

**CONTRIBUIÇÕES DA ABRACE À CONSULTA PÚBLICA Nº 07 DE 2016  
DA AGÊNCIA REGULADORA DE SANEAMENTO E ENERGIA DO  
ESTADO DE SÃO PAULO**

**CONDIÇÕES DE DISTRIBUIÇÃO DE BIOMETANO NA REDE DE  
GÁS CANALIZADO DO ESTADO DE SÃO PAULO**

Fevereiro de 2017

**CONSIDERAÇÕES INICIAIS**

A ABRACE – Associação Brasileira de Grandes Consumidores Industriais de Energia e Consumidores Livres – saúda a Agência Reguladora de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo (Arseps) pela iniciativa de elaboração e discussão da minuta de Deliberação que estabelece as condições de distribuição de biometano na rede de gás canalizado do Estado de São Paulo, e dá outras providências, conforme a Nota Técnica NTG nº 004/2016. Trata-se de um processo fundamental para reduzir a assimetria de informação e ampliar a isonomia entre os agentes do mercado paulista de gás natural.

A Nota Técnica NTG nº 004/2016 menciona que a produção e consumo de biogás produzido através de biomassa é uma opção energética sustentável e renovável, e que o Estado de São Paulo possui grande potencial de geração deste insumo proveniente, principalmente, do setor sucroenergético. Neste sentido, foi instituído o Programa Paulista de Biogás, por meio Decreto Estadual nº 58.659, de 4 de dezembro de 2012.

O Programa Paulista de Biogás tem como objetivos i) incentivar e ampliar a participação de energias renováveis na matriz energética do Estado de São Paulo; e ii) estabelecer a adição de um percentual mínimo de Biometano ao gás canalizado comercializado no Estado. Este percentual e sua eventual progressividade serão validados pelo Conselho Estadual de Política Energética – CEPE, enquanto o Comitê Gestor do Programa irá geri-lo e acompanhá-lo.

A Arseps salienta, em sua Nota Técnica, que o estabelecimento do percentual mínimo de introdução de Biometano na rede de gás canalizado e a definição de um preço teto de aquisição são matérias que serão tratadas pelo Governo, por meio do Comitê Gestor do Programa Paulista de Biogás. O Decreto Estadual nº 58.659/2012 cita que o Secretário de Energia de São Paulo poderá constituir grupos técnicos de apoio que possam contribuir para a implementação do Programa. Neste sentido, dada a relevância deste tema e seus impactos para os usuários de gás canalizado do Estado, a ABRACE solicitará participação tanto no Comitê Gestor como nos grupos técnicos de apoio que serão constituídos.

Embora a discussão do Decreto Estadual nº 58.659/2012 não faça parte do escopo da Consulta Pública nº 07/2016, a ABRACE entende que é necessário comentá-lo. Este dispositivo está diretamente relacionado com a Política Estadual de Mudanças

Climáticas<sup>1</sup> e com o Plano Paulista de Energia<sup>2</sup>. Apesar de possuírem nobres objetivos, o fato do Decreto estabelecer a adição de um percentual mínimo de Biometano ao gás canalizado comercializado no Estado merece especial atenção, já que o preço do biometano pode eventualmente ser maior que o do gás natural, podendo gerar custos expressivos que seriam repassados e pagos pelos consumidores de gás.

Em um momento em que a indústria já passa por uma grave crise de competitividade, a inclusão de mais um custo nas tarifas de gás natural tem um potencial muito danoso para a produção nacional, seja pelo aumento do custo em si, seja pela imprevisibilidade a ele associada. Por exemplo, dada a condição de sazonalidade da geração do biometano, há a chance de serem incluídos, nos contratos das concessionárias com a Petrobras, *backups* de gás natural. Isso pode obrigar as concessionárias a garantir mais gás natural de reserva, sem necessariamente consumi-lo. Ou seja, isso pode impactar também os usuários caso os custos sejam a eles repassados.

