

Brasília, 12 de março de 2020.

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

Resumo

- Exclusão do capítulo VII (“Do Comercializador”), devendo ser necessária apenas a autorização já aprovada pela ANP para a atividade de comercialização de gás
- Definição de cronograma para abertura do mercado
- Definição da figura do consumidor parcialmente livre
- Previsão de regra de desistência na migração do consumidor para o mercado livre
- Necessidade de arbitragem da Agerba em negativas feitas pela distribuidora
- Realização de consulta pública para definição do Custo Evitado
- Inclusão do biometano nas definições do gás natural
- Permissão de comercialização direta dos excedentes do consumidor livre
- Obrigatoriedade de divulgação de contrato padrão do serviço de movimentação
- Responsabilidade do consumidor livre na programação da movimentação de gás

Introdução

A Associação Brasileira dos Comercializadores de Energia (Abraceel) apresenta contribuição à minuta de Resolução que propõe implementar o mercado livre de gás natural no Estado da Bahia.

Antes de adentrar nos aspectos específicos da proposta de resolução, é imperioso destacar os esforços da Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos de Energia, Transportes e Comunicações da Bahia (Agerba) na busca por dinamizar o mercado de gás local, ampliando a competição e a eficiência, em movimento alinhado ao Novo Mercado de Gás e a experiência internacional.

Também deve ser elogiado o fato de a Agerba submeter a nova consulta pública sua nova minuta de resolução, elaborada após ampla audiência pública e análise das contribuições, o que torna o processo mais participativo, transparente e harmônico – um exemplo a ser seguido por outros órgãos reguladores.

A nova minuta de resolução traz diversos aprimoramentos em relação à sua proposta original e maior alinhamento com as normas de outros estados, com destaque para as regras de migração do consumidor cativo para o livre, a desverticalização jurídica e contábil para a distribuidora exercer a atividade de comercialização e o respeito ao papel da Agência Reguladora.

Aliás, o movimento de reconhecer a autonomia e independência do órgão regulador representa grande evolução e é fundamental para que o mercado de gás na Bahia se desenvolva de maneira equilibrada, sem conflito de interesses e com estabilidade regulatória e igualdade de condições entre os seus participantes.

Assim, a Abraceel, ao passo em que parabeniza a Agerba pelos avanços propostos, apresenta pontos de aprimoramento na nova minuta de resolução que são importantes para que os benefícios da abertura do mercado – como a diversificação da oferta e a redução do preço do gás – possam se propagar de maneira mais célere e intensa pela economia local.

Propostas Abraceel

- **Comercializador**

O principal ponto de preocupação da Abraceel diz respeito às regras sugeridas para o comercializador, detalhadas no capítulo VII da minuta de resolução. Dentre essas estão a necessidade de autorização junto à Agerba (além da ANP) e a obrigatoriedade de assinatura de Termo de Compromisso e apresentação do contrato de comercialização, com informação do preço negociado bilateralmente.

Em relação à atividade econômica de comercialização de gás natural, é fundamental estabelecer sua distinção constitucional em relação ao serviço local de distribuição de gás canalizado, e por consequência, o que é atribuição dos órgãos reguladores estaduais.

Com efeito, a Constituição Federal estabelece, em seu artigo 22, inciso IV, a competência privativa da União para legislar sobre energia. Já o artigo 177 da Constituição Federal, incisos I, II e IV, ratifica o monopólio da União para as atividades de exploração, importação/exportação e transporte marítimo de gás natural.

Os parágrafos 1º e 2º do artigo 177 estabelecem que a legislação federal deva estabelecer as condições para a exploração das atividades de competência da União acima mencionadas, bem como as condições de contratação do gás produzido, importado/exportado ou transportado por meio marítimo, estabelecendo, portanto, competência federal para regulamentar a atividade econômica de comercialização (compra e venda) de gás natural.

Por outro lado, o artigo 25 da Constituição Federal dispõe sobre a competência dos Estados para explorar os serviços locais de gás canalizado, na forma da lei e vedada a edição de medida provisória para a sua regulamentação, instituindo a competência estadual para regulamentar o serviço local de distribuição de gás natural.

