



**PETRÓLEO BRASILEIRO S.A.
PETROBRAS**



GÁS-NATURAL/AR – 007/02

Rio de Janeiro, 23 de janeiro de 2002.

À

Agência Nacional de Petróleo – ANP
Rua Senador Dantas, 105 / 12º andar – Centro
Rio de Janeiro – RJ
CEP: 20.031-201
Fax: (21) 3.804-0102 / 03 / 04

Assunto: Concurso Aberto para oferta de capacidade de transporte de gás
– Critério para definição do preço mínimo por zona de entrega
– Apresentação da ANP, em 11/01/2002

Prezados Senhores,

No dia 11 deste mês, comparecemos à sede dessa Agência para assistir a mais uma etapa do processo de Concurso Aberto, que está sendo realizado pelas empresas transportadoras TBG e TRANSPETRO, sob orientação da ANP, o qual visa ofertar capacidade de transporte de gás decorrente de ampliações em suas instalações, de acordo com a Portaria ANP nº 98/01, de 22 de junho de 2001.

Conforme programado, o evento compreendeu duas apresentações realizadas pelas transportadoras, que tinham como objetivo informar os preços mínimos para as capacidades ofertadas em cada zona de entrega, calculados conforme previsto no próprio Manual de Concurso Aberto, o qual foi aprovado por essa Agência.

Entretanto, a própria Agência Reguladora, durante sua exposição introdutória, declarou estar em desacordo com as regras constantes do Manual de Concurso Aberto, mais



GÁS-NATURAL/AR – 007/02

especificamente no que se refere ao método de cálculo da tarifa de *roll in*¹, descrito no item “IV. Preço Mínimo”, do Manual.

I. Argumentação da ANP contra o Critério de Cálculo de Tarifas do Manual

Em síntese, segundo nosso entendimento, a ANP discordou das regras estabelecidas no Manual do Concurso Aberto, o qual vem sendo seguido por todos os participantes, transportadoras e carregadores, em função dos seguintes argumentos:

(a) “[O] Princípio:

- Tarifa deve refletir seus determinantes de custo, conforme estabelecido na Portaria 98²:
- ... em determinados casos [esse Princípio] não dá sinais econômicos adequados;
- sobrecarrega [a] alocação de custos a zonas [de entrega] a montante” (slides ANP nº 7 e 9);

(b) “[A] tarifa de capacidade varia linearmente com a distância:

- distância é o principal driver de custo;
- assume que uma função linear é a melhor aproximação para a relação existente entre a distância e os custos incorridos na prestação de serviços” (slide ANP nº 10);

(c) “[A] Metodologia Linear por Distância [é]:

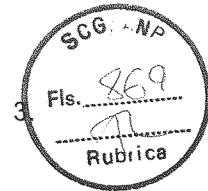
- Coerente com [o] modelo regulatório de autorização p/ construção de

¹ Tarifa atualizada em decorrência de investimentos para a expansão da Capacidade Máxima de uma Instalação de Transporte, calculada a partir da média entre a Tarifa Básica (Postal), praticada antes do Concurso Aberto, e o Custo Incremental relativo à expansão, ponderados pelas respectivas somas de todas as capacidades contratadas, antes e após a referida expansão.

² Portaria ANP 98/01:

“... Art.2º: O Manual do Concurso Aberto observará os princípios da legalidade, razoabilidade, isonomia e publicidade, e disporá sobre:

... II. critério e metodologia de cálculo da tarifa mínima da capacidade a ser ofertada, refletindo determinantes de custo;”



GÁS-NATURAL/AR – 007/02

gasodutos;

– Exemplos: TBG [e] TRANSPETRO ..." (slide ANP nº 11);

(d) "A Assimetria devido à flexibilidade do contrato existente permite que o carregador original contrate capacidade adicional para locais próximos e utilize contrato antigo para suprir regiões distantes" (slide ANP nº 13);

(e) O "objetivo da abordagem roll in não é atendido nos mercados principais³:

– não resulta em competitividade entre tarifas postal (carregador original⁴) e por zona (novos entrantes) em Comgás Oeste e Leste" (slide ANP nº 13);

Da mesma forma, além de estar ameaçando desconsiderar as regras estabelecidas no Manual de Concurso Aberto, elaborado a partir de sua orientação, participação e aprovação, trabalho que consumiu cerca de 4 meses de discussão junto às transportadoras, a ANP sinaliza instabilidade ao desenvolvimento do próprio Concurso Aberto, bem como ao seu principal motivador: o suprimento de gás para as termelétricas do Programa Prioritário de Termeletricidade – PPT⁵.

