

Brasília, 18 de setembro de 2019.

## **Contribuição da Abraceel à Abertura do Mercado Livre de Gás no Estado da Bahia**

Resumo das propostas da Abraceel:

- Abertura de mercado para todos os usuários, sem restrição para os consumidores de grande porte;
- Alternativamente, e em linha com outros estados, abertura gradual do mercado com início no limite mínimo de consumo de 300.000 m<sup>3</sup>/mês;
- Fortalecimento, autonomia e independência da Agência Reguladora, evitando conflito de interesses;
- Efetiva separação entre os ambientes de comercialização, sem classificação de consumidores livres no mercado cativo;
- Harmonização regulatória com outros estados, com aviso prévio para migração de 6 meses e contrato padrão para uso da rede de 1 ano;
- Definição clara da tarifa de uso específica para dutos exclusivos de consumidores livres, autoprodutores e autoimportadores;
- Cálculo tarifário realizado e aprovado exclusivamente pela Agência Reguladora, com revisões periódicas;
- Isonomia entre cativo e livre na alocação dos ganhos decorrentes do compartilhamento dos custos de operação do sistema de distribuição;
- Apoio à definição de “Custo Evitado” como forma de evitar indevido ônus para o consumidor livre;
- Apoio à venda/cessão de excedentes por parte de consumidor livre;
- Separação na fatura do preço do gás, transporte e margem de distribuição;
- Obrigatoriedade de realização de leilões de compra de gás por parte das distribuidoras para atendimento do mercado cativo.
-

## **Introdução**

Inicialmente, parabenizamos a Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos de Energia, Transportes e Comunicações da Bahia (AGERBA) pela abertura da presente Consulta Pública, que pretende implementar o mercado livre de gás natural no Estado da Bahia.

O momento é bastante adequado para a discussão, principalmente em razão da aprovação do Novo Mercado de Gás pelo Governo Federal, que visa um mercado aberto, dinâmico e competitivo, visando a retomada do crescimento econômico brasileiro. Para que a abertura do mercado seja efetiva e atinja os benefícios almejados ao longo de toda a cadeia, é fundamental que os estados também adequem suas regulamentações, harmonizando as regras e ampliando a liberdade de escolha dos consumidores finais.

Corroboramos com a visão da AGERBA de que “a competição na atividade de comercialização de gás é um caminho sem volta, que permitirá, adicionalmente, que as concessionárias de distribuição foquem seus esforços na gestão de ativos inerentes ao sistema de distribuição, ampliando as possibilidades de segregação dos riscos inerentes a essa atividade dos riscos de comercialização, que serão cada vez maiores num mercado de gás aberto à competição”.

Com menos intervenção e mais competição, o preço do gás irá reduzir, atraindo novos agentes e investimentos essenciais para o desenvolvimento do estado. Dessa forma, a Bahia – com seu expressivo potencial tanto no mercado consumidor quanto na produção e importação de gás – pode se beneficiar de uma adequada regulamentação sobre o mercado livre, ampliando a geração de emprego e renda local.

## **Propostas Abraceel**

Apresentamos a seguir as principais propostas da Abraceel para a nova resolução proposta pela AGERBA.

- **Abertura do mercado**

A Agência propõe iniciar a abertura do mercado para consumidores livres de pequeno e médio porte em 1º de janeiro de 2020, com os consumidores de grande porte podendo efetuar sua migração após aviso prévio e vencimento dos contratos com a concessionária e da concessionária com seus fornecedores. Apesar de elogiosa a proposta

de abertura para pequenos, médios e grandes consumidores, na prática a proposta como apresentada pode inviabilizar a abertura do mercado de forma eficiente.

Idealmente, na visão da Abraceel, não deveria haver qualquer limite mínimo para se enquadrar como consumidor livre, devendo ser facultada a todos os consumidores a *opção* de escolher livremente seu fornecedor de gás, em alinhamento com o fundamento constitucional da livre iniciativa. Isso porque a liberdade de escolha estimula a competição, a eficiência, a inovação e traz a redução nos preços para os consumidores.

