

Brasília, 13 de dezembro de 2019.

Contribuição da Abraceel à Proposta de Ajustes à Deliberação nº 3862 da AGENERSA

Processo E-22/007/300/2019: Estudo e reformulação do arcabouço regulatório para autoprodutor, autoimportador e consumidor livre de gás natural no Rio de Janeiro.

Resumo:

- A proposta em discussão, apresentada pelas próprias concessionárias de distribuição, que têm interesse direto na preservação do monopólio, representa um grave retrocesso e está desalinhada aos esforços do Novo Mercado de Gás;
- A regulamentação aprovada há menos de seis meses e fruto de extenso debate público deve ser preservada;
- Qualquer proposta de aprimoramento deve ser precedida de consulta pública formal, aberta à contribuição de todos os agentes, e deve ser realizada com base em proposta elaborada pelo órgão regulador; e
- Deve-se ter especial atenção com a continuidade da autonomia e independência da Agência Reguladora.

Visão Geral

A Agência Reguladora de Energia e Saneamento Básico do Estado do Rio de Janeiro (Agenera) publicou, no dia 18 de junho desse ano, a Deliberação nº 3.862, que reformulou o arcabouço regulatório do mercado livre de gás natural no Rio de Janeiro.

Posteriormente, as concessionárias CEG e CEG Rio apresentaram proposta de alteração a essa Deliberação, bem como proposta de metodologia de cálculo da tarifa específica para uso do sistema de distribuição (TUSD-E).

Diante disso, a Agenera solicitou que *agentes específicos* se manifestassem em relação à proposta enviada pelas concessionárias, tal como demonstrado no comunicado a seguir extraído do site da Agência:



Tal ação causou grande estranheza e surpresa ao mercado, uma vez que a discussão não se deu no âmbito de consulta pública formal e, portanto, sem possibilidade de participação de todos os agentes interessados, e foi realizada com base em proposta de empresas que são parte diretamente interessada no processo.

Ademais, é importante lembrar que o parágrafo único, do art. 1º, da Deliberação nº 3.862, determinou que a Câmara de Energia (CAENE) da Agenera, em prazo de 30 dias da publicação da citada deliberação, apresentasse minutas contendo (i) as novas condições gerais de fornecimento para autoprodutores, autoimportadores e consumidores Livres, e (ii) a regulamentação do agente comercializador. Além disso não ter ocorrido, o mercado acabou surpreendido com a presente discussão.

Assim, como forma de preservar a autonomia e independência da Agenera, as boas práticas regulatórias, bem como o tratamento isonômico aos agentes, é fundamental que qualquer alteração na regulamentação, quando posta em consulta

pública pelo regulador, seja feita com base em proposta elaborada pela própria Agenera e possibilidade de participação de todos, preservando o interesse público.

Ressalta-se, ainda, que a Deliberação nº 3.862 colocou o Rio de Janeiro como protagonista no mercado de gás nacional, tendo sido reconhecida pelos agentes de mercado como um grande avanço em prol da liberalização do mercado, um exemplo a ser seguido por outros Estados, alinhado com os objetivos do “Novo Mercado de Gás”.

O aceite, pela Agência Reguladora do Estado do Rio de Janeiro, de submeter a proposta de ajuste apresentada pelas concessionárias de distribuição representa um grave retrocesso na sua atuação, comprometendo sua isenção, indo em sentido contrário aos objetivos da regulação vigente e colocando a perder um importante trabalho realizado e publicado pelo regulador após exaustivo debate público.

Nesse sentido, a Abraceel pleiteia que **a Agenera não considere os ajustes propostos pelas Concessionárias CEG e CEG-Rio e preserve integralmente a regulamentação vigente na Deliberação AGENERSA nº 3.862, de 18/06/2019, através de ato do Conselho Diretor, com base nas razões de fato e de direito apresentadas neste documento**, em prol da comunidade fluminense, da competitividade da economia local, do incremento de estratégias de concorrência e da abertura e eficiência do mercado de gás no país.

Itens Específicos

Sem adentrar em todos os pontos de alterações apresentados pelas concessionárias, é importante destacar alguns dos principais retrocessos propostos:

- **Mercado livre**

As concessionárias sugerem que os agentes livres sejam obrigados a firmar contrato de uso do sistema de distribuição por prazo mínimo de dois anos.

Propõe que as migrações do mercado cativo para o livre obedeçam a ciclos migratórios bienais, sendo o que o primeiro teria início apenas em 2022.

Além disso, sugerem que o aviso prévio de migração do cativo para o livre seja feito com antecedência mínima de 12 meses da data de exercício da opção, que deverá coincidir com a data de início do ciclo migratório subsequente.