II. Alterações no Manual de Concurso Aberto: consequências imediatas

Assim, na posição de carregador original, detentor de compromissos contratuais vigentes com as transportadoras envolvidas, e de carregador interessado, participante desse processo de Concurso Aberto unicamente para atender orientações de Governo relativas ao PPT, a PETROBRAS se vê compelida a contrapor os argumentos apresentados por essa Agência Reguladora, bem como reafirmar sua preocupação

³ Não ficou claro na exposição da ANP o significado de "mercados principais", apenas que os mesmos coincidem com a área de concessão da Comgás.

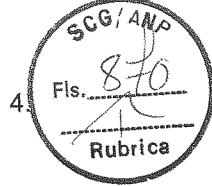
⁴ Cabe ressaltar que, no caso em questão, o termo carregador original refere-se à PETROBRAS.

⁵ Portaria 98/01, em seus considerandos:

"– a necessidade de investimentos em expansão da capacidade de transporte dos gasodutos existentes para atendimento ao Programa Prioritário de Termeletricidade – PPT;
– a urgência na realização destes investimentos em função da atual crise de oferta de energia elétrica;
– e o objetivo de introdução da concorrência na oferta de gás natural através do livre acesso a gasodutos, resolve:"



PETRÓLEO BRASILEIRO S.A.
PETROBRAS



GÁS-NATURAL/AR – 007/02

com respeito à continuidade do processo e seus reflexos nos compromissos assumidos pela Companhia.

Mais especificamente, em relação aos compromissos assumidos, a PETROBRAS se encontra diante da possibilidade de sofrer significativas perdas financeiras, decorrentes da proposta da ANP que altera a forma de cálculo da tarifa mínima por zona, transferindo os benefícios que a aplicação da tarifa de *roll in* traria ao carregador original para os novos carregadores.

Em síntese, a proposta de redução do peso dos novos volumes resultantes do Concurso Aberto na ponderação do cálculo da tarifa *roll in*, resulta em um aumento dessa tarifa em relação àquela que seria calculada mantendo-se pesos equivalentes para os volumes antigos e novos.

Ou seja, a tarifa de *roll in* resultante da proposição da ANP é mais elevada do que aquela calculada pelas regras constantes do Manual do Concurso Aberto, provocando um impacto negativo ao carregador original, a PETROBRAS, de até US\$ 355 milhões, segundo estimativas preliminares.

Considerando que, segundo as regras do Concurso Aberto, o retorno da transportadora está fixado em 13,8%, podemos concluir que aquele montante estará sendo apropriado em favor dos novos carregadores. Situação que consideramos extremamente injusta para aqueles que foram os reais responsáveis pela viabilização desses gasodutos.

III. Fatores Determinantes da Estrutura Atual do Mercado de Gás

De início, antes de abordar cada um dos elementos constantes da argumentação dessa Agência em favor da revisão das regras do Concurso Aberto, é recomendável que se faça um resgate dos antecedentes políticos que determinaram o modelo estrutural adotado pelo mercado de gás, o qual exigiu a assunção de diversos compromissos, alguns deles ainda não totalmente equacionados.



GÁS-NATURAL/AR – 007/02

Em outras palavras, a compreensão de como o mercado de gás está organizado e a proposição de ajustes a esse modelo não podem prescindir de uma contextualização político-histórica do processo de estruturação desse segmento.

– A Política Pública que orientou os investimentos na indústria do gás:

O projeto do gasoduto Bolívia Brasil, operado pela TBG, principal objeto das argumentações apresentadas pela ANP, tem como origem um acordo firmado entre o Ministério de Minas e Energia – MME, as Secretarias Estaduais de Energia do Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Rio de Janeiro, São Paulo, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul e a PETROBRAS⁶, resultado do Grupo de Trabalho constituído pela Portaria MINFRA nº 14, de 04 de fevereiro de 1992, onde foram acertadas, dentre outras, as seguintes diretrizes norteadoras do projeto:

“...

2 – O sistema de transporte de gás natural, que viabilizará o suprimento deste produto a todos os Estados representados neste Protocolo, será constituído pelo gasoduto descrito no item 1 acima [o Bolívia Brasil], pelos gasodutos já construídos entre Rio e São Paulo e entre Santos e São Paulo, bem como pelos gasodutos que ligarão Campinas a Guararema e Rio de Janeiro a Belo Horizonte, considerados indispensáveis ao abastecimento dos mercados dos Estados do Rio de Janeiro e Minas Gerais.

...