Este repasse de custos pode ser comparável à criação de um encargo, como a Conta de Consumo de Combustíveis (CCC). O encargo é pago por todos os consumidores de energia elétrica e financia a compra de combustível usado nas usinas térmicas que atendem às regiões que não estão interligadas à rede nacional de linhas de transmissão de energia. Hoje, mesmo com cada vez menos locais isolados, o custo aumenta ano a ano, sendo que deveria ficar mais barato. Apenas em 2017 o orçamento aprovado para CCC é da ordem de R\$ 4,00 bilhões. Como não há uma exigência de eficiência ou um controle rígido do gasto, o peso desse encargo continua aumentando.

---

<sup>1</sup> Instituída pela Lei Estadual nº 13.798, de 09 de novembro de 2009. Tem por objetivo geral estabelecer o compromisso do Estado frente ao desafio das mudanças climáticas globais, dispor sobre as condições para as adaptações necessárias aos impactos derivados das mudanças climáticas, bem como contribuir para reduzir ou estabilizar a concentração dos gases de efeito estufa na atmosfera. Estabeleceu que o Estado terá a meta de redução global de 20% das emissões de dióxido de carbono, relativas a 2005, em 2020.

<sup>2</sup> Lançado em 2012 pelo Governo do Estado de São Paulo. Oferece um conjunto de diretrizes e propostas de políticas públicas na área da energia, para o decênio 2011-2020, para induzir a oferta com substituição de energéticos e estimular o uso racional e eficiente da energia, buscando contribuir para o cumprimento dos objetivos e meta da Política Estadual de Mudanças Climáticas.

No caso do biometano, de acordo com a Nota Técnica em consulta, haverá o estabelecimento de um preço teto para o insumo que será definido pela Arsesp com base em legislação específica, e o valor que será estabelecido em contrato poderá ser reajustado pelo IGP-M. Caso este preço teto não seja competitivo, serão os consumidores quem irão arcar com o aumento de custos, inclusive à medida em que o percentual de adição de biometano à rede de gás progredir.

Nestes termos, a Arsesp deveria ter apresentado uma análise de custos do biometano, até mesmo para confirmar se seu uso é justificável e para avaliar qual é o custo da política pública que está sendo direcionada a este energético. A ABRACE, portanto, solicita que todos os custos que decorram da introdução do biometano à rede de gás canalizado de São Paulo sejam custeados pelo Estado, dado que se trata de política pública específica e que os consumidores não podem ser por ela penalizados.

As especificações do biometano oriundo de produtos e resíduos orgânicos agrossilvopastoris são dadas pela Resolução ANP n° 8, de 30/01/2015. Entretanto, a Arsesp não apresentou nenhum documento nesta consulta pública que avaliasse as possíveis implicações técnicas do uso do gás natural misturado ao biometano aos usuários industriais e seus equipamentos, por exemplo. Apesar de ser possível que o biometano atinja características técnicas e especificações muito semelhantes às do gás natural, este tipo de estudo é extremamente importante para avaliar se pode haver algum tipo de dano nos equipamentos de usuários que irão utilizar esta mistura. Os testes mencionados na minuta de Deliberação (Artigo 9º, § 3º) deverão levar esta ponderação em conta.

Conforme mencionado, o preço teto do biometano previsto na Chamada Pública será definido pela Arsesp com base em legislação específica. Enquanto não houver a definição de preço teto em legislação específica, a Chamada Pública poderá ser realizada com base no preço do gás praticado no Estado. Contudo, de maneira alguma o preço teto poderá ultrapassar o custo do mix do gás adquirido pela distribuidora, sob pena de prejudicar os usuários da concessionária com custos a maior. Caso o Estado deseje incentivar o uso do biometano, ele deverá estabelecer uma política pública específica que não contenha subsídios dos usuários das concessionárias ao insumo, de modo a não os penalizar com aumentos de valores.

