

Ata de Reunião: 3ª. Mesa Executiva do Grupo de Trabalho Integração entre o Setor de Gás Natural e a Indústria	Data: 20/nov/2020
Local: Videoconferência por MS Teams	
Horário: 14h00 – 16h00	

Participantes
<p>Adriano de Carvalho Paranaíba (SEAE/ME) Adriano Lorenzon (Abrace) André Fábio de Souza (SDIC/ME) André Passos Cordeiro (ABIQUIM) Daniel Lopes Pego (MME) Diogo Lisboa Romeiro (CERI/ FGV) Edson Daniel Lopes Gonçalves (CERI/ FGV) Eliezer de Lima Lopes (SEAE/ME) Fátima Giovanna (ABIQUIM) Gláucia Lopes Pedreira (Agerba) Joisa Campanher Dutra Saraiva (CERI/ FGV) José Andrade (IBP) Juliana Borges de Lima Falcão (CNI) Leonardo Jordão da Silva Lucien Belmonte (Abividro) Luis Braidó (CADE) Luiz Gavazza (Bahigás) Marcelo Araújo Matias Pimentel (CNI) Mariana Amin (Amin Advogados) Márcio Cavalcanti (SEINFRA/ BA) Maurício Marins Machado (SEAE/ME) Patricia da Silva Pereira (SEAE/ME) Rafael C. de M. Ferraz (SEAE/ME) Rafael Schechtman (CERI/ FGV) Thalita Couto (SECAP/ME) Ulliana Martinelli (CADE) Victor Paredes (Bahigás)</p>

Ata da Reunião

A 3ª Mesa Executiva do Grupo de Trabalho (GT) Integração entre o Setor de Gás Natural e a Indústria foi iniciada pela SEAE/SEPEC/ME com apresentação breve dos temas a serem discutidos. O objetivo foi a discussão sobre a regulação estadual do serviço de gás canalizado no Estado da Bahia e as perspectivas para a abertura do mercado de gás natural do Estado. Participaram da mesa a Professora Joísa Dutra, diretora do Centro de Regulação em Infraestrutura (FGV CERI), o Secretário de Infraestrutura do Governo do Estado da Bahia, a Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos de Energia, Transportes e Comunicações da Bahia (Agerba), a Companhia de Gás da Bahia (Bahigás), as associações representantes dos consumidores industriais (Abiquim, CNI, Abividro e Abrace) e os membros do Comitê do Monitoramento da Abertura do Mercado de Gás Natural (CMGN).

1. Apresentação da Professora Joísa (diretora do Centro de Regulação em Infraestrutura - FGV CERI)

Destacou que houve um conjunto de reformas liberalizantes para as indústrias de infraestrutura, caracterizadas como monopólios verticalmente integrados, mas que, a partir do desenvolvimento tecnológico que permitiu diminuição de escala de produção, houve um processo de separação vertical entre os segmentos competitivos e os segmentos com características de monopólio natural. Nesses últimos, as referidas características, como as economias de escala, amparam barreiras à entrada. É um contexto que demanda regulação para assegurar que os usuários sejam atendidos em condições adequadas.

Em relação à atividade de distribuição de gás canalizado, a Professora Joísa ressaltou que os aspectos regulatórios devem englobar aspectos de forma e de conteúdo. A regulação de conteúdo está relacionada ao aspecto tarifário, qualidade da prestação do serviço, preço do combustível e compromissos de universalização do acesso em alguns casos ou requisitos de investimento. Comentou que o aspecto de forma está relacionado à governança regulatória: transparência, *accountability*, autonomia financeira e decisória, clareza de atribuição de funções. Complementou que a literatura mostra que a qualidade da regulação, medida através de princípios de governança, tem efeito positivo sobre a performance.

De acordo com Joísa, o país tem um marco regulatório fragmentado para o mercado de gás em que não há uma negociação articulada de capacidade e da molécula de gás, caracterizado inclusive por uma forte integração vertical da empresa dominante do mercado. Para o desenvolvimento de um mercado competitivo, é necessário um grande número de agentes, transações com acesso não discriminatório a infraestruturas essenciais e com alocação adequada de riscos.

