

Tomada Pública de Contribuições - Harmonização Regulatória do Setor de Gás Natural

<https://www.gov.br/participamaisbrasil/tomada-publica-de-contribicoes-harmonizacao-regulatoria-do-setor-de-gas-natural1>

Nome:

Contato:

Outras informações cadastradas na plataforma “Participa mais Brasil”.

1.1. Quais termos e aspectos precisam de maior clareza na definição dos limites de competências das regulações estaduais e federal? Dos dispositivos vigentes, inclusive estaduais, que, porventura, ensejam sobreposição de competências, qual a proposta de redação alternativa como possível solução para a divergência?

No que tange ao gás natural, a Constituição Federal delimita as competências de esferas federal e estadual, sendo monopólio da União, as atividades previstas nos termos do art. 177, e dos estados, conforme art. 25 § 2º, a exploração dos serviços locais de gás canalizado, sendo vedada a edição de medida provisória para a sua regulamentação. Logo, entende-se que não há sobreposição de competências.

No intuito de trazer diretrizes, com foco na harmonização do setor devem ser respeitadas as particularidades locais, que envolvem condições econômicas, sociais, políticas e geográficas distintas. Além disso, deve ser preservada a segurança jurídica dos contratos de concessão vigentes para exploração dos serviços locais de gás canalizado, apesar da possibilidade de eventuais melhorias, quando de interesse do estado em promover alteração. Isto posto, diante das distintas realidades dos estados de um país com dimensão continental, padronizar integralmente regulamentos ou limitar de forma genérica, não se vislumbra como uma possibilidade.

De forma colaborativa, poderiam ser previstos meios de mediação. Nota-se que situações de divergência interpretativa das competências previstas constitucionalmente, podem ser motivadas por partes que não diretamente dos estados ou da União, e/ou ainda haver previsão de possibilidade de delegação de algumas atividades que interferem diretamente na exploração dos serviços locais.

1.2. Na sua avaliação, quais são os serviços que integram ou deveriam integrar o serviço local de gás canalizado? Por quê?

A Constituição Federal não traz restrição ao serviço local de gás canalizado, e inclusive não limita a ser apenas gás natural. Logo, entende-se que o serviço local de gás canalizado, de competência estadual, deve ser compreendido de forma abrangente, permitindo as Agências Reguladoras Estaduais, quando o estado a elas atribuir, regularem de forma a assegurar as condições de continuidade, eficiência, regularidade, segurança, atualidade, cortesia na prestação do serviço e modicidade das tarifas aplicáveis.

1.3. Quais critérios devem ser considerados para enquadramento dos dutos como de responsabilidade da regulação federal ou estadual?

Os critérios para o enquadramento de dutos sob regulação federal ou estadual deve preservar a distinção fundamentada no § 2º do Art. 25 da Constituição Federal. Isto posto, é desejável que a classificação respeite critérios de interface entre as infraestruturas e estados, conforme o caso, e busquem relacionar à finalidade. Especificamente no que tange aos gasodutos para prestação dos serviços locais, como é o caso dos gasodutos de distribuição, esses são dimensionados para atender os diversos segmentos de usuários e consideram as necessidades de fornecimento e as características das respectivas áreas de concessão. Diferenciá-los por meio de limites de diâmetro, extensão e pressão de fornecimento não aparenta ser adequado e ainda pode criar restrição ao atendimento local, insegurança jurídica, imprevisibilidade regulatória, entre outros aspectos relacionados à reversibilidade do bem, indenização, entre outros.

1.4. Considerando a necessidade de articulação com os Estados e o Distrito Federal para a harmonização e o aperfeiçoamento das normas atinentes à indústria de gás natural, seria desejável a criação de um fórum de discussão, permanente ou não?

Entendo que a proposta de um fórum permanente de diálogo é válida, com representantes de diversos agentes da indústria do gás natural, incluindo representantes das agências reguladoras.

