

CONSULTA PÚBLICA Nº 10/2020

CONTRIBUIÇÃO DA ABIAPE

PARA O APRIMORAMENTO DA NORMA QUE ESTABELECE AS CONDIÇÕES DO MERCADO LIVRE DE GÁS NO ESTADO DE SÃO PAULO

1. ABIAPE

A Associação Brasileira dos Investidores em Autoprodução de Energia (ABIAPE) foi instituída em 2004 e tem como principal objetivo criar condições favoráveis para investimentos da indústria em autoprodução e auto-importação de energéticos, incluindo o gás natural e o gás natural liquefeito (GNL).

Atualmente, a ABIAPE congrega em seu rol de associados dezesseis grandes grupos industriais que atuam nos setores de alimentos, alumínio, automobilístico, cimento, energia, mineração, papel e celulose, petroquímica e siderurgia:



Juntos, os associados da ABIAPE faturam mais de R\$ 230 bilhões por ano, empregam diretamente mais de 229 mil trabalhadores no Brasil e aplicam anualmente cerca de R\$ 11 bilhões em investimentos socioambientais nos países em que atuam.

No setor elétrico, os associados da ABIAPE detêm participação em 85 usinas de geração, totalizando 9,9 GW de capacidade instalada de autoprodução e representam 7% do consumo de eletricidade do país. Por meio da autoprodução de energia elétrica, grande

parte da demanda nessas empresas por esse energético é auto suprida. Essa realidade, no entanto, não é a mesma quando se fala em gás natural.

Apesar de os associados da ABIAPE possuírem expressivo consumo de gás natural, inclusive no estado de São Paulo, o limitado acesso a UPGNs e redes de transporte bem como a ausência de efetivo mercado livre dificultam a implementação de novos negócios em autoprodução e auto-importação de gás. No entanto, boas oportunidades começam a surgir em razão da redução dos preços de GNL na bacia do Atlântico, do desinvestimento da Petrobras no setor e, sobretudo, por causa da evolução regulatória dos estados em prol de um mercado livre de gás natural.

Isto posto, a ABIAPE vem por meio desse documento defender para o estado de São Paulo um marco regulatório equilibrado que preze pela competição, eficiência econômica, simplicidade, intervenção mínima e sustentabilidade do ambiente de negócios. Esses são princípios inegociáveis, na visão da Associação, para construção de um marco regulatório que objetive atrair investimentos em auto-importação de gás e GNL no estado de São Paulo.

2. Considerações iniciais

Em linha com as diretrizes do Novo Mercado de Gás, a ABIAPE acredita que um dos grandes objetivos de uma boa regulação de indústria de redes deva ser garantir alocação justa e eficiente de custos e riscos por toda a cadeia de valor do energético. As distorções relacionadas a essa medida culminam em subsídios cruzados, barreiras de entrada para novos agentes e ineficiência do sinal econômico de preço — características verificadas no modelo atual do setor de gás.

Na prática, para atingir o equilíbrio da matriz de custos e riscos entre os agentes, as boas práticas regulatórias recomendam que o órgão regulador concentre suas ações em evitar que os elos regulados¹ (transporte e distribuição) exerçam indevida transferência de custos/riscos aos acessantes da rede² ou se utilizem de sua posição dominante para realizar suas atividades de forma discriminatória, afetando a competição do mercado. Com respeito aos elos competitivos³ da cadeia (produção e comercialização), as boas práticas regulatórias recomendam que o órgão regulador intervenha contra o abuso do poder de mercado que pode ser exercido individualmente por agentes. Em suma, o objetivo dessas medidas é um só: estimular um modelo competitivo, pressionando os preços para baixo.

¹ Caracterizados por sua natureza de monopólio natural.

² Em especial, o consumidor cativo.

³ Elos produtivos que exercem atividade econômica por sua própria conta e risco.