Assim, é fundamental observar que a atividade econômica de comercialização de gás natural e a aquisição de gás no mercado nacional pelos consumidores livres não se caracterizam, em nenhuma hipótese, como “serviços locais de gás canalizado”, considerando que:

- 1) a comercialização e a aquisição de gás por consumidores livres se enquadram como atividade econômica de compra e venda, e não como a prestação de um serviço, esse referido no Art. 25 §2º da Constituição Federal; e
- 2) a comercialização e a aquisição de gás por consumidores livres são realizadas em âmbito nacional conforme o artigo 177 da Constituição Federal, negociadas com produtores, importadores, comercializadores e demais agentes localizados em todo o território nacional, não se enquadrando com uma atividade local, a qual se refere o Art. 25 §2º da Constituição Federal.

Nesse sentido, a ANP estabeleceu a Resolução ANP nº 052/2011 que regulamenta tanto a autorização da atividade de comercialização de gás no país como o registro de contratos de compra e venda de gás natural, sendo desnecessária a proposta sugerida pela Agerba.

Os agentes interessados na comercialização de gás natural já enviam uma extensa lista de documentos ao regulador federal para obter sua autorização, bem como estão obrigados a apresentar os contratos de compra e venda assinados e ficam sob fiscalização da ANP, não estando claros os benefícios, nem a competência, dessa regulamentação também em nível estadual.

A proposta, inclusive, é prejudicial ao regulador estadual, que assume responsabilidades que não são suas e passa a lidar com informações estratégicas que correm o risco de vazamento e que podem prejudicar sobremaneira empresas e o mercado. Vale lembrar, por exemplo, que a ANP possui infraestrutura de alta tecnologia desenvolvida exclusivamente para lidar com a segurança de informações estratégicas, tais como a de preço dos contratos bilaterais.

Além disso, a definição de normas para a atividade de comercialização em âmbito estadual, além de inadequada, vai em sentido contrário aos objetivos propostos pela nova regulamentação, pois burocratiza o processo de abertura e dificulta a entrada de novos agentes no mercado, reduzindo a competição, liquidez e eficiência do mercado, o que no final será prejudicial ao consumidor localizado no estado.

É importante que o regulador estadual esteja consciente da alavanca de desenvolvimento econômico que o mercado livre de gás pode ser para o estado, atraindo investimentos em produção e distribuição, elevando a competitividade da indústria local e aumentando a arrecadação estadual.

Assim, a Abraceel pleiteia a exclusão de todo o capítulo VII (“Do Comercializador”) da minuta de resolução, devendo ser necessária apenas a autorização já aprovada pela ANP para exercício da atividade de comercialização de gás natural.

Dessa forma, caso um comercializador perca o registro emitido pela ANP para exercício da atividade de comercialização de gás natural, estará automaticamente impossibilitado a comprar ou vender gás natural com qualquer agente localizado na Bahia.

- **Abertura do mercado**

A nova proposta de resolução traz importantes avanços nas regras para abertura do mercado e migração dos consumidores para o mercado livre, com destaque para o

limite de migração em 300 mil m³/mês e o aviso prévio de 6 meses, ambos pleiteados pela Abraceel.

A Associação, inclusive, contribuiu na primeira consulta pública no sentido de que, caso a abertura de mercado não fosse possível para todos os usuários, sem restrições para os consumidores de grande porte, fosse estabelecida abertura do mercado com início no limite mínimo de consumo de 300 mil m³/mês.

Tal como destacado anteriormente, idealmente não deve existir qualquer limite mínimo para que o consumidor possa exercer a *opção* de escolher livremente seu fornecedor, em alinhamento com o fundamento constitucional da livre iniciativa.

Assim, apesar de elogioso o novo limite de migração proposto, alinhado com outros estados da federação, a Abraceel pleiteia que a Agerba estabeleça cronograma para abertura do mercado de forma a ampliar a liberdade de escolha dos consumidores.

A Agerba, inclusive, tem a oportunidade de tomar a liderança desse processo de abertura nos estados e fixar limite inferior aos 300 mil m³/mês já de partida, o que aumentaria a competitividade, atratividade e protagonismo do estado.

- **Consumidor parcialmente livre**

Figura essencial para o processo de abertura do mercado, o consumidor parcialmente livre é responsável por suprir parte de suas necessidades no mercado livre e outra parte no mercado cativo.