Segundo Joísa, as reformas do mercado de gás apresentam a finalidade de permitir que consumidores possam adquirir a molécula do gás de outros agentes do mercado, não se restringindo às distribuidoras de gás canalizado. No país, a Professora observou que há previsão legal de que monopólio dos serviços locais da distribuição, nos termos do art. 25 da Constituição Federal, seja de competência estadual. Não obstante, é necessária a reflexão sobre o que significa serviço local de gás canalizado.

Fazendo comparação com o setor elétrico, Joísa apontou a racionalidade econômica do conceito de monopólio natural nessa indústria. Para esse contexto, apontou que, se consumidor tiver

condições de se conectar a redes de mais alta tensão e não fazer uso do serviço de distribuição, ele não pagará como se fosse um usuário que tivesse sido atendido pela distribuidora.

Complementarmente, apontou que estudos mostram que uma reforma de gás natural pode gerar benefícios líquidos para a sociedade. Os custos de prestação de serviços de distribuição tendem a cair, e, por conseguinte, os preços do combustível. A expansão das empresas representa maior arrecadação de impostos. Outros segmentos da sociedade como segmentos industriais também contribuem para o desenvolvimento do mercado de gás, a partir do acesso a um produto em condições adequadas e a preços menores.

No tocante à governança das agências reguladoras estaduais, Joísa mencionou que, a análise do quadro regulatório dos dez maiores mercados consumidores de gás natural aponta para um quadro de heterogeneidade de governança regulatória. De forma geral, a conclusão da avaliação foi que:

- i) análise do impacto regulatório ainda é insuficiente;
- ii) poucas agências monitoram a qualidade dos serviços prestados;
- iii) elaboração de metodologia de revisão tarifária ainda não é generalizada;
- iv) dependência financeira, com fonte de receitas, englobando verba orçamentária estadual ou multas e taxas; e
- v) necessidade de harmonização de audiência e consultas públicas.

Devido às conclusões apontadas, Joísa ressaltou a necessidade de articulação entre os estados e a ANP para a intensidade da abertura do mercado de gás natural, englobando não apenas os aspectos relacionados ao conteúdo regulatório, mas também ao fortalecimento da governança da regulação estadual do serviço de gás canalizado.

2. Secretário de Infraestrutura da Bahia

Inicialmente, Secretário de Infraestrutura do Governo da Bahia apontou que não há ressalvas em relação ao PL do gás que está tramitando no Senado. Indicou atraso do desenvolvimento do mercado de gás natural devido à evolução dos desinvestimentos no setor pelo agente dominante no setor.

Posteriormente, o Secretário ponderou que, apesar das alegações quanto à representatividade da margem da distribuidora local de gás canalizado em relação ao preço final do combustível, o custo do transporte apresenta maior peso nessa composição.

Ressaltou a preocupação em relação ao modelo de venda da empresa GASPETRO. Segundo o Secretário, essa preocupação já foi repassada ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) e há risco de o monopólio estatal ser transformado em monopólio privado. Havia expectativa de que a venda da Gaspetro alavancasse a discussão da renegociação dos contratos de concessão em linha com as iniciativas de abertura da indústria de gás natural. No entanto, o Secretário apontou que o modelo em curso de venda da Gaspetro não contribui com essa expectativa. Outros pontos de preocupação apresentados pelo Secretário foram:

- i) a falta de regulação do preço de gasoduto do transporte; e
- ii) a classificação como gasoduto de transporte a malha de infraestrutura (20Km) entre o terminal de regaseificação da BA e o pólo petroquímico. Segundo o Secretário, essa malha deveria ser classificada como gasoduto de movimentação.

Em relação ao terminal de regaseificação, o prazo de arrendamento é de três anos, conforme termo de compromisso celebrado entre a Petrobras e o Cade. Segundo o Secretário, de acordo com os agentes de mercado, esse prazo poderá dificultar a amortização de investimentos e a celebração de contratos de longo prazo para aquisição de gás. De acordo com o Secretário, o mais correto seria a alienação do referido terminal.

O Secretário também apontou que outro problema é a dificuldade de acesso às UPGN's em operação. Informou, inclusive, que a Bahiagás já compra 9 a 10% de seu volume de gás de outro produtor de gás natural, com preço de suprimento 40% menor do que o preço contratado com o agente dominante no setor. Indicou que a dificuldade de acesso a essas unidades de processamento dificultam a contratação de gás de outros produtores. De acordo com o Secretário, para contornar o problema, a solução (não necessariamente mais eficiente) passa a ser a construção de outra UPGN.