2.1. Quais são os aspectos que devem ser considerados para garantir a interoperabilidade (procedimento de rede) entre as redes de transporte de gás natural e de serviço local de gás canalizado? Desses aspectos, quais devem ser padronizados e por quê?

Na busca da garantia da interoperabilidade entre as redes deve haver instrumento entre os agentes que disponha acerca da programação de retirada de gás; definição expressa sobre a responsabilidade de cada um dos agentes, especialmente aqueles que compartilham o ponto de recebimento; padronização dos aspectos relacionados à qualidade do gás para garantir a segurança da operação e dos ativos, além da conformidade até o usuário final; padronização dos aspectos associados à incertezas na medição, por comumente serem relacionadas à perdas (rubrica considerada nas tarifas), devem ser igualmente considerados outros pontos associados a medição; alocação de volumes; padronização de dados e de informações a serem trocadas entre os operadores, sem configurar infração à LGPD; atuação em situações emergenciais, incluindo a definição desse ponto, entre outros aspectos operacionais. Pontos de cunho comercial, como liquidação, encargos e garantias, devem ser calibrados, evitando duplicidades ou incrementos nas operações.

2.2. Qual agente deve se responsabilizar pelas medições de qualidade e dos volumes entregues de gás natural na rede do serviço local de gás canalizado? Qual a justificativa?

Respeitando o contrato de concessão vigente no estado, o planejamento, a construção, a operação, a manutenção e as medições desde as estações de transferência de custódia até os pontos de entrega da molécula do gás aos usuários cativos e/ou usuários livres é de responsabilidade do distribuidor. As estações de transferência de custódia ou *city gate*, são os locais físicos onde ocorre a transferência do gás sob custódia do carregador para a custódia do distribuidor local ou para os usuários livres, por intermédio de conjunto de equipamentos e instalações que tem por finalidade regular a pressão, assim como medir e registrar a quantidade de gás nas condições de entrega e odorizar o gás a ser distribuído. Com adoção de entendimento similar, anteriormente as estações de transferência de custódia, a responsabilidade pela medição e qualidade do gás natural que acessa o sistema de transporte, é do transportador.

3.1. Para garantir a continuidade do abastecimento quais são os desafios e soluções propostas para a coordenação entre os agentes do setor e os órgãos estaduais e federais em situações de contingência? Quais os critérios para definição dos consumidores prioritários?

Entende-se, inicialmente, que situações de contingência remete às situações de anormalidade do sistema. O princípio da continuidade do serviço prestado deve ser respeitado. Entretanto, dada a possibilidade, especialmente advindas de externalidades, como eventos climáticos extremos ou falhas que impõem riscos significativos às infraestruturas e que necessitam de atuação ágil, pontos como caracterização da contingência, como deve ocorrer seu tratamento, a comunicação contínua e ações coordenadas entre os agentes é essencial para garantir a continuidade do abastecimento do gás canalizado. Interessante que haja sistemas de monitoramento em tempo real, além de planejamento e processos integrados e periodicamente revisados. Quanto à definição de consumidores prioritários, entendo que deve ser realizado no âmbito da regulação estadual, de forma a minimizar os impactos sociais e econômicos locais, entretanto, há de ser considerado que se o contingenciamento for anterior aos serviços locais e afetar a mais de um estado.

4.1. Quais são os principais critérios que devem ser atendidos para garantir que os contratos de concessão sejam eficientes, equilibrados e justos? Como esses critérios devem ser aplicados aos contratos de concessão vigentes, inclusive de forma a refletir o atual ambiente econômico, associado ao risco do negócio?

Os contratos de concessão devem prever as obrigações e direitos das partes, a atuação do órgão regulador e fiscalizador, estabelecer indicadores de desempenho do serviço, indicadores de qualidade e indicadores de segurança, regras para fixação de tarifa e sua revisão, critérios para o equilíbrio econômico-financeiro da concessão, alocação dos riscos associados a cada parte, previsão dos investimentos, critérios que promovam eficiência, requisitos para prestação adequada dos serviços locais de gás canalizado ao usuário, prazo definido e condições a serem observadas, em caso de prorrogação contratual, alguma flexibilidade para adequação as novas tecnologias e dinâmicas de mercado, critérios para extinção/ anulação dos termos contratuais.