Ademais, mesmo com especificações técnicas semelhantes entre o gás natural e o biometano, suas densidades energéticas podem se diferenciar bastante. Enquanto as concessionárias consideram o poder calorífico do gás natural como 9.400 kcal/m<sup>3</sup> nas condições de referência (Figura 01), o do biometano é de 8.555 kcal/m<sup>3</sup>. Portanto, a precificação do biometano deve contemplar a sua menor densidade energética com relação ao gás natural.

Figura 01 – Tabela de tarifas de gás natural canalizado do segmento Industrial

### Industrial

Tarifas do Gás Natural Canalizado  
Área de Concessão da Comgás  
Deliberação ARSESP nº 670, de 29/09/2016, com vigência a partir de 03/10/2016

#### Segmento Industrial

Classes	Volume m <sup>3</sup> /mês	Valores sem ICMS		Valores com ICMS	
		Fixo - R\$/mês	Variável - R\$/m <sup>3</sup>	Fixo - R\$/mês	Variável - R\$/m <sup>3</sup>
1	Até 50.000,00 m <sup>3</sup>	195,18	1,674859	221,80	1,903249
2	50.000,01 a 300.000,00 m <sup>3</sup>	30.536,56	1,068006	34.700,64	1,213643
3	300.000,01 a 500.000,00 m <sup>3</sup>	50.894,28	1,000087	57.834,41	1,136463
4	500.000,01 a 1.000.000,00 m <sup>3</sup>	57.138,88	0,987599	64.930,55	1,122272
5	1.000.000,01 a 2.000.000,00 m <sup>3</sup>	82.662,93	0,962075	93.935,15	1,093267
6	> 2.000.000,00 m <sup>3</sup>	127.705,37	0,939553	145.119,74	1,067674

Nota do Faturamento: Cada classe é independente. Aplica-se a cada uma delas um encargo variável e um encargo fixo.

#### Notas:

1) Valores para Gás Natural referidos nas seguintes condições:  
Poder Calorífico Superior : 9.400 kcal/m<sup>3</sup> (39.348,400 kJ/m<sup>3</sup> ou 10,932 kWh/m<sup>3</sup>)  
Temperatura = 293,15° K (20° C)  
Pressão = 101.325 Pa (1 atm)

2) Fórmula de Cálculo de Importe:  $I = F + (CM \times V)$ , onde:  
F = Valor do encargo Fixo  
CM = Consumo Mensal Medido em m<sup>3</sup>  
V = Valor do encargo Variável

Fonte: <<http://www.comgas.com.br/pt/nossosServicos/Tarifas/Paginas/industrial.aspx>>, acesso em 08/02/2017.

Outro ponto de extrema relevância a ser considerado é o fato de que simplesmente reajustar o preço do biometano pelo IGP-M poderá tornar o uso deste insumo não

competitivo. Inclusive, isto poderá deixar seu custo em patamares muito mais elevados do que o custo do mix do gás adquirido pela distribuidora, ainda mais porque a duração do Contrato de Compra e Venda de biometano poderá ser livremente negociada entre a Concessionária e o Fornecedor de biometano.

Neste sentido, a ABRACE sugere que não haja reajuste do preço do biometano por índice específico e que os Contratos de Compra e Venda tenham duração de até 5 anos quando a concessionária for o comprador. O preço deve ser de livre negociação entre o Fornecedor e a concessionária, considerando que o preço teto do biometano seja igual a, no máximo, o valor do mix comercializado pela distribuidora. Se em algum momento o biometano apresentar custos maiores que o gás natural comercializado às distribuidoras, o percentual compulsório de aquisição do biogás deve ser reduzido. Ao final dos contratos, as renovações devem considerar a evolução da oferta, da tecnologia e custos.

Por fim, preocupa-nos a questão apresentada no Artigo 18º da minuta de Deliberação, que trata da independência legal, contábil e operacional com que o Fornecedor deve agir caso ele pertença ao mesmo grupo econômico da Concessionária. A Consulta Pública Arsesp nº 04/2016 tratou da execução de outras atividades da IGN pelas concessionárias paulistas e, nesta ocasião, a ABRACE apresentou apreensão com relação à questão do *self-dealing*.