4 – A penetração do gás natural nos mercados a que se destina deve ocorrer de forma global, homogênea, simultânea e equilibrada, de modo que os benefícios resultantes da utilização do gás alcancem os consumidores, independente do Estado em que os mesmos estejam localizados.

5 – O mercado de cada Estado, para fins de estudo de viabilidade do sistema de transporte, fica definido a partir da análise de Oferta/Demandas constante do trabalho “Importação de Gás da Bolívia – junho/92”, elaborado pelo Subgrupo de Mercado, do Grupo de Trabalho criado pela Portaria MINFRA nº 14, de 04/02/92, constituindo-se do Anexo II ao presente Protocolo. Este mercado poderá ser revisto, no futuro, em

⁶ Protocolo de Entendimentos MME/Secretarias Estaduais de Energia/PETROBRAS, assinado em 16 de março de 1993.



GÁS-NATURAL/AR – 007/02

decorrência dos níveis de penetração que o gás natural venha a ter nos diversos Estados.

6 – O preço do gás natural a ser importado da Bolívia será o mesmo em todos os pontos de entrega ("City-Gates") ao longo do sistema de transporte definido no item 2 deste Protocolo e não deverá incluir qualquer tipo de subsídio que prejudique a atividade econômica das empresas operadoras e distribuidoras. O mecanismo de formação dos preços do gás natural de qualquer origem, nos "City-Gates", deverá ser estabelecido a partir de estudos conjuntos a serem conduzidos pelo Governo Federal, pelas Companhias Distribuidoras de Gás Canalizado e pela PETROBRAS.⁷

– Compromissos assumidos para a implantação do sistema de transportes:

A partir das diretrizes transcritas acima, estabelecidas pelo próprio Governo Federal e Secretários de Energia de diversos Estados, a PETROBRAS assinou, durante o ano de 1996, diversos contratos de suprimento de gás com as Companhias de Distribuição daqueles mesmos Estados.

Dando seqüência à orientação governamental, a PETROBRAS firmou, em 27 de setembro de 1998, diversos contratos de transporte com a TBG, a saber: contratos TCQ, TCO e TCX, todos eles estruturados com base no conceito de tarifa única, postal, por um período de 20 anos.

– Regulamentação do mercado de gás associada aos contratos de financiamento:

Outro aspecto importante a considerar se refere às expectativas de regulamentação do mercado de gás, as quais foram fixadas pelo MME e repassadas ao Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, uma das principais entidades financeiras que participaram do *funding* do gasoduto Bolívia Brasil, através de correspondência MME, de 17 de novembro de 1997.⁸

Constam desse documento as bases para a regulamentação do setor gás natural e para regulação do gasoduto Bolívia Brasil, cabendo destacar os seguintes pontos:

⁷ Itens do Protocolo citado na nota 6.

⁸ Ofício MME nº 1.096/GM, de 17/11/97, enviado ao Presidente do BID, Sr. Enrique Iglesias.



GÁS-NATURAL/AR – 007/02

" ...

II - Regulamentação do Setor Gás Natural

5. A Agência Nacional do Petróleo – ANP, órgão encarregado de regular a indústria do petróleo no Brasil, nos termos da Lei nº9.478/97, aí incluído o gás natural, tão logo implantada, definirá, com a brevidade possível, a regulação para o setor gás natural nos segmentos de exploração, produção e transporte, cabendo aos Estados da Federação, nos termos do Art. 25 da Constituição, a regulação do segmento de distribuição.

...

7. Especificamente para o gás natural, a ANP deverá levar em consideração as seguintes diretrizes, em consonância com a Lei nº9.478/97:

b – riscos da construção e operação de gasodutos de transporte assumidos pelos agentes econômicos responsáveis;
c – prática de tarifas de transporte, pelas companhias transportadoras considerando a distância entre a produção e o consumo, o volume a ser transportado, os custos de operação e manutenção e uma remuneração do capital compatível com projetos dessa natureza; essas tarifas serão negociadas livremente entre o ofertante e o consumidor, cabendo à ANP, seu arbitramento em caso de conflito ou incompatibilidade como mercado;

...

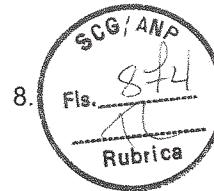
8. A ANP, durante o processo de regulação do setor de gás, deverá se articular com os órgãos estaduais de regulação, responsáveis pela definição de regras e normas para o segmento de distribuição de gás, bem como com a Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL, no sentido de serem estabelecidas premissas que permitam produzir um sistema de regulação harmônico para o setor, contribuindo para o seu desenvolvimento e consolidação.