É evidente que tais propostas são contrárias a abertura do mercado de gás natural e buscam atender aos interesses específicos das concessionárias para manter o monopólio, criando barreiras desnecessárias a livre escolha dos usuários.

São propostas que não guardam paralelo com nenhum outro Estado da Federação, carecem de embasamento técnico e vão em sentido contrário ao Novo Mercado de Gás, com potencial de colocar o Rio de Janeiro com uma das regulamentações mais atrasadas do país.

- **Tarifas específicas**

As concessionárias propõem que apenas novos volumes de gás façam jus às tarifas específicas, sem aplicação do conceito em dutos já construídos.

Sugerem também que a tarifa específica seja calculada por segmento de consumo, com a metodologia sendo apresentada pelas próprias concessionárias.

Além disso, sugerem que a tarifa específica seja acrescida de uma parcela de remuneração sobre o investimento em duto que não foi construído pela concessionária.

Desnecessário mencionar que tais propostas são claramente ilegais, estão desalinhadas com as boas práticas regulatórias e criam barreiras aos investimentos, prejudicando a criação de emprego e renda.

A Lei do Gás, em seu art. 46, é clara ao estabelecer a aplicação das especificidades das tarifas em dutos construídos não apenas pelos agentes, como também pelas distribuidoras estaduais, sem qualquer distinção sobre o período em que estas foram construídas.

Não obstante, a segregação por segmento de consumo não retrata as especificidades das instalações, o que vai em sentido oposto ao definido pela Lei do Gás.

Além disso, a cobrança de remuneração de capital em investimento não realizado pelo agente é indevida, gerando enriquecimento sem causa, que não pode se confundir com a remuneração pelas atividades de operação e manutenção.

Por óbvio, apenas no caso de ramal dedicado construído pela concessionária é que pode existir parcela de remuneração pelo capital empregado na sua construção, acrescido da já prevista remuneração pelo Opex.

Finalmente, as metodologias e tarifas relacionadas ao uso do sistema de distribuição devem ser determinadas pela Agenera, que possui equipe técnica para tal finalidade, preservando assim a sua autonomia e independência.

Contribuição Abraceel

Como contribuição ao aprimoramento da Deliberação nº 3.862, a Abraceel anexa sua contribuição original que apresenta outros possíveis pontos de melhoria, sempre se colocando à disposição do regulador para prestar qualquer esclarecimento que for necessário.

Conclusão

Em resumo, a Abraceel solicita que a proposta das concessionárias CEG e CEG Rio não prospere, por evidente conflito de interesse, sendo mantida a Deliberação nº 3.862 da Agenera, publicada no dia 18 de junho de 2019.

Além disso, a Abraceel entende que sempre que alguma parte interessada sugerir qualquer mudança na regulamentação, essa deve ser previamente analisada pelo Agente Regulador, que deverá apresentar sua proposta à consulta pública formal, para manifestação de todos os agentes interessados.

Atenciosamente,

Danyelle Bemfica
Estagiária

Bernardo Sicsú
Diretor de Eletricidade e Gás

ANEXO

Brasília, 27 de maio de 2019.

Contribuição da Abraceel à Revisão das Regras do Mercado Livre de Gás no Rio de Janeiro

Processo E-22/007/300/2019: Estudo e reformulação do arcabouço regulatório para autoprodutor, autoimportador e consumidor livre de gás natural no Rio de Janeiro.

Resumo das propostas da Abraceel:

- Redução para 5.000 m³/dia do volume mínimo aplicado ao consumidor livre.
- Exclusão de período mínimo para contratação de gás no mercado livre.
- Redução para 12 meses, prorrogáveis por igual período, do prazo para contratação do serviço de distribuição por usuário livre.
- Revisão do valor do encargo de comercialização para reduzir a tarifa de uso do consumidor livre.
- Definição de metodologia para aplicação de tarifa específica aos usuários livres.
- Possibilidade de venda/cessão de excedentes por parte de consumidor livre.
- Inclusão da figura do consumidor parcialmente livre.
- Redução para seis meses do prazo para aviso prévio de migração do consumidor cativo para consumidor livre.
- Separação na fatura do preço do gás, transporte e margem da distribuição.
- Obrigatoriedade de realização de leilões de compra de gás por parte das distribuidoras para atendimento do mercado cativo.

Introdução

Inicialmente, parabenizamos a Agência Reguladora de Energia e Saneamento Básico do Estado do Rio de Janeiro (Agenera) pela abertura da presente análise e manifestação, que busca modernizar a regulamentação dos serviços de distribuição e comercialização do gás natural para consumidores livres no Rio de Janeiro.