Ao contrário do esperado pelas boas práticas regulatórias, alguns desequilíbrios do modelo atual não vêm sendo tratados pela proposta de normatização da ARSESP, tais como as indevidas e desproporcionais margens de distribuição aplicadas pelo monopolista ao autoprodutor e auto-importador. Uma desequilibrada divisão de custos e riscos na relação entre esses agentes tem retraído vultosos investimentos em auto-importação no estado de São Paulo. Vale lembrar, a título de ilustração, que um dos poucos casos de autoprodutor/auto-importador no estado, uma termelétrica a gás natural, chegou a pagar anualmente, como tarifa de distribuição, valor equivalente a 20 vezes o custo de um ramal de poucos metros de comprimento responsável pelo atendimento da UTE.

Outro ponto contrário às melhores práticas de regulação e que é visto com bastante preocupação, é a sinalização trazida pela proposta da ARSESP de intervenção excessiva sobre o mercado livre, representado pelo elo da comercialização. As preocupações da ARSESP vão muito além de garantir um mercado livre competitivo, desprezando a possibilidade de construção de soluções de mercado frente a um modelo centralizado de decisões. Além de ferir o princípio da simplicidade regulatória, essa alta carga regulatória sobre o mercado livre, sem contrapartida que a justifique, se transforma em barreira de entrada para novos agentes, principalmente os de menor porte, retirando liquidez do mercado, o que é indesejável.

Em suma, com a nova norma proposta, São Paulo – estado sempre apontado como vanguardista no conceito de liberalização do mercado de gás no país – dá sinais de que ficará para trás na corrida por investimentos no mercado livre de gás em relação a outros estados como Bahia, Espírito Santo, Rio de Janeiro e Sergipe.

Na próxima seção, a ABI APE aponta suas contribuições com intuito de mudar esse cenário e resgatar pontos fundamentais para que São Paulo caminhe rumo a um desenho eficiente de mercado, capaz de otimizar a atração de investimentos, geração de empregos e arrecadação tributária.

3. Contribuições sobre a proposta da ARSESP

3.1 Não incidência de tarifa de distribuição sobre o autoprodutor e auto-importador em sistemas isolados

A autoprodução e a auto-importação em sistemas isolados não exigem conexão em nenhum sistema modal existente — sistemas interligados de distribuição — para movimentação do gás natural ou GNL em atendimento próprio. Grande parte desses gasodutos e instalações são, inclusive, localizados dentro do próprio complexo industrial, reiterando o caráter privado e exclusivo da movimentação de gás destinada ao consumo do agente. Nesses casos, não cabe compensar a distribuidora pelo exercício de uma atividade que não se sobrepõe, de forma alguma, ao serviço público de gás canalizado a ela concedida, pois não há prestação de serviço.

Na prática, contudo, verifica-se a cobrança indevida de cifras milionárias pelas distribuidoras do estado de São Paulo sobre autoprodutores e auto-importadores em sistemas isolados, sem a devida contraprestação de serviço. Essa distorção do modelo regulatório – sem dúvida, a maior barreira enfrentada para realização de investimentos em auto-importação no estado – tem sido vigorosamente questionada pelos agentes, justamente por trazer enriquecimento sem causa às distribuidoras. Ainda assim, a proposta da ARSESP em Consulta Pública não oferece nenhum tratamento adequado à questão, um prenúncio do definhamento em definitivo de projetos desse tipo no estado.

Cabe ressaltar que, à luz do art. 177 da CF/88, os gasodutos dedicados fora da malha de distribuição nada mais são que uma combinação das atividades de auto-importação e transferência de gás, ambas previstas expressamente na Lei do Gás Natural e no seu decreto regulamentador. Logo, não há razão para que as distribuidoras, embora nada distribuam ao autoprodutor/auto-importador, recebam pagamentos pelo uso de gasodutos – os quais sequer foram por ela construídos – para transportar gás que jamais foi fornecido por ela.