III. Regulação Aplicável ao Gasoduto Bolívia-Brasil

9. Tendo em conta os compromissos contratuais já estabelecidos entre a PETROBRAS e as Companhias Distribuidoras de gás canalizado, bem como as diretrizes gerais explicitadas anteriormente para a regulação do setor gás natural, a ANP deverá observar os seguintes aspectos na regulação das atividades de transporte de gás natural, proveniente da



PETRÓLEO BRASILEIRO S.A.
PETROBRAS



GÁS-NATURAL/AR – 007/02

importação desse produto pelo Brasil, em função dos diversos cenários de vazões estabelecidos para o projeto.”⁹

IV. Considerações sobre a Argumentação e o Modelo Proposto pela ANP

A partir do resgate dos antecedentes que orientaram a estruturação da indústria do gás da forma como se apresenta, é possível identificar claramente a orientação política dada pelo Governo à PETROBRAS e demais agentes econômicos envolvidos no segmento.

Assim, é frágil o argumento de que, “em determinados casos”, o Princípio da tarifa associada a custos não dá sinais econômicos adequados.

Ora, em qualquer atividade de transporte, tanto de mercadorias quanto de pessoas, fatores como quantidade ou escala e os respectivos custos envolvidos na viabilização da movimentação desses itens de um ponto a outro, tanto de investimento quanto de operação, são aspectos muito mais importantes do que, simplesmente, a distância. A propósito, fato que também é reconhecido pelo MME em sua correspondência ao BID, citada anteriormente.

Ou será que alguém não aceita que o custo para transportar um metro cúbico de gás por um quilômetro é mais elevado em termos unitários ou de tarifa, do que movimentar um milhão de metros cúbicos do mesmo gás através do mesmo percurso, ou até mesmo pelo dobro dessa distância?

O exemplo, certamente, é simplório, porém nada mais adequado do que a simplicidade do exemplo para contrapor a afirmação que simplifica uma questão complexa, aquela que considera que a “distância é o principal driver de custo”. Isso para não mencionar a proposição da linearidade entre distância e tarifa, também presente na argumentação da ANP.

⁹ Itens e subitens do Ofício citado na nota 8.



PETRÓLEO BRASILEIRO S.A.
PETROBRAS



GÁS-NATURAL/AR – 007/02

Afirmações que sugerem pouco alinhamento, ou até mesmo uma certa contradição, a um modelo de regulação que, além da competição, preconiza o desenvolvimento da implantação de novas infra-estruturas de transporte de gás.

Afinal de contas, foi a escala e a metodologia de tarifa única, postal, que viabilizou a construção da modesta rede de gasodutos existentes no País.

Não entrando no mérito da adequação da sinalização econômica que o Governo busca dar ao mercado, chamamos a atenção para o fato de que o modelo de tarifa única, postal, para o gás natural permanece sendo adotado pelo Governo na implementação do PPT, o qual conta com a colaboração de diversas Agências Reguladoras, incluindo a ANP.¹⁰

Portanto, seria razoável se buscar uma maior aderência entre as diversas sinalizações econômicas que são passadas ao mercado, especialmente quando se trata de viabilização de uma mesma política pública, ou seja, a política de energia.

Aliás, não é demais lembrar o grande motivador desse processo de Concurso Aberto: alocação de capacidades de transporte de gás para atendimento às usinas termelétricas do PPT.

Com relação ao argumento de que “*o objetivo da abordagem roll in não é atendido nos mercados principais*”, cabem pelo menos duas breves considerações.

Em primeiro lugar, o objetivo do *roll in*, em qualquer mercado, segundo nosso entendimento, é o de preservar a competitividade dos carregadores originais, ao contrário do que sugere a argumentação da ANP em favor dos novos carregadores. De outra forma, novos carregadores poderiam sempre se colocar na posição oportunista de apenas participar daquelas ampliações onde o seu custo acarretasse uma menor tarifa, eliminando a possibilidade de desenvolvimento de novos projetos de gasodutos.

¹⁰ Cf. Portarias Interministeriais MME/MF 43/00, 215/00 e 176/01.



PETRÓLEO BRASILEIRO S.A.
PETROBRAS

SCG / ANP
Fls. 876
10.
Rúbrica

GÁS-NATURAL/AR – 007/02

Com relação ao segundo ponto, não nos é claro o conceito de “mercados principais”, uma vez que, em nenhum momento do contexto político-histórico da indústria do gás, tal classificação é sugerida ou apresentada. Ao contrário disso, a política pública de energia, onde se insere a indústria do gás, sempre indicou que:

“A penetração do gás natural nos mercados a que se destina deve ocorrer de forma global, homogênea, simultânea e equilibrada ... independente do Estado em que os mesmos [consumidores] estejam localizados”¹¹

Por último, no que se refere ao argumento da assimetria decorrente da flexibilidade existente nos contratos da PETROBRAS, lembramos que tais flexibilidades foram repassadas a todos os nossos clientes, sem mencionar outras vantagens também concedidas e sem nenhum respaldo junto às transportadoras, como é o caso da obrigação de *ship or pay* que é menor do que aquela assumida pela PETROBRAS.