O momento é bastante adequado para a discussão, principalmente em razão do iminente anúncio pelo governo federal do “Novo Mercado de Gás”, que exigirá a modernização da regulamentação estadual para que a abertura do mercado ocorra em toda a cadeia e possa trazer benefícios para os consumidores finais.

Também enaltecemos o movimento de simplificação promovido pela Agência, que tenta consolidar em ato único toda a regulamentação sobre o tema, hoje dispersa em 12 deliberações¹. **O exemplo da Agenera deveria ser seguido por outras agências reguladoras.**

Por fim, e antes de adentrar nas contribuições específicas sobre o tema, sugerimos que a Agenera disponibilize para consulta pública a sua proposta de regulamentação, visto que não houve a divulgação de nenhuma minuta, etapa importante para a transparência do processo e em linha com as melhores práticas regulatórias.

Propostas Abraceel

Elencamos a seguir as principais propostas para a modernização do arcabouço regulatório para autoprodutor, autoimportador e consumidor livre de gás natural no Rio de Janeiro.

- **Volume mínimo para consumidor livre**

Como se sabe, a Agenera definiu o volume mínimo para que consumidores possam escolher livremente seu fornecedor de gás no Rio de Janeiro em 25.000 m³/dia. Tal valor é 2,5 vezes superior ao volume mínimo estabelecido nos estados de São Paulo

¹ Deliberações AGENERSA [Nº 738/2011](#), [Nº 1250/2012](#), [Nº 1357/2012](#), [Nº 1616/2013](#), [Nº 2850/2016](#), [Nº 2924/2016](#), [Nº 3029/2016](#), [Nº 3163/2017](#), [Nº 3164/2017](#), [Nº 3165/2017](#), [Nº 3243/2017](#) e [Nº 3244/2017](#).

e Minas Gerais (10.000 m³/dia) e aproximadamente três vezes superior à média do consumo industrial (8.400 m³/dia) no estado do Rio de Janeiro.

Para modernizar a regulamentação fluminense, faz-se necessária a redução desse limite para todas as classes de consumo. Idealmente, na visão da Abraceel, não deveria haver qualquer limite, devendo ser facultada a todos os consumidores a livre escolha do 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. Só a competição ampla liberta o consumidor do monopólio e reduz o preço do gás no mercado!

No entanto, considerando o processo gradual de abertura do mercado, sugerimos que a Agenera reduza o volume mínimo de 25.000 m³/dia para 5.000 m³/dia, aplicável a todas as classes de consumo, de forma a colocar o estado do Rio de Janeiro na vanguarda do mercado de gás natural brasileiro.

Vale lembrar que o estado de São Paulo pretende revisar e aprimorar as regulações referentes ao consumidor livre de gás no 2º semestre deste ano, com o objetivo de fomentar o livre mercado paulista, tal como disposto na Agenda Regulatória da Arsesp 2019-2020. Isso deverá acarretar em redução do volume mínimo hoje praticado de 10.000 m³/dia, sendo importante que o Rio de Janeiro se antecipe a essa alteração.

Também é imperioso enfatizar que a redução desse volume é crucial para a competitividade do estado do Rio de Janeiro, maior produtor de gás do país, de forma que as riquezas produzidas no estado sejam canalizadas para a indústria local, com a geração de emprego e renda para a comunidade fluminense.

- **Prazos do contrato bilateral**

Outro ponto central para a modernização do arcabouço regulatório do consumidor livre é o período mínimo do contrato bilateral. A Agenera definiu que o consumidor deve firmar contrato de, no mínimo, cinco anos para se tornar livre no Rio de Janeiro, medida que inibe a abertura do mercado de gás.

Entendemos que não há razão técnica para tal limitação e a medida vai em sentido oposto ao livre mercado, devendo o prazo do contrato bilateral ser livremente

negociado entre as partes. Esse é o caso aplicado, por exemplo, nos estados de São Paulo e Minas Gerais.

Dessa forma, sugerimos que a Agenesra retire essa limitação como forma de fomentar o mercado livre de gás e atingir os objetivos propostos com a presente consulta pública.

- **Prazo do contrato de uso**

De forma semelhante, a Agenesra definiu como obrigatória a contratação por cinco anos do serviço de distribuição por parte de consumidor livre, outro prazo demasiadamente extenso e que dificulta o desenvolvimento do mercado livre.

Nesse sentido, sugerimos que o período seja reduzido para 12 meses, prorrogáveis por igual período, padronizando os contratos de uso a serem firmados entre as concessionárias de gás e os consumidores livres no estado.

- **Tarifa de uso do Mercado Livre**

Dentre os pontos de destaque da regulamentação do mercado livre de gás fluminense está a tarifa de uso aplicada aos usuários livres (consumidores livres, autoprodutores e autoimportadores), que possui desconto de 1,9% em relação à margem de distribuição dos cativos, fruto da exclusão dos encargos de comercialização.