Na contramão do que vem sendo praticado em São Paulo, outras unidades da Federação que modernizaram seu marco regulatório recentemente adotaram explicitamente em suas regulamentações a não aplicação de tarifas de distribuição sobre esses gasodutos. Para citar dois exemplos, vejamos Bahia e Sergipe:

Decreto Estadual de Sergipe nº 30.352/2016, artigo 28:

§ 5º. A TMOV não se aplica sobre o deslocamento de Gás Natural, para consumo Próprio, no conjunto de instalações e dutos integrantes de Terminais de GNL e gasodutos de transferência, na forma da legislação federal, de interesse exclusivo de seu proprietário.

Deliberação AGERBA nº 23/2020, artigo 40:

§ 7º. A TMOV não se aplica sobre o deslocamento de Gás Natural, para Consumo Próprio, no conjunto de instalações e dutos integrantes de Terminais de GNL e gasodutos de transferência, na forma da legislação federal, de interesse exclusivo de seu proprietário.

Esse tipo de reconhecimento no marco regulatório estadual é fundamental para investimentos em unidades industriais e plantas termelétricas com base na autoprodução/auto-importação. Em Sergipe, vale mencionar a implementação da maior termelétrica da América Latina — UTE Porto do Sergipe, com 1.551 MW de capacidade instalada, investimentos da ordem de R\$ 6 bilhões e responsável pela geração de mais de 2.600 empregos diretos naquele estado. Na Bahia, por sua vez, onde a Deliberação foi adotada no começo deste ano, já se constatou uma sinalização positiva do mercado por meio do forte interesse provocado pelo arrendamento do terminal de GNL na Bahia.

Visando equiparar a regulação estadual de São Paulo a outros estados à frente na corrida pelos investimentos em autoprodução/auto-importação, a ABIAPE sugere que a ARSESP adote, em sua nova deliberação, a não aplicação de tarifas de distribuição sobre a movimentação de gás em gasodutos dedicados, sob os quais, reiteramos, não há prestação de serviço público de gás canalizado. Segue a sugestão:

“Art. 23

[...]

§6º. *Não se aplica ao autoprodutor e auto-importador conectados a redes não interligadas ao sistema de distribuição quaisquer tarifas de uso do sistema de distribuição.”*

3.2 Construção e movimentação de dutos específicos de distribuição

No que se refere à construção de gasodutos para uso específico, o artigo 46 da Lei do Gás atribui ao Usuário Livre a prerrogativa de construir seu próprio gasoduto quando a movimentação de gás natural não puder ser atendida pela distribuidora estadual. A prerrogativa, inserida em Lei, no entanto, não tem previsão de regulamentação, de acordo com a nova deliberação da ARSESP em Consulta Pública. Em suma, o estado de São Paulo reduz a possibilidade de soluções de mercado mais eficientes para a conexão e atendimento do autoprodutor e auto-importador, o que é indesejável.

Com o propósito de corrigir esse equívoco e sintonizada com os princípios delineados pelo Novo Mercado de Gás, a ABIAPE sugere alteração da proposta de resolução com base no art. 4º da Deliberação AGENERSA nº 4068/2020:

“Art. 32

[...]

§3º. *Autoprodutores e auto-importadores, cujas necessidades de movimentação de gás natural não possam ser atendidas pela distribuidora, poderão construir e implantar, diretamente, instalações e redes específicas e exclusivas para atendimento próprio, nos termos previstos na Lei Federal nº 11.909, de 04/03/2009, mediante autorização da ARSESP.*

§4º. *Fica caracterizada a impossibilidade de a distribuidora correspondente atender às necessidades de movimentação de gás natural do autoprodutor e auto-importador, para efeito do §3º, em qualquer das hipóteses abaixo:*

- I. a infraestrutura física existente não atender à necessidade de movimentação de gás natural nas condições requeridas pelo autoprodutor/auto-importador, do ponto de recebimento ao ponto de entrega, necessitando construção de redes específicas e exclusivas não interligadas ao sistema de distribuição;*