Vale, ainda, ressaltar que esses clientes são Distribuidoras Estaduais, as quais têm como sócios vários dos candidatos a novos carregadores no presente Concurso Aberto, incluindo a concessionária da região dos chamados “mercados principais” – Comgás Oeste e Leste.

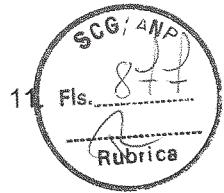
Lembrando que, conforme já mencionado, o impacto negativo de até US\$ 355 milhões, resultante da proposta ANP, estaria sendo aplicado sobre a PETROBRAS em favor desses novos carregadores.

Além disso, a contratação, por parte da PETROBRAS, de capacidade adicional em locais mais próximos e, conseqüentemente, a tarifas mais baixas, é a única alternativa de minimizar o impacto que o critério de tarifas por distância acarretará na posição competitiva da Companhia nesses mercados, da mesma forma que permite a manutenção de uma condição comercial mais interessante para os clientes localizados nos mercados mais afastados.

¹¹ Item 4 do Protocolo citado na nota 6.



PETRÓLEO BRASILEIRO S.A.
PETROBRAS



GÁS-NATURAL/AR – 007/02

Finalizando, queremos afirmar nosso desconforto com relação à impressão que, determinados agentes econômicos, tentam passar para o mercado em torno da posição da PETROBRAS na indústria do gás.

A PETROBRAS tem, ao longo de sua história, demonstrado sua competência para atuar nos diferentes setores da indústria do petróleo, tanto no País quanto no exterior, desenvolvendo novos mercados e tecnologias, através da assunção de riscos e compromissos, muitas vezes considerados elevados por seus competidores.

Ainda, assim, mesmo sendo uma sociedade anônima de economia mista, com obrigações junto aos seus acionistas, a PETROBRAS não tem se furtado aos desafios que, diversas vezes, são impostos pela conjuntura de determinados momentos e nem se favorecido da sua condição de empresa estatal quando atuando em mercados concorrenenciais.

Entendemos que a abertura dos mercados deve sempre se realizar de forma gradual, observando-se tanto as políticas públicas definidas para o setor quanto o grau de maturidade de cada mercado em questão.

Nesse caso, é justo que o processo de regulação seja ajustado a cada momento, de maneira a garantir uma justa relação entre compromissos, riscos e oportunidades assumidos por cada agente econômico, em favor do desenvolvimento e consolidação do próprio mercado, independente dos interesses particulares de quaisquer desses agentes.

Esperamos que essas considerações possam contribuir para uma reflexão mais detalhada, por parte dessa Agência, acerca da intenção de se alterar as regras definidas para o Concurso Aberto, ora em realização, ao mesmo tempo em que afirmamos nosso interesse pelo seu sucesso.

Sabemos da imensa responsabilidade dessa Agência com o processo de construção de um mercado de gás, até bem pouco tempo inexistente, bem como o desafio de fazê-lo dentro de bases competitivas sustentáveis, coerentes com os interesses da sociedade e em harmonia com as demais ações do Governo. Como de hábito,



**PETRÓLEO BRASILEIRO S.A.
PETROBRAS**

12. SCG/AMP
Fis. 878
Rubrica

GÁS-NATURAL/AR – 007/02

reiteramos nossa inteira disponibilidade para prestar quaisquer esclarecimentos e informações sobre o assunto.

Atenciosamente,

original assinado por

Flávio Santos Tojal de Araújo
Gerente de Assuntos de Regulação
Unidade de Gás Natural da PETROBRAS

C.C.: GÁS-NATURAL, EAES, DNT, MC, LGN, DGN, TCOM, ESTRATÉGIA-CORPORATIVA/AEM, E&P/RA, INTERNACIONAL/GEE, TRANSPETRO, SEJUR, GASPETRO-ASJUR.

UNIDADE DE GÁS NATURAL / ASSUNTOS DE REGULAÇÃO
Av. República do Chile, 65 – sala 1201
Rio de Janeiro – RJ – Brasil – 20.035-900
Tel.: (55 21) 2.534 – 4881; Fax.: (55 21) 2.534 – 1080