No entanto, não encontramos precedentes, seja internacionalmente ou em outros estados brasileiros, de uma abertura de mercado que foi iniciada nos pequenos consumidores, com cláusulas que possam dificultar a abertura para os grandes consumidores. Pelo contrário, a experiência internacional, inclusive de outros mercados que não apenas o de gás natural, demonstra que a liberalização é usualmente iniciada pelos consumidores de maior porte, que tem possibilidade de acomodar novas responsabilidades e se preparar mais facilmente para a nova realidade.

Dado o reduzido número de ofertantes no mercado atual, bem como os maiores custos de transação atrelados ao mercado varejista, a opção ideal seria incentivar a abertura no mercado de atacado, considerando um gradual processo de liberalização. No entanto, caso a opção seja pela abertura total já de forma imediata, é fundamental que sejam retiradas as amarras para migração dos grandes consumidores, como dilatado prazo de aviso prévio e obrigatoriedade de término dos contratos de suprimento das distribuidoras.

Alternativamente, e em linha com as mudanças que outros grandes estados estão propondo, tais como São Paulo e Rio de Janeiro, sugerimos uma abertura gradual iniciada com os usuários com um consumo acima de 300.000 m<sup>3</sup>/mês, aplicável a todas as classes de consumo a partir de janeiro de 2020. Isso já acomodaria boa parte do consumo industrial da Bahia, dado que o estado possui hoje pouco mais de 100 indústrias que consomem aproximadamente 2 milhões de m<sup>3</sup>/dia, sendo esse um aspecto essencial para aumentar a competitividade e a atratividade do estado.

- **Fortalecimento, autonomia e independência do regulador**

A AGERBA propõe que os volumes mínimos ou máximos de consumo de gás para migração ao mercado livre, bem como o enquadramento dos usuários para a prestação

do Serviço de Movimentação de Gás, sejam definidos e autorizados pela Secretária de Infraestrutura do Estado da Bahia (SEINFRA).

Como forma de evitar eventuais conflitos de interesses, dado que o Governo do Estado é sócio majoritário da concessionária de distribuição de gás, e com vistas a respeitar a competência de cada uma das instituições, em linha com a legislação estadual, é importante que a definição dos limites e a autorização de usuários seja realizada pela AGERBA, a quem cabe “o poder de regulação, controle e fiscalização dos serviços delegados”, conforme estabelece o Decreto nº 7.426/1998.

Para que o mercado se desenvolva de maneira equilibrada, com estabilidade regulatória e igualdade de condições entre os seus participantes, é imperioso que seja respeitado o papel do órgão regulador, fortalecendo sua atuação, autonomia e independência. Nesse sentido, pleiteamos que a definição dos limites para adesão ao mercado livre, autorização de usuários e qualquer outra questão relacionada ao mercado de gás seja de atribuição exclusiva da AGERBA, sem qualquer relação de submissão de suas decisões com outro órgão do estado.

- **Efetiva separação entre cativo e livre**

A minuta de resolução também propõe que seja de responsabilidade do agente comercializador a contratação do serviço de movimentação de gás canalizado para fornecimento ao consumidor livre de pequeno e médio porte. Segundo a minuta, o consumidor livre de pequeno e médio porte, apesar de escolher livremente seu supridor, continuaria “necessariamente cadastrado como cliente do mercado cativo”, conforme definição sugerida no anexo da minuta.

Para evitar uma confusão de conceitos e uma inadequada alocação de custos e riscos, é fundamental estabelecer uma clara separação entre os mercados livre e cativo. Dessa forma, sugerimos que o consumidor que escolhe livremente seu supridor não seja, em nenhuma hipótese, classificado como integrante do mercado cativo.

Além disso, dado o atual estágio de desenvolvimento do setor, com pouca diversidade de oferta, sugerimos que a contratação do serviço de movimentação seja feita inicialmente pelos efetivos usuários da rede, cabendo ao comercializador apenas a contratação da molécula.

- **Harmonização entre os Estados**

Um dos principais objetivos do Programa Novo Mercado de Gás, além da evolução regulatória nos estados, é a harmonização entre estes. Com isso, é de extrema importância que a resolução do Estado da Bahia já nasça em harmonia com os demais estados que iniciaram o processo de abertura do mercado.