Além de favorecer a gestão de riscos pelo consumidor, em respeito a sua própria estratégia de contratação, essa figura é especialmente importante para o momento inicial de desenvolvimento do mercado livre, considerando a baixa diversidade de ofertantes.

Com isso, o consumidor pode realizar um processo de transição, se beneficiando do processo de abertura do mercado ao mesmo tempo em que mitiga riscos associados ao processo de migração. -

Assim, a Abraceel sugere que a Agerba inclua a figura do consumidor parcialmente livre, permitindo ao consumidor que atender aos requisitos da resolução a aquisição simultânea de gás no mercado livre e cativo, em linha com o aplicado em

São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro e no setor elétrico brasileiro, onde isso já é praticado há muitos anos, com efeito benéfico para todas as partes.

- **Desistência**

Importante também que a resolução da Agerba estabeleça regra para permitir a desistência do consumidor em migrar para o mercado livre após aviso prévio à distribuidora, o que oferece clareza e segurança aos agentes, assegurando maior dinamismo ao mercado.

- **Arbitragem**

Nessa mesma linha, também é fundamental que negativas feitas pela distribuidora no processo de migração sejam objeto de análise e eventual arbitragem por parte da Agerba. A medida visa assegurar o direito dos consumidores e mitigar o risco de desnecessária e indesejada judicialização.

- **Custo Evitado**

A minuta de resolução define que as tarifas aplicadas aos consumidores livres serão definidas por meio de Resolução da Agerba e serão equivalentes às tarifas de cada segmento correspondente ao mercado cativo, abatendo-se o custo de aquisição do gás e os Custos Evitados.

Conforme bem descrito na minuta, o Custo Evitado envolve custos diretamente imputáveis aos consumidores cativos da Concessionária como, por exemplo, os custos com comunicação e marketing, despesas de pessoal da diretoria comercial e do centro de custo de suprimento de gás, despesas jurídicas relacionadas com a comercialização e custos da distribuidora com a aquisição de gás e transporte, incluindo penalidades impostas no contrato de suprimento.

Nesse sentido, a Abraceel parabeniza a Agerba pela proposta, uma vez que os agentes do mercado livre não devem incorrer em custos em duplicidade. Alinhado com a proposta, ressalta-se o exemplo do Estado de São Paulo, que fixou redução de 9,0% sobre a margem máxima de distribuição, fruto da consideração do Custo Evitado.

Dado que a minuta de resolução estabelece a possibilidade de a Agerba realizar Consultas Públicas para auxiliar na definição das tarifas aplicadas aos consumidores

livres, a Abraceel destaca a importância da participação pública em todas as definições tarifárias da Agência, incluindo o cálculo do Custo Evitado.

- **Comercialização de excedentes**

Também deve ser elogiada a proposta da Agerba de facultar ao consumidor livre a comercialização de seus excedentes de gás, medida fundamental para aumentar o grau de competição do mercado e estimular a eficiência.

No entanto, a proposta vem acompanhada de uma barreira, pois obriga o consumidor livre a qualificar-se como comercializador para poder transacionar seus excedentes. Para a Abraceel, não estão claras as motivações para tal barreira, que eleva custos de transação, burocratiza o setor e retira dinamismo do mercado.

A comercialização de excedentes deve ser estimulada e facilitada, dado que 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, que contribui para a maior liquidez de mercado, diversificação da oferta e otimização do portfólio de contratação do energético.

Como o próprio nome diz, trata-se da possibilidade de o consumidor vender seus excedentes. No limite, se é obrigado a esse consumidor constituir um comercializador, entidade jurídica separada, não se está mais tratando da venda de excedentes, mas de uma compra e venda normal, como todas as demais, tendo o consumidor que canalizar suas contratações na comercializadora.

Trata-se de uma barreira a gestão adequada do portfólio do consumidor, na medida em que esse encontrará dificuldades para mitigar penalidades por excesso ou falta de consumo em momentos de volatilidade.

No setor elétrico brasileiro, por exemplo, a possibilidade do consumidor comercializar seus excedentes já ocorre há algum tempo, sem que esse tenha que necessariamente abrir uma comercializadora.

Assim, a Abraceel pleiteia que o consumidor livre possa comercializar seus excedentes de forma direta, sem ter que constituir comercializadora para esse propósito.