- II. o prazo para início ou término da construção ou da entrada em operação das redes específicas e exclusivas não interligadas ao sistema de distribuição, a ser construída pela distribuidora, forem incompatíveis com as necessidades e expectativas do autoprodutor/auto-importador, para viabilidade econômico-financeira e operacional do empreendimento;*
- III. os custos para construção ou expansão das redes específicas e exclusivas não interligadas ao sistema de distribuição forem superiores aos estimados pelo autoprodutor/auto-importador;*
- IV. a distribuidora não puder atender condições específicas para movimentação de gás natural e construção ou expansão da rede específica e exclusiva não interligada ao sistema de distribuição relativas ao empreendimento do autoprodutor/auto-importador.*

§5º. *Quando a construção ou expansão, previstas no §3º, forem totalmente realizadas pela correspondente distribuidora, deverá ser levado em conta o traçado mais eficiente ao atendimento do conjunto de usuários e à operação do sistema de distribuição.*

§6º. *A parcela de investimento destinada à construção de instalações e dutos específicos e exclusivos, quando não financiada pela distribuidora, não deverá ser contabilizada na Base de Ativos da concessão.*

§7º. *Os Autoprodutores ou auto-importadores deverão apresentar prova de que dispõem dos volumes de Gás Canalizado para entrega à Concessionária nos Pontos de Recepção, nos termos do Contrato de Uso do Sistema de Distribuição.”*

3.3 Cessão de Gás Excedente e de Capacidade

A ABIAPE apoia a iniciativa da Agência de possibilitar a cessão do gás excedente entre os usuários livres. Além de fomentar maior liquidez no mercado, a medida é determinante para que autoprodutor e auto-importador possam fazer sua gestão de volumes entre produção/importação e consumo da forma mais eficiente possível. Apesar disso, na percepção da Associação, não é necessário que a cessão de gás excedente seja compulsoriamente feita via comercializador – isso porque a medida cria custos desnecessários sem contrapartida que a justifique.

Por outro lado, a ABIAPE entende que é importante que a ARSESP reveja seu posicionamento em relação à não permissão da cessão de capacidade. A prática, bastante desenvolvida nos países europeus, possibilitará o uso otimizado das redes de distribuição, com benefícios tanto para os usuários de rede como para a distribuidora.

Nessa perspectiva, a Associação sugere que a cessão de gás excedente ocorra sem intermediação de comercializador, sendo condizente com o gerenciamento das variações de demanda decorrentes do processo industrial:

“Art. 35. O fornecimento de Gás Canalizado será destinado para consumo próprio do Usuário Livre, Autoprodutor ou Auto-importador.

***Parágrafo único:** Fica permitida a cessão do Gás excedente operacionalizada por meio de Comercializadora, Usuário Livre ou Concessionária, o que for conveniente ao Usuário interessado.”*

A ABIAPPE propõe ainda a alteração no artigo 18, que proíbe a Cessão de Capacidade.

“Art. 18

[...]

***§2º.** O Usuário Livre, Autoprodutor ou Auto-importador poderá ceder, no todo ou em parte, sua Capacidade Contratada, para atendimento da Concessionária, Usuário Livre, Autoprodutor ou Auto-importador.”*

3.4 Outras contribuições

Esta seção será dedicada a outras contribuições consideradas importantes pela ABIAPPE com o objetivo de tornar o mercado livre de São Paulo mais simples, competitivo e eficiente:

- i. **Proposta de deliberação:** atribui ao comercializador a responsabilidade pela qualidade do gás no ponto de recepção (§2º do art. 3º).

Visão da ABIAPPE: o comercializador não tem como garantir a qualidade de gás, uma vez que esse agente não possui controle sobre as medições e controle do gás a montante (transporte). Para a ABIAPPE, essa é uma responsabilidade que deve ser estabelecida por meio de um convênio entre distribuidora e transportador, os quais possuem instrumentos para fazer essa gestão.