3. Representante da Agerba

Representante da Agerba mencionou que foi publicada a Resolução Agerba 23, que regulamenta a abertura do mercado de gás canalizado no Estado da Bahia. Também citou a Resolução 26 que trata do cálculo de margem bruta de distribuição e da consulta pública realizada para tanto.

Foi comunicado aos participantes que, durante o mês de novembro, há previsão de nova consulta pública sobre o consumidor parcialmente livre, modelos de contrato de fornecimento de gás e tarifas de movimentação de gás.

4. Presidente da Bahiagás

Segundo o Presidente da Bahiagás, a revitalização dos campos maduros e marginais dependem da disponibilidade de acesso de terceiros às infraestruturas de escoamento e tratamento de gás natural em operação – em posse do agente dominante no setor. Acrescentou que um problema é o fato de não ter sido concluído o processo de arrendamento de terminal de regaseificação. Comentou que o principal problema do mercado de gás natural é a integração vertical existente, em que se atua desde a produção até a distribuição de gás canalizado.

Ainda acrescentou que a situação de monopólio no fornecimento de gás natural (molécula) possibilita a imposição de preços não competitivos no mercado. Além disso, citou o problema de vinculação do preço do gás natural ao preço do petróleo. Comentou que se poderia adotar outro tipo de indexador para o mercado de gás natural.

O Presidente também apontou outros problemas em relação ao mercado de gás:

- i) pequena extensão da malha de gasodutos em relação à extensão do território nacional e poucos pontos de transferência de custódia; e
- ii) há pouca transparência no mercado que permita identificar a composição do preço do gás do principal supridor do mercado. Isso leva a uma definição de uma tarifa de transporte elevada.

Voltando ao problema do arrendamento do terminal de regaseificação da Bahia, de acordo com o Presidente da Bahiagás, a falta de conclusão desse processo favorece a imposição de preços acima do patamar competitivo nos contratos vigentes ou que precisam ser aditivados/modificados. Ressaltou que a falta de acesso a esse terminal impede a contratação de gás com outros supridores que apresentam preços no nível esperado de mercado. Atualmente, o principal supridor do mercado cativo da Bahiagás é o agente dominante no setor.

O Presidente observou que houve chamada pública para contratação de gás em 2020, por conta do vencimento do contrato com a Petrobrás em 31 de dezembro deste ano. Foram recebidas seis propostas e, dentre essas propostas, cinco apresentam a necessidade de acesso ao terminal de regaseificação para o suprimento de gás. Enquanto não se finaliza o processo de arrendamento do terminal, de acordo com o Presidente, é inviabilizado o acesso das distribuidoras a preços competitivos de gás.

Por fim, o Presidente ressaltou que a margem das distribuidoras de gás canalizado representa a menor parcela da composição do preço final do gás. Para o mercado da Bahiagás, a margem representa 9% da composição do preço, ao passo que a molécula e o transporte representam, respectivamente, 58% e 11% do preço final do gás.

5. Representante do IBP

Segundo o representante do IBP, para um mercado competitivo do gás, é necessário o aumento da quantidade de consumidores. Nesse quesito, a regulação do consumidor livre é um tema prioritário para abertura de mercados de gás natural.

Apontou que a abertura do mercado de gás apresenta estágios diferentes nos estados. Alguns estados já regulamentaram a abertura do mercado, inclusive com a criação da figura do consumidor livre, apresentando vantagens de capturar um volume mais elevado de investimentos.

Outro fator importante para a abertura do mercado de gás é a independência e o poder fiscalizatório das agências reguladoras estaduais. Nesse quesito, foi ressaltado a relevância de a Agência apresentar diretoria técnica, poder normativo, fiscalização, solução de conflito, publicidade e uma agenda regulatória para facilitar a contribuição da sociedade. Também foi ressaltada a necessidade de coordenação das agências estaduais com governo federal, porque o mercado de gás natural apresenta dois níveis de regulação (estadual e federal).

Quanto à definição da atuação das companhias de distribuição, o representante do IBP apontou que é fundamental a separação das atividades de comercialização e prestação de serviços de rede, da forma como é colocada na regulação, a fim de permitir uma quantidade maior de consumidores livres.