Nem todos esses critérios estão contidos em grande parte dos contratos de concessão para exploração dos serviços locais de gás canalizado vigentes no país. Neste sentido, desde que de interesse das partes, os contratos podem ser aditivados trazendo mecanismos mais adaptados aos novos modelos de negócios. As agências reguladoras também poderão atuar regulamentando as lacunas contratuais. Há ainda outras formas previstas legalmente, que podem, por consequência, resultar em uma revisão contratual, contudo, adotam medidas mais drásticas por parte do poder concedente. Neste último, devem ser avaliados os riscos envolvidos e respeitado o interesse público.

5.1. Quais são as barreiras ou medidas que impedem ou dificultam a migração dos consumidores para o mercado livre, ou parcialmente livre, e seu retorno ao mercado cativo? Sugira quais regras práticas podem ser estabelecidas para facilitar a migração nesses casos.

Entre as barreiras para migração para o mercado livre, encontra-se a falta de oferta competitiva de gás, com concentração de suprimento ainda entre poucos ofertantes, condições contratuais com pouca distinção, além da complexidade

dos mecanismos regulatórios e contratuais. Inclui-se neste último também, os relativos ao serviço de transporte dutoviário. Para o retorno ao mercado cativo, especialmente, inflexibilidade dos contratos já firmados entre o supridor e o distribuidor e/ou entre transportador e distribuidor, a necessidade de nova negociação para atendimento do interessado, muitas vezes de longa duração, adequação tarifária, entre outros.

Para facilitar, as agências reguladoras tem papel primordial ao estabelecer prazos máximos e condições para entrada ou saída de cada mercado, adaptadas as realidades locais e passíveis de revisão com o amadurecimento do mercado livre. Deve ainda, definir quais as informações que devem ser prestadas periodicamente e aquelas que devem ser públicas, com intuito de reduzir as assimetrias de informações, além de disponibilizar canais de atendimento para prestar esclarecimentos. Os agentes envolvidos também devem ser comprometidos, no sentido de prestar as informações devidas.

Recomenda-se, adicionalmente, a simplificação de cláusulas dos instrumentos contratuais e/ou modalidade diferentes, a serem aplicadas conforme o caso.

No que tange à diversificação de condições relacionadas ao suprimento, a expectativa é que com a ampliação do ambiente concorrencial, isto possa ocorrer naturalmente.

5.2. Quais regras deveriam ser iguais e quais deveriam ser diferentes para os consumidores livres e cativos? Por quê?

Os direitos dos usuários que compartilham a infraestrutura semelhante, inclusive os tributários, bem como os padrões técnicos e de segurança devem ser similares. Já os critérios e periodicidade para reajuste das tarifas e o pagamento de penalidades devem ser distintos entre os consumidores do mercado livre e do mercado cativo, uma vez que dependerão dos instrumentos contratuais assumidos.

6.1. Os consumidores que não utilizam a rede de gasodutos do serviço local de gás canalizado devem pagar tarifa pelo serviço, de modo a evitar

vantagens competitivas indevidas entre um agente conectado e outro não conectado, desde que a receita resultante seja destinada à modicidade tarifária do sistema?

A tarifa deve ser paga, por aqueles que utilizam o serviço local de gás canalizado e a modicidade tarifária aplicável a quem paga pela tarifa. Observa-se que, no entanto, deve ser verificada a motivação para não conexão nas áreas de concessão, uma vez que a depender do caso, podem ser entendidos como projetos estruturantes.

6.2. A definição dos investimentos necessários para expansão do serviço local de gás canalizado deve passar, invariavelmente, por processo público e transparente. Como evitar que investimentos que não sejam, de fato, necessários à prestação do serviço sejam contabilizados?