- ii. **Proposta de deliberação:** 1) atribui ao comercializador a obrigação de assegurar, a cada transação, a disponibilidade de gás ao Usuário Livre (inciso IV do art. 5º). E 2) necessidade de comprovação pelo comercializador de que este possui Contratos de Suprimento com volume contratado superior aos previstos nos Contratos de Compra e Venda de Gás celebrados com os Usuários Livres (§4º do art. 6º).

Visão da ABIAPPE: em um mercado livre de gás natural, o fluxo contratual no mercado não corresponde ao fluxo físico do energético. É possível e desejável que o fluxo contratual seja superior ao fluxo físico (no setor elétrico essa proporção está em mais de 5 vezes) para gerar liquidez no mercado e, conseqüentemente, reduzir preços. Por esse motivo, a Associação vê esse ponto da proposta de deliberação como prejudicial ao desenvolvimento do mercado livre.

- iii. **Proposta de deliberação:** define a Carta Fiança Bancária como única forma de garantia financeira a ser estabelecida nos Contratos de Compra e Venda de Gás (inciso II, §1º do art. 6º).

Visão da ABIAPE: a definição de apenas uma forma de constituição de garantias financeiras pode restringir as situações nas quais os agentes compradores e vendedores de gás natural arbitrem entre outras opções consideradas mais adequadas de acordo com o perfil do agente. Além disso, a reserva de mercado criada em torno de um produto único, por si só, pode encarecer o produto, reduzindo o número de transações no mercado, o que é indesejável. A ABIAPE acredita que a ARSESP poderia expandir o rol de instrumentos financeiros aceitos como garantias financeiras, a exemplo do que é feito no setor elétrico. Veja o trecho da REN ANEEL 622, a seguir:

“Art. 5º...

§ 1: Para a contratação a que alude o inciso II do caput (garantias avulsas), devem ser aceitos os seguintes ativos financeiros, isoladamente ou em composição:

I - moeda corrente nacional;

II - títulos públicos federais;

III - carta de fiança; ou

IV - quotas de fundos de investimento extramercado.

§ 2º Outros ativos financeiros podem ser aceitos pelo agente de liquidação, conforme condições com esse acordadas diretamente pelo agente da CCEE.”

- iv. **Proposta da deliberação:** disciplina o conteúdo mínimo que deve constar nos contratos firmados entre Comercializador e Agente Supridor (§5º do art. 6º).

Visão da ABIAPE: ultrapassa a competência constitucional dos estados em regular “serviços locais de gás canalizado”.

- v. **Proposta da deliberação:** estabelece, de forma transitória, a possibilidade de contratação simultânea no Mercado Regulado e Livre, com obrigação de migrar totalmente para o mercado livre em até 2 anos da publicação da Deliberação proposta (§1º do art. 37º e art. 44).

- vi. **Visão da ABIAPE:** a extinção da figura de Usuário Parcialmente Livre impede que o consumidor possa “testar” o mercado livre de gás, sem nenhuma contrapartida que a justifique. Desse modo, a Associação sugere que o prazo de vigência para contratação simultânea seja revisto e discutido em momento oportuno.

4. Considerações Finais

Tendo em vista os aspectos observados nas seções anteriores, a ABIAPE verifica a importância dos pontos analisados na NT.G-0003-2020 e manifesta apoio a alterações

não mencionadas acima, como: a previsão de abertura do mercado livre pra segmentos residenciais e comerciais, o que certamente será oportuno em um mercado mais maduro. Vale citar também o apoio da Associação à extinção de limite mínimo para migração ao mercado livre. Por fim, manifestamos apoio ao estabelecimento de prazos justos às Concessionárias para que apresentem posicionamento aos Usuários, a exemplo do estabelecimento do prazo de 30 dias a partir da publicação da Deliberação analisada nessa consulta pública.