Além disso, o representante apontou a necessidade de discussão sobre a independência e tratamento isonômico do distribuidor, principalmente em locais em que existe algum tipo de verticalização ou possibilidade de verticalização com o grupo econômico do distribuidor atuando também em outros elos cadeia.

Quanto a aspectos tarifários, o representante do IBP opinou sobre a necessidade de eliminação de subsídios cruzados.

6. Questionamentos dos consumidores industriais

6.1. Representante da ABIQUIM

A representante da ABIQUIM opinou sobre a necessidade de o custo da molécula do gás apresentar como indexador o custo do gás natural comercializado em outros países e não necessariamente ser indexado ao petróleo. Foram apontados dois pontos de preocupação:

- i) necessidade de conclusão do processo de arrendamento do terminal de regaseificação da Bahia; e

- ii) regulamentação do serviço de distribuição da Bahia, especificamente quanto aos termos dos contratos de prestação de serviço de movimentação do gás natural no estado e a definição da figura do consumidor parcialmente livre.

6.2. Abrace (Associação Brasileira de Grandes Consumidores Industriais de Energia e Consumidores Livres)

Segundo o representante da Abrace, uma das recomendações para a abertura do mercado nos estados é a necessidade de priorização da simplicidade de regras que favoreçam a migração para o mercado livre de gás, exceto para as situações que a migração possa ocasionar problemas no mercado cativo.

Dessa forma, o representante da Abrace opinou que a revisão da Resolução Agerba 23 deve facilitar a migração e não impor requisitos ou barreiras podem ser desnecessárias para a abertura do mercado, tais como uma série de requisitos para autorização ao comercializador ou imposição de cláusulas nos contratos livres de comercialização. Observou que, para o Estado da Bahia, ainda está pendente o cálculo da TUSD. Complementarmente, o representante da Abrace sugeriu que a Agerba poderia focar na regulação da TUSD e na fiscalização dos contratos de uso do sistema de distribuição.

7. Resposta da Bahiagás

Segundo o Presidente da Bahiagás, em termos de abertura do mercado, é fato que o processo de arrendamento do terminal de regaseificação não será concluído em 2020. Nesse cenário, de acordo com o Presidente, é necessário que sejam criadas condições de compartilhamento do terminal de regaseificação.

A alternativa para a Bahiagás, de acordo com o Presidente, é a negociação de um contrato de transição de suprimento de gás com a Petrobras, pois, na chamada pública, as propostas apresentadas, dependem do acesso ao terminal de regaseificação.

Por fim, o Presidente apontou a necessidade de facilitar o acesso dos consumidores ao mercado livre de gás, mas deve ser observado o impacto sobre as distribuidoras, que continuarão a ser agentes importantes para o mercado cativo e para a movimentação do gás no mercado livre.

8. Resposta da AGERBA

De acordo com a representante da Agerba, a Resolução do mercado de gás canalizado que será objeto de consulta pública irá prever a possibilidade do consumidor parcialmente e os modelos de contratos.

9. Considerações finais da Professora Joísa:

Ressaltou que a governança das agências reguladoras estaduais é relevante para a abertura do mercado do gás a nível estadual. Para esse quesito, considera importante a definição, com transparência, de um conjunto mínimo de critérios e regras que deveriam ser objeto de regulamentação no âmbito dos estados.

Segundo a Professora Joísa, também é positiva a publicidade dos estados que apresentaram avanços regulatórios para o mercado livre de gás, de forma a criar *benchmark* para outros estados.

10. Encaminhamentos

- i) Comunicado à Petrobras para esclarecimentos das preocupações e observações, levantadas na 3ª Mesa Executiva do GT Integração do Setor de Gás Natural com a Indústria, acerca do modelo de alienação da Gaspetro e do processo de arrendamento do terminal de regaseificação da Bahia.
- ii) Comunicado de mesmo teor do tópico precedente para o CADE.
- iii) No release para a imprensa da Mesa, a ser postado no *site* do Ministério da Economia, explicitar links e referências dos trabalhos da FGV CERI sobre o serviço de distribuição de gás canalizado, bem como as demais apresentações realizadas na Mesa pelos demais convidados – disponibilizadas para tanto.