O contrato de concessão deve estabelecer mecanismo para definição dos investimentos compreendidos como necessários à prestação do serviço local de gás canalizado. Deve ainda haver previsibilidade para que as agências reguladoras estaduais possam atuar nas lacunas, através de processo participativo e transparente. Um ponto que merece atenção, refere-se aos planos de negócios/investimentos, que devem ser detalhados e justificados tecnicamente pela prestadora do serviço local de gás canalizado, que os propõe. Esses documentos devem ser submetidos à consulta pública ou outro meio que promova a participação social. Deve ser considerado ainda, que nem todo investimento é exclusivo para expansão do serviço. Há aqueles destinados à atualização e segurança do sistema, que não necessariamente agregam demanda e usuários, mas que necessitam ser realizados para garantir a regularidade, atualidade e continuidade dos serviços prestados.

7.1. Sobre penalidades no serviço local de gás canalizado, quais são os principais problemas observados e quais as propostas de solução?

Inicialmente, as penalidades precisam ser distinguidas e entendidas para definir o tratamento. Atualmente, encontram-se penalidades ou encargos (rotineiramente considerados como penalidades): nos contratos de fornecimento

firmados entre distribuidor e usuário no mercado cativo, nos contratos de uso do serviço de distribuição (CUSD) firmados entre distribuidor e usuário do mercado livre, naqueles aplicáveis ao segmento termoeletrico, cujos contratos são oriundos de leilões passados, nos contratos de suprimento, firmados entre supridor e distribuidor, nos contratos de comercialização, firmados entre comercializador e usuário livre, nos contratos de transporte entre transportador e distribuidora e penalidades previstas pelo órgão regulador, estabelecidas por resolução, aplicáveis na ocorrência de infrações definidas em instrumento próprio a seus regulados, com processo sancionatório definido e resguardada a ampla defesa e o contraditório. Válido destacar, que todos esses repercutem em algum grau nos serviços locais, apesar de nem todos estarem sob competência regulatória estadual e ainda existir aquelas, objeto de negociação entre as partes.

Ressalta-se ainda, que até mesmo no processo sancionador, inerente à atuação regulatória, há dificuldades em estabelecer a dosimetria associada à gravidade da infração. Importante destacar que sanções não se destinam apenas a punir, mas, sobretudo, a orientar as reguladas a corrigirem condutas, a respeitarem as normas contratuais e regulatórias e a aperfeiçoarem a prestação dos serviços públicos concedidos. No entanto, nos casos de multa pecuniária, o que se vivencia na prática, são processos morosos, que podem chegar a vias judiciais, sem efetivo recolhimento dos valores e propiciando um elevado custo regulatório. Previsão de soluções alternativas como a realização de investimentos sem remuneração e depreciáveis dentro do prazo contratual, projetos de pesquisa e inovação a expensas do infrator, entre outras, podem ser elementos mais interessantes e que trazem efeito imediato à prestação de serviços. Contudo, há de ser considerada a gravidade da infração para proposição de soluções alternativas. A divulgação de uma matriz objetiva de dosimetria, com critérios explícitos para circunstâncias atenuantes e agravantes, aumenta a previsibilidade das decisões regulatórias.

Outro ponto que merece destaque são as penalidades oriundas do sistema de transporte aplicáveis a distribuidoras, ou dos contratos de suprimento de gás, que por sua vez são transmitidas em algum nível aos usuários. Sanções que impactam distintos agentes poderiam ser padronizadas.

8.1. Visando transparência, quais informações devem ser disponibilizadas publicamente e periodicamente pelas concessionárias do serviço local de gás canalizado, pelas agências reguladoras estaduais e pela ANP, considerando o interesse do consumidor e demais agentes que desejam, ou precisam, acompanhar a demanda nacional por gás natural?