A própria ANP já avaliou detalhadamente as experiências internacionais de imposição de limites à participação cruzada entre os agentes econômicos e examinou alternativas para a segmentação das atividades com vistas à introdução da concorrência. Essas alternativas contemplam formas distintas: desde a simples separação contábil, passando pela separação legal das atividades, até a imposição de limites ao controle acionário. Uma importante conclusão da ANP é que as duas primeiras opções, embora capazes de impedir a existência de subsídios cruzados entre atividades, são inócuas na prevenção de práticas discriminatórias por parte dos agentes controladores de empresas nas diferentes atividades da cadeia.

Os pontos aqui mencionados estão detalhados abaixo, no formulário de contribuições da ABRACE à Consulta Pública nº 07/2016.

**Participante:** Associação Brasileira de Grandes Consumidores Industriais de Energia e Consumidores Livres (ABRACE)

**Responsável:** Camila Schoti / Mirella Rodrigues

**Meios de Contato:** [camila@abrace.org.br](mailto:camila@abrace.org.br) / [mirella@abrace.org.br](mailto:mirella@abrace.org.br)

Dispositivo da minuta	Contribuição	Redação sugerida para o dispositivo
Art. 7º, itens b) e l)	<p>A Arsesp não apresentou, em sua nota técnica, nenhum comentário ou estudo que detalhasse o motivo pelo qual a escolha do IGP-M, como indicador para reajuste, seria a mais adequada. Reajustar o preço do biometano pelo IGP-M poderá tornar o uso deste insumo não competitivo. Inclusive, isto poderá deixar seu custo em patamares muito mais elevados do que o custo do mix do gás adquirido pela distribuidora ao longo do tempo, ainda mais porque a duração do Contrato de Compra e Venda de biometano poderá ser livremente negociada entre a Concessionária e o Fornecedor de biometano.</p> <p>Ademais, o preço teto do biometano a ser definido em regulamentação específica não deverá ultrapassar o custo do mix do gás adquirido pela distribuidora, sob pena de prejudicar os usuários da concessionária com custos a maior, conforme detalhado nas seções abaixo pela ABRACE.</p>	<p>Alterar o item b) e retirar o item l).</p> <p><i>b) Duração do Contrato de Compra e Venda de Biometano (máximo de 05 anos, quando contratado pela concessionária) e condições de renovação ou de término contratual;</i></p> <p>(...)</p> <p><del>l) Reajuste de preço do Biometano pelo Índice Geral de Preços do Mercado – IGP-M.</del></p>

	<p>Neste sentido, a ABRACE sugere que não haja reajuste do preço do biometano por índice específico e que os Contratos de Compra e Venda tenham duração de até 5 anos apenas quando a aquisição for feita pela concessionária. O preço deve ser de livre negociação entre o Fornecedor e a concessionária, considerando que o preço teto do biometano seja igual a, no máximo, o valor do mix comercializado pela distribuidora. Se em algum momento o biometano apresentar custos maiores que o gás natural comercializado às distribuidoras, o percentual compulsório de aquisição do biogás deve ser reduzido. Ao final dos contratos, as renovações devem considerar a evolução da oferta, da tecnologia e custos.</p>	
<p>Art. 7º, inclusão de novo parágrafo (§ 4º)</p>	<p>As especificações do biometano oriundo de produtos e resíduos orgânicos agrossilvopastoris são dadas pela Resolução ANP n° 8, de 30/01/2015. Entretanto, a Arsesp não apresentou nenhum documento nesta consulta pública que avaliasse as possíveis implicações técnicas do uso do gás natural misturado ao biometano aos usuários industriais e seus equipamentos, por exemplo. Apesar de ser possível que o biometano atinja características técnicas e especificações muito semelhantes às do gás natural, este tipo de estudo é extremamente importante para avaliar se pode haver algum tipo de dano nos equipamentos de usuários que irão utilizar esta mistura.</p> <p>Portanto, a ABRACE sugere que os testes mencionados considerem a avaliação do uso da mistura do biometano e gás natural também em</p>	<p><i>§4º Os testes mencionados no parágrafo anterior deverão também ser realizados em equipamentos semelhantes aos que hoje os usuários possuem e que tem como insumo apenas o gás natural.</i></p>