Por exemplo, o texto proposto não delimita o prazo para efetiva migração ao mercado livre de usuários de grande porte, restringindo-o ao vencimento do contrato celebrado pela distribuidora com o supridor, conforme artigo 15 da minuta. Apesar de a AGERBA propor que os contratos de suprimento celebrados pela distribuidora não devam ser superiores a 24 meses, essa proposta constitui barreira ao desenvolvimento do mercado, podendo atrasar a migração de diversos agentes. Diante disso, e em linha com os demais estados, sugerimos que o prazo de aviso prévio para migração ao mercado livre seja fixado em 6 (seis), prazo suficiente para a distribuidora adequar sua compra.

Além disso, a livre negociação do “Contrato de Prestação de Serviço de Movimentação” entre a distribuidora e os agentes livres, conforme proposto no art. 20 da minuta de Resolução, tende a favorecer a distribuidora, monopolista, que poderá utilizar de sua condição impondo cláusulas não isonômicas ou ainda penalidades exageradas aos seus consumidores. Assim, e em linha com outros estados, sugerimos que a AGERBA defina um contrato padrão de uso da rede, com um prazo de prestação de serviço de 1 (um) ano, para evitar este tipo de confronto.

- **Tarifa Específica**

A resolução proposta, em seu art. 28 estabelece que os usuários do Serviço de Movimentação de Gás Canalizado, cujas necessidades de Movimentação de Gás não possam ser atendidas pela concessionária, poderão construir e implantar, diretamente, instalações e dutos necessários para o seu uso específico, em linha com o estabelecido no art. 46 da Lei Federal nº 11.909/2009. Apesar de buscar replicar o disposto na legislação, a proposta não deixa claro como será o tratamento da tarifa específica desses usuários.

Neste sentido, sugerimos que a AGERBA defina com maior clareza como ocorrerá a aplicação das especificidades tarifárias dos usuários com dutos específicos. Como feito pelas agências reguladoras dos estados de São Paulo e Rio de Janeiro, é importante que

a AGERBA estabeleça critérios bem definidos para a TUSD-E, tarifa de uso do sistema específica para dutos exclusivos de consumidores livres, auto importadores e autoprodutores, continuando a facultar a construção dessas instalações por parte dos usuários livres e expurgando os investimentos que não tenham sido realizadas pela distribuidora da tarifa, em linha com o estabelecido na Lei do Gás.

- **Cálculo tarifário**

Como disposto no art. 41 da resolução proposta, as tarifas referentes aos serviços de movimentação serão propostas pela concessionária e definidas por meio de resolução da AGERBA.

Tendo em vista o disposto no Decreto n° 7.426/1998, que estabelece que é de responsabilidade única do órgão regulador a definição das tarifas referentes ao Serviço de Movimentação, a Abraceel salienta a importância de o cálculo das tarifas, aplicadas aos livres e cativos, ser efetuado exclusivamente pela AGERBA, sem proposta da distribuidora. Também destacamos a necessidade da realização da revisão tarifária periódicas em prazos determinados pela Agência.

- **Isonomia entre cativo e livre**

No art. 47 é proposto que os ganhos decorrentes do compartilhamento dos custos de operação do Sistema de Distribuição com novos usuários que venham a ser atendidos no âmbito do Serviço de Movimentação sejam integralmente considerados na redução da margem bruta do mercado cativo e da Tarifa de Movimentação.

Tendo em vista que os usuários cativos e livres são usuários da rede, não há razão para discriminação entre os ambientes de comercialização, devendo o mercado livre também ser considerado nos ganhos do compartilhamento de custos de operação do sistema, assegurando isonomia entre os mercados.

- **Encargo de Comercialização**

Também foi proposto no art. 41, inciso II, que a tarifa do consumidor livre seja estabelecida conforme as margens brutas de cada segmento e faixas de consumo do mercado cativo, com exclusão do “Custo Evitado”, que envolve o custo diretamente imputável aos consumidores cativos da Concessionária, por exemplo, os custos com cobrança, inadimplência, atendimento, e outros.

