados na Consulta e na Audiência Pública, referentes às alterações mencionadas, ver a Nota Técnica SCG 02/2004, a qual apresenta uma consolidação de todas as contribuições recebidas.

4.1. Definições

Nos incisos I a III, apenas ajustes de redação foram introduzidos, no sentido de dar maior precisão às definições. Já no inciso VIII, a partir dos comentários apresentados por alguns dos participantes da Consulta Pública, foi retirado o item “armazenagem” do conjunto de instalações que compõe uma Instalação de Transporte. Apesar da complementariedade com a atividade de transporte, a armazenagem é entendida pelos agentes do mercado como uma atividade econômica em si, e não parte do serviço de transporte.

Em relação à definição de Nova Instalação de Transporte, inciso XI, a base de referência para a determinação do prazo de 4 (quatro) anos foi alterada para o início efetivo da operação comercial do duto, em função de eventuais problemas de prazo que poderiam ser enfrentados tendo como referência a data da Autorização de Operação do referido duto.

4.2. Proteção ao investidor

Com relação aos períodos de proteção ao Carregador que assume os riscos sobre a capacidade de um novo projeto, foi eliminado o conceito de Mercados Emergentes. Esta mudança, relativa à minuta que foi à Consulta em 2003, foi baseada, sobretudo, em dois argumentos principais: (i) que o conceito, nas palavras de uma das instituições que colaboraram no processo, “impõe reserva de mercado que impede a competitividade e a livre concorrência transgredindo inclusive a Lei do Petróleo”; e, ainda mais importante, (ii) a aplicação do conceito resultaria em perda de competitividade das áreas “emerentes”, com relação às “não emergentes”, que poderiam contar com alternativas de suprimento (exemplo dado pela Gás Brasiliano, em São Paulo, na relação entre a sua empresa e a Comgas).

Contudo, além de mantida a proteção de quatro anos anteriormente prevista para Novas Instalações de Transporte, esta minuta de Resolução apresenta a possibilidade de ampliação deste prazo, para até oito anos, em caso de

projetos considerados estratégicos, em especial aqueles de maior porte, importantes ao desenvolvimento da rede, mas que apresentam uma maior dificuldade de viabilização econômica.

Ainda com relação às Novas Instalações de Transporte, cabe mencionar que a minuta proposta prevê tratamento excepcional aos projetos atualmente em andamento, em fase de estruturação financeira ou até mesmo em fase de construção, aqui definidos como “*projetos em processo de licenciamento ambiental ou de declaração de utilidade pública na data da publicação desta Resolução*”.

4.3. Serviço Interruptível

Na nova minuta proposta, foi eliminada a restrição à prestação do serviço interruptível (STI) a condições operacionais acima de 70% da capacidade de transporte, conforme previa a redação da minuta anterior. As principais argumentações consideradas referem-se à excessiva proteção que é dada, quando associada ao período de carência de 4 anos para Novas Instalações de Transporte, e o possível comprometimento à otimização da utilização da infra-estrutura, justificativa básica à própria existência do STI. Se o serviço interruptível serve exatamente à otimização do duto em condições de ociosidade, entende-se ser pertinente a eliminação da restrição.

4.4. Concurso Público de Alocação de Capacidade - CPAC

Com base na análise crítica dos comentários e sugestões recebidos na Consulta, duas importantes alterações foram realizadas com relação às regras de realização do CPAC estabelecidas na minuta anterior:

- Foi incluída a obrigatoriedade de realização do procedimento de oferta pública de capacidade também para novos projetos (e não apenas para expansões), muito importante ao correto dimensionamento de uma nova infra-estrutura de uso comum, como é um gasoduto. Um novo projeto deve ser dimensionado para o atendimento dos interesses de quaisquer potenciais interessados em sua utilização, e não ao atendimento exclusivo e privado do seu principal investidor. Além disso, a manutenção do período de proteção de (quatro) anos para as Novas Instalações de Transporte, a partir do início de sua operação, justifica ainda mais a possibilidade de entrada de Interessados desde o dimensionamento original do projeto, partilhando riscos com o principal investidor e, assim, reduzindo a possibilidade de *free-riders*;
- Foi eliminada a preferência na recontratação da capacidade resultante do fim de um contrato, com base nos argumentos apresentados (ver Nota Técnica SCG 02/2004), e na percepção de que a estrutura atual excepcionalmente concentrada de mercado, com praticamente toda a capacidade de transporte existente na mão de um único contratante, e o prazo também excepcionalmente longo dos contratos de transporte, em

geral 20 anos, o que permite, com certo conforto, a recuperação dos investimentos realizados, invalidam esta preferência.

4.5. Critério de Alocação de Capacidade de Transporte

Apesar de algumas argumentações contrárias ao menor preço de gás ofertado como critério de alocação de capacidade no CPAC, este foi mantido nesta versão final proposta de Resolução. Observa-se que o tema implica questões de interesse de diferentes elos da cadeia, que se refletem nas posições apresentadas durante a Consulta, e os argumentos apresentados não justificam a adoção de um novo critério. O detalhamento do processo, conforme definido anteriormente, fica para o regulamento do CPAC, que será oportunamente apresentado à ANP pelos Transportadores.

Foi adicionada uma referência do preço a montante, ou, em outras palavras, no ponto de recepção, conforme sugerido por alguns agentes, localizando o ponto de comparação. Esta referência, na visão da ANP/SCM, é mais adequada, na medida em que a tarifa, ou o custo da capacidade de transporte, deverá ser igual para todos.

4.6. Critérios Tarifários

No que se refere à questão dos critérios tarifários, segmentada em Resolução específica, que se propõe a regulamentar o Inciso VI do Artigo 8º da Lei 9478/97, a principal alteração está na exclusão do Inciso III do artigo 4º, que estabelecia que as tarifas deveriam seguir:

III. Os Princípios e Objetivos da Política Energética Nacional, além da busca de competitividade e do desenvolvimento da indústria de gás natural.

Conforme sugerido por diversos agentes, o princípio era vago, introduzindo incerteza às empresas, sem nenhuma contrapartida. Os critérios estabelecidos na Resolução podem ser amplos, mas devem ser claros, objetivos, além de tecnicamente defensáveis. O item excluído não atende a esses princípios e não agraga conteúdo relevante.