Trata-se de uma medida alinhada com a legislação vigente e fundamental para o mercado livre, pois a distribuidora não deve ser remunerada por atividade não exercida por ela e tampouco os agentes do mercado livre devem incorrer em custos em duplicidade (custos de comercialização da compra bilateral + custos de comercialização da distribuidora para o mercado cativo).

Ocorre que na época da definição do encargo de comercialização, o percentual de 1,9% acabou sendo arbitrado pela Agenesra, que na falta de informações optou por utilizar o mesmo percentual aplicado em São Paulo.

Nesse sentido, vale destacar que a Arsesp sugeriu recentemente a revisão do valor para o estado de São Paulo, propondo a redução de 9,3% 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.

Assim, ao passo que elogiamos a Agenera pelo expurgo do encargo de comercialização dos usuários livres, medida que busca separar os custos do serviço de distribuição da atividade de compra e venda de gás, propomos que o regulador revise o valor aplicado no Rio de Janeiro, nos mesmos moldes de São Paulo, de forma a assegurar a correta alocação de custos no setor.

Além disso, sugerimos que a Agenera retire a restrição que estabelece o desconto apenas aos consumidores livres que não adquirirem gás do mesmo supridor da concessionária, pois não é razoável definir o desconto com base na escolha do fornecedor do consumidor livre.

- **Tarifa de uso específica**

Ainda na questão tarifária, é fundamental que a Agenera estabeleça metodologia para tratar os casos de usuários livres atendidos por ramais dedicados, tal como estabelecido no art. 46 da Lei do Gás.

O desconto de 22,5% estabelecido nas margens de novos empreendimentos representa importante avanço, mas não assegura o definido na legislação, que exige o cálculo da tarifa de acordo com as especificidades de cada instalação.

Além disso, o desconto é limitado a ramais conectados nos gasodutos de transporte, o que não é razoável, sendo necessário contemplar também os casos que partem de terminais de recepção (*citygates*), estações de processamento e regaseificação.

Dessa maneira, sugerimos que a Agenera adote os princípios aplicados em São Paulo e estabeleça metodologia de tarifa de uso específica para todos os usuários livres atendidos por ramais dedicados.

- **Venda/cessão de excedentes**

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

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.

Além disso, essa possibilidade não é novidade no país. O estado do Mato Grosso do Sul, por exemplo, por meio da Portaria Agepan nº 103, de 27.12.2013, facultou ao consumidor livre a cessão do seu excedente de gás natural, servindo de inspiração para outros estados.

Assim, a Abraceel sugere que a Agenersa permita a venda/cessão de excedentes dos consumidores livres, estimulando a competitividade da indústria local e o desenvolvimento sustentável do mercado livre.

- **Consumidor parcialmente livre**

Entendemos que também deve ser permitida a qualquer consumidor a aquisição de gás no mercado livre para suprir apenas parte de suas necessidades, de acordo com sua estratégia de contratação, permanecendo a distribuidora com uma parcela remanescente do fornecimento.

Além de favorecer a gestão de riscos pelo consumidor, a figura do consumidor parcialmente livre pode ser importante para o momento inicial de desenvolvimento do mercado livre, considerando a baixa diversidade a oferta de gás. A medida também favorece a distribuidora, que permanece com parte do suprimento original.

Assim, sugerimos que a Agenersa inclua o detalhamento da figura do consumidor parcialmente livre, em linha com o aplicado em São Paulo e no setor elétrico, onde isso já é praticado há muitos anos, com efeito benéfico para todas as partes.

- **Aviso prévio para migração**

Atualmente, consumidores no Rio de Janeiro devem avisar a concessionária de distribuição com 270 dias de antecedência sua intenção de migrar para o mercado livre.

Sugerimos que esse prazo seja reduzido para seis meses, em linha com o prazo estabelecido em São Paulo e também inspirado no paradigma do setor elétrico brasileiro, prazo suficiente para a distribuidora adequar sua compra.

- **Separação dos itens na fatura**

Com vistas a oferecer maior transparência ao mercado, sugerimos que a Agerensa regulamente a obrigatoriedade de separação na fatura dos usuários das informações relativas ao preço do gás, 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.

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 obrigatoriedade de realização de leilões/chamadas públicas para a compra de gás natural por parte das concessionárias de distribuição para atendimento ao mercado cativo. Distribuidoras de diferentes estados da federação já estão promovendo esses leilões, a exemplo do que ocorre no setor elétrico brasileiro.

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 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 Agenesra estabeleça a obrigatoriedade de 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

Alexandre Lopes
Diretor Técnico

Reginaldo Medeiros
Presidente Executivo