Parabenizamos a AGERBA pela proposta, uma vez que os agentes do mercado livre não devem incorrer em custos em duplicidade. Alinhado com a proposta, ressaltamos o exemplo do Estado de São Paulo, que fixou uma redução de 9,0% sobre a margem máxima de distribuição, fruto do expurgo de despesas relacionadas à compra e venda de gás, tais como as despesas comerciais, de comunicação e marketing e de gestão para aquisição de gás e transporte.

- **Venda/cessão de excedentes**

A venda ou cessão de excedentes por parte dos consumidores livres é uma medida fundamental para aumentar o grau de competição do mercado e estimular a eficiência, mas também importante para incentivar a contratação de longo prazo.

Parcela significativa dos consumidores industriais, por exemplo, está inserida em um contexto de elevada volatilidade de mercado, o que faz que estejam sujeitos a grandes variações de produção. Esses consumidores, assim como todos os demais usuários livres, devem possuir mecanismos de gestão capazes de possibilitar a adequação do seu portfólio de contratação, de forma a mitigar penalidades por excesso ou falta de consumo que causam desequilíbrios financeiros indesejáveis.

A possibilidade de venda de excedentes estimula a contratação de longo prazo, incentivando investimentos por toda a cadeia do gás natural, intensivos em capital e de elevado prazo de maturação. Além disso, estimula a criação de um mercado secundário, o que contribui para a maior liquidez de mercado, diversificação da oferta e otimização do portfólio de contratação do energético.

Diante disso, a Abraceel parabeniza a iniciativa proposta do Art. 8 da resolução, no qual dita que os consumidores livres de grande porte podem realizar venda ou cessão da capacidade excedente de gás canalizado, desde que, no caso de utilização do gás adquirido por usuário situado na área da concessão. Apenas sugerimos, que os consumidores livres, em qualquer classe de consumo possa desfrutar dessa medida, estimulando a competitividade da indústria local e o desenvolvimento sustentável do mercado livre.

- **Separação dos itens da fatura**

Com vistas a oferecer maior transparência ao mercado, sugerimos que a AGERBA regulamente a obrigatoriedade de separação na fatura dos usuários das informações relativas ao preço da molécula, transporte e a margem da distribuição.

Trata-se de procedimento de baixo custo e fácil execução, capaz de estimular o desenvolvimento do mercado livre a partir da transparência das informações e em linha com as diretrizes do “Novo Mercado de Gás”.

A sua operacionalização pode ser realizada com base nas informações públicas disponíveis nos processos de reajuste e revisão tarifária e visa assegurar que qualquer usuário saiba exatamente o que está pagando.

- **Leilões de suprimento de gás**

Por fim, outro ponto crucial para o desenvolvimento do mercado diz respeito à realização de leilões/chamadas públicas para a compra de gás natural por parte das concessionárias de distribuição para atendimento ao mercado cativo.

Além de ampliar a competição, a realização de leilões regulados está alinhada com as melhores práticas regulatórias, sendo uma forma simples de evitar práticas anticoncorrenciais e promover a transparência para os usuários.

Assim, a aquisição de gás via leilão deve ser o principal e preferencial mecanismo de contratação das distribuidoras, de forma a promover a concorrência entre os vendedores em igualdade de competição.

Nesse sentido, deve ser facultada a possibilidade de participação de todos os agentes vendedores, tais como pequenos e médios produtores on shore e off shore, importadores de gás natural canalizado e de GNL, comercializadores e produtores de biometano.

A participação desses novos agentes nos leilões de compra das distribuidoras é um incentivo ao investimento, pois minora o risco do fornecedor, promovendo, em consequência, o crescimento da indústria do gás natural no país. Ademais, cria os meios necessários para que o consumidor cativo seja atendido com o gás ao menor preço possível.

Diante disso, é imperioso que a AGERBA estabeleça a preferência para a realização de leilões para a aquisição de gás natural por parte das distribuidoras para atendimento do

mercado cativo, assegurando a competição, transparência e o desenvolvimento do mercado.

Atenciosamente,

Bernardo Sicsú  
**Consultor Técnico**

Danyelle Bemfica  
**Estagiária**

Alexandre Lopes  
**Diretor Técnico**