- **Biometano**

Devido ao potencial de produção de biometano, que vem se tornando significativo em todo o país, e de modo a obter outras fontes de suprimento de gás no Estado da Bahia, a Abraceel sugere a inclusão do biometano nas definições de gás da minuta de resolução.

São Paulo, por exemplo, já considera o biometano como uma das fontes de suprimento do seu mercado de gás, incluindo o termo explicitamente na definição de gás natural, com um diferencial aos consumidores que optarem por consumir apenas por essa fonte, de não possuírem limites de migração para o ambiente livre.

- **Contrato padrão**

Outra medida importante para o desenvolvimento do mercado livre diz respeito a divulgação de um contrato padrão de prestação de serviço de movimentação de gás por parte da distribuidora.

Tal medida permite que o mercado tenha maior segurança e transparência no processo de migração, mitigando o risco de tratamento discriminatório por parte da distribuidora.

Com esse tipo de contrato, os agentes podem se programar diante das condições impostas no contrato, além de aumentar a rapidez na contratação e migração do consumidor ao mercado livre.

Questões, por exemplo, como o tratamento e responsabilidade dos agentes na medição, devem ser definidas nesse contrato padrão, evitando que questões técnicas atrapalhem o desenvolvimento do mercado.

Logo, a Abraceel recomenda a obrigatoriedade de divulgação por parte da concessionária de um contrato padrão de prestação de serviço de movimentação de gás, homologado por parte da Agerba, garantindo que o contrato esteja aderente às boas práticas, sem barreiras regulatórias e custo adicional ao consumidor.

- **Rede de Distribuição Exclusiva, dedicada e específica**

É fundamental para a dinamização do mercado que os agentes livres possam construir suas as redes dedicadas, e por consequência não interligadas à malha de distribuição, com pagamento de TMOV-E, específica para cada projeto.

No entanto, na minuta apresentada constam informações divergentes quanto a obrigatoriedade de construção dessa infraestrutura. Enquanto no artigo 1 diz que Redes de Distribuição Exclusivas, Dedicadas e Específicas são “Conjunto de instalações e dutos construídos pelo Consumidor Livre, Autoprodutor ou Autoimportador para seu uso específico, não interligados ao Sistema de Distribuição...”, o artigo 18 faculta a construção à possibilidade ou não de atendimento da distribuidora e informa que a concessionária ainda poderá solicitar o redimensionamento do duto para viabilizar o atendimento a outros Usuários.

Não fica clara como será a caracterização do duto dedicado na possibilidade de atendimento a outros consumidores nem como será calculada a tarifa.

A Abraceel sugere que a Agerba permita que os agentes livres possam construir seus dutos dedicados e que estes sejam somente para o atendimento específico a este usuário, com tarifas calculadas por projeto, em linha com a regulação mais recente, do Rio de Janeiro.

- **Programação de movimentação**

Por fim, a minuta de resolução dispõe que o comercializador deverá informar ao concessionário, diariamente, por ponto de recepção e de forma individualizada por unidade consumidora com os quais mantêm contrato de comercialização, os dados de programação de movimentação de gás na área de concessão.

A Abraceel entende que essa responsabilidade não deve ser do agente comercializador e sim do consumidor livre, dado o desenho de mercado brasileiro e o fato do consumidor livre deter maior conhecimento técnico sobre a operação física de sua instalação de consumo.

Aliás, no modelo de contratação de capacidade por Entrada-Saída, com a venda ocorrendo no hub virtual, onde o comercializador contrata a Entrada e o consumidor livre a Saída, não há porquê em determinar que o comercializador tenha a obrigação de nominação dos volumes contratados à distribuidora, dado, inclusive, que o serviço de movimentação na distribuidora é contratado e pago pelo consumidor livre.

Adicionalmente, a minuta de resolução discorre que a programação do comercializador e os consumos diários de gás deverão respeitar as regras de despachos e de programação da distribuidora. Dessa forma, é importante que a Agerba defina essas

regras, de forma a evitar prioridades ao mercado cativo e criação de barreiras técnicas que possam dificultar o desenvolvimento do mercado.

Atenciosamente,

Bernardo Sicsú
Diretor de Eletricidade e Gás

Danyelle Bemfica
Estagiária

Alexandre Lopes
Vice-Presidente de Energia