	equipamentos que sejam de posse dos usuários.	
Art. 13º, inciso III	<p>Conforme mencionado na Nota Técnica, o preço teto do Biometano previsto na Chamada Pública será definido pela Arsesp com base em legislação específica. Enquanto não houver a definição de preço teto em legislação específica, a Chamada Pública poderá ser realizada com base no preço do gás praticado no Estado.</p> <p>Contudo, de maneira alguma o preço teto poderá ultrapassar o custo do mix do gás adquirido pela distribuidora, sob pena de prejudicar os usuários da concessionária com custos a maior. Ressalta-se que a indústria brasileira ainda passa por um momento muito delicado de perda de mercado, redução da competitividade e dificuldades de retomar investimentos, o que tem afetado diretamente a geração de renda e emprego no país. Por outro lado, o segmento de distribuição de gás natural canalizado, que enfrenta pouca ou, em alguns casos, nenhuma competição, se impõe como um custo adicional relevante.</p> <p>Como potencial agravante, a competitividade relativa das indústrias internacionais, sobretudo norte-americana, tem sido beneficiada pela queda dos preços do gás natural graças à revolução do <i>shale gas</i> e à redução dos preços do gás natural liquefeito (GNL) comercializado internacionalmente. Grande parte da indústria energointensiva brasileira compete em nível mundial, o que a torna sensível à competitividade relativa</p>	<p><i>III- Preço teto do Biometano em real por metro cúbico (R\$/m³), no Ponto de Recepção, nos termos da legislação e/ou regulamentação da Agência, não ultrapassando o custo do mix de aquisição de gás natural da concessionária e com mecanismo de ajuste de preço que considere a diferença de poder calorífico entre o gás natural e o biometano.</i></p>

do preço do gás.

Para driblar este cenário, as grandes empresas têm adotado medidas de austeridade, com o controle de custos de insumo de produção em busca da manutenção da competitividade de seus produtos e do emprego e na esperança de que uma racionalização de custos e investimentos no curto prazo irá recompensar as empresas que sobreviverem a este ciclo.

Sendo assim, a ABRACE recomenda que o preço teto do biometano a ser adquirido e a ser estabelecido em regulamentação específica seja sempre menor ou igual ao custo do mix de aquisição de gás natural da concessionária.

Caso o Estado deseje incentivar o uso do biometano, ele deverá estabelecer uma política pública específica em que o próprio Governo arque com os custos deste incentivo. Assim, as classes de consumidores das concessionárias não serão penalizadas com subsídios que podem reduzir a eficiência da economia, prejudicar com aumentos de valores.

Ademais, mesmo com especificações técnicas semelhantes entre o gás natural e o biometano, suas densidades energéticas podem se diferenciar bastante. Enquanto as concessionárias consideram o poder calorífico do gás natural como 9.400 kcal/m<sup>3</sup> nas condições de referência, o do biometano é de 8.555 kcal/m<sup>3</sup>. Portanto, a precificação do biometano deve