Informações a serem disponibilizadas pelas agências reguladoras estaduais: decisões e atos normativos relativos a sua esfera de competência; processos tarifários, acompanhado de notas técnicas, estudos, planilhas de cálculo, contribuições às consultas públicas realizadas e justificativas para acolhimento ou não; ações de fiscalização; contratos de concessão; instrumentos de gestão e acompanhamento das ações regulatórias previstas; dados sobre a concessão estadual, a exemplo de boletins informativos do setor; canais de comunicação.

Informações a serem disponibilizadas pelas prestadoras do serviço local de gás canalizado: tabela de tarifas com impostos ou alguma forma de calcular a tarifa devida pela prestação do serviço; plano de negócios e sua execução (prestação de contas); demonstrações financeiras auditadas; contratos de concessão e aditivos vigentes; canais de comunicação; informações sobre a concessão (municípios atendidos, volume distribuído segregado por mercado/segmento, número de usuários segregado por mercado/segmento, entre outras). Esses últimos também podem ser divulgados pela agência reguladora estadual, caso os dados sejam prestados periodicamente pelos prestadores.

Informações a serem disponibilizadas pela ANP: atos normativos e decisões referentes à sua esfera de competência; dados sobre a produção, importação, oferta nacional de gás; dados acerca dos gasodutos de transporte, comercializadores e agentes vendedores registrados.

Pode-se ainda ser criado um canal unificado, que ao acessá-lo, haja direcionamento das informações para os responsáveis por prestá-las. Neste contexto, também pode ser envolvida a EPE ou outras instituições. Importante destacar que deve haver uma periodicidade definida para atualizações, de forma a ser possível obter informações comparáveis na mesma base temporal.

9.1. No âmbito das obrigações tributárias e de registro dos comercializadores perante as secretarias estaduais de fazenda, quais são os principais problemas observados e quais as propostas de solução?

No caso do ES, o comercializador deve ter a autorização para sua atuação e precisa solicitar a inscrição estadual, atuando como um contribuinte normal, realizando a emissão das notas fiscais e efetuando o recolhimento do ICMS devido. Caso o comercializador esteja localizado em outro Estado, deve estar regular frente à Fazenda Estadual daquele estado. Nota-se que estas regras são adotadas pela Secretaria de Fazenda Estadual.

10.1. Como integrar o planejamento das infraestruturas dos serviços locais de gás canalizado com o Plano Nacional Integrado das Infraestruturas de Gás Natural e Biometano (Art. 6º-A do Decreto nº 12.153, de 26 de agosto de 2024), inclusive em relação ao biometano?

Tal integração requer o diálogo coordenado entre os entes federativos e os diversos agentes envolvidos no setor de gás, incluindo reguladores estaduais, outros representantes de cada estado, a ANP, EPE, MME, empresas distribuidoras, transportadoras, produtores de biometano e demais atores da cadeia de suprimento de gás natural e/ou outras fontes de suprimento. O fórum permanente de discussão, objeto de um dos questionamentos desta tomada, pode ser um ambiente para que isto ocorra. Nota-se que o planejamento integrado das infraestruturas de gás em nível estadual e federal, proporciona a otimização de investimentos, incluindo aqueles destinados ao mercado de biometano e de outras fontes de suprimento.

11.1. O desenvolvimento do mercado de gás natural por modais alternativos ao dutoviário prejudica a expansão da malha do serviço local de gás canalizado? Deve ser cobrada margem de distribuição do serviço local de gás canalizado no atendimento a consumidores por modais alternativos ao dutoviário? Por quê?

O desenvolvimento do mercado de gás natural por modais alternativos ao dutoviário pode configurar como uma solução importante para atender mercados

que ainda não possuem acesso à rede de gasodutos. Não entendo como prejuízo à expansão da malha do serviço local de gás canalizado. Observa-se que, no entanto, deve ser verificada a motivação para não conexão nas áreas de concessão, uma vez que a depender do caso, podem ser entendidos como projetos estruturantes. A margem de distribuição ou alguma tarifa específica deve ser arcada, nos casos onde projeto de modal alternativo também preveja uso de infraestrutura da distribuidora ou de algum serviço por ela prestado.