	contemplar a sua menor densidade energética com relação ao gás natural.	
Art. 18	<p>A Indústria do Gás Natural brasileira historicamente possui a configuração organizacional em um único agente, a Petrobras, integrada verticalmente ao longo da cadeia, atuante em todos os segmentos da cadeia de valor do gás natural.</p> <p>Esse modo de organização industrial, apesar de ter proporcionado ganhos de escala, coordenação e redução de custos de transação para a empresa, por outro lado, gerou a falta de clareza da tarifa com relação às distintas atividades da cadeia e gerou elevada concentração do mercado de gás natural. Como a cadeia é verticalmente integrada, e não há transparência quanto aos custos e preços definidos contratualmente, não é possível distinguir o custo por atividade quando se avalia o preço final do produto. Ainda, a estrutura verticalizada possibilita a adoção de subsídios cruzados entre as atividades da cadeia produtiva (Nota Técnica ANP nº 015/2002).</p> <p>Também há o problema de inviabilização da entrada de novos agentes para concorrer com o agente dominante no suprimento ao mercado. <u>A diversidade de agentes na oferta e na demanda, com os sinais econômicos adequados para a atração de investimentos na cadeia do gás natural, contribui para o funcionamento eficiente do setor, trazendo competição entre supridores.</u> Essa não é a realidade do mercado de gás natural</p>	<p><i>Art. 18º - Nos casos em que o Fornecedor pertencer ao mesmo grupo econômico da Concessionária, este deverá agir com independência legal, contábil e operacional, não poderá compartilhar suas instalações e membro algum de sua diretoria, do corpo societário, ou de seus funcionários com aqueles da Concessionária para o desenvolvimento das suas atividades.</i></p>

brasileiro.

Para que se desenvolva um mercado concorrencial, é essencial garantir que as atividades potencialmente competitivas da indústria do gás natural sejam, de fato, sujeitas ao processo de concorrência. Este é um dos objetivos do programa Gás para Crescer, desenvolvido pelo Governo Federal.

Por exemplo, a Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Combustíveis (ANP) já avaliou detalhadamente (Nota Técnica ANP nº 015/2002 e Nota Técnica ANP nº 025/CDC) as experiências internacionais de imposição de limites à participação cruzada entre os agentes econômicos e examinou alternativas para a segmentação das atividades com vistas à introdução da concorrência. Essas alternativas contemplam formas distintas: desde a simples separação contábil, passando pela separação legal das atividades, até a imposição de limites ao controle acionário. Uma importante conclusão da ANP é que as duas primeiras opções, embora capazes de impedir a existência de subsídios cruzados entre atividades, são inócuas na prevenção de práticas discriminatórias por parte dos agentes controladores de empresas nas diferentes atividades da cadeia.

Ademais, mesmo que a concessionária constitua pessoa jurídica distinta para exercer outras atividades, como, por exemplo, oferta de gás, pode haver a priorização de compra do gás pela concessionária desta empresa

em detrimento de outros fornecedores, sem garantia de que a compra de gás natural será feita da maneira mais competitiva possível, podendo caracterizar prática de *self-dealing*.

De acordo com a análise da ANP na iniciativa Gás para Crescer, “a prática do *self-dealing* possui potencial prejudicial aos consumidores finais e, uma vez comprovada, configura uma prática anticoncorrencial, havendo o acesso, por parte do produtor verticalmente integrado, às condições comerciais das ofertas de gás de outros produtores e a utilização dessas informações para a precificação de seu gás de forma a favorecer sua oferta em detrimento de seus competidores, os quais deveriam acessar o mercado em igualdade de condições”.

A minuta de Deliberação da Arsesp propõe o estabelecimento de Chamada Pública para aquisição de biometano, o que pode ajudar a mitigar possíveis efeitos de *self-dealing*. Assim, é fundamental que o trabalho de fiscalização da Agência esteja baseado em toda transparência e competição quanto possíveis.

Por fim, apesar de estar claro que haverá separação dos funcionários entre as entidades, não é possível inferir se haverá separação completa do corpo societário das empresas, caso ambas pertençam ao mesmo grupo econômico. Esta diferenciação é importante, pois sócios da concessionária podem ter acesso a informações privilegiadas do mercado de distribuição e

	<p>poderiam utilizá-las caso participassem da outra empresa instituída pela distribuidora. <u>Sendo assim, a Abrace propõe que a Deliberação cite claramente que haverá separação completa do corpo societário e do corpo de diretores das empresas.</u></p>	
--	--	--