

Harmonização Regulatória dos Estados

A harmonização regulatória dos Estados brasileiros, no âmbito da atividade de prestação do serviço de distribuição de gás canalizado, é considerada primordial para o desenvolvimento do setor de gás no país. Tal medida deve ser implementada no sentido de promover a competitividade do energético por meio da flexibilização das condições regulatórias e contratuais do serviço de distribuição, sem impor prejuízos ou desequilíbrios econômico-financeiros ao concessionário.

Sob este intuito, e tendo como base as diretrizes de boas práticas regulatórias instituídas pelo Comitê de Monitoramento da Abertura do Mercado de Gás Natural (CMGN), foi elaborado o presente documento, que define os temas considerados essenciais nas regulações dos estados. Tais temas foram separados em dois grupos - os prioritários, considerados itens basilares e que não devem ser ignorados na harmonização regulatória, e os complementares, que apesar de relevantes poderão ser discutidos em momento posterior.

Dessa forma, são apresentados no tópico seguinte os temas dos referenciados grupos, com a composição de seus itens, e, subsequentemente, são introduzidas as diretrizes de cada tópico citado.

Temas Prioritários

- 1. Regulação do consumidor livre – requisitos para migração ao mercado livre:**
 - a. Volume mínimo;
 - b. Tempo de aviso prévio;
 - c. Consumidor parcialmente livre.

- 2. Regulação da Comercialização e Desverticalização:**
 - a. Harmonia com atividades dos demais segmentos da cadeia de gás (definição em consonância com atividades de transporte, suprimento e comercialização);
 - b. Exigências impostas aos comercializadores no ambiente livre;
 - c. Separação das atividades de distribuição e comercialização no mercado livre;
 - d. Vedação ao *self-dealing*;
 - e. Separação dos contratos de uso da rede (CUSD) e de venda da molécula para clientes cativos elegíveis ao mercado livre.

- 3. Definição de TUSD:**
 - a. Metodologia da composição tarifária (desconsideração de custos de molécula, transporte, comercialização e penalidades do mercado cativo);
 - b. Transparência.

- 4. Modelo de CUSD (isonomia de tratamento para mercado livre e cativo):**

- a. Princípios (razoabilidade, transparência, eficiência, modicidade tarifária);
- b. Obrigações e direitos da concessionária de distribuição e usuário livre;
- c. Tratamento isonômico entre tipos de consumidores;
- d. Flexibilização da capacidade contratada;
- e. Condições de retorno ao mercado cativo;
- f. Tratativas de conflitos.

5. Neutralidade de penalidades

- a. Penalidades do Mercado Cativo vs. Mercado Livre;
- b. Transparência;
- c. Conta gráfica de penalidades.

6. Acordo Operacional

- a. Direitos e obrigações dos agentes;
- b. Transparência informacional;
- c. Alocação das quantidades;
- d. Condições operativas;
- e. Tratativas de conflitos;

7. Harmonização Tributária

- a. Tratamento tributário para consumidor livre e comercializador.

Temas Complementares

1. Governança da Agência Reguladora Estadual:

- a. Instituição de Agência Reguladora;
- b. Fortalecimento da sua autonomia e independência:
 - i. Ausência de tutela ou subordinação hierárquica;
 - ii. Autonomia funcional, decisória, administrativa e financeira;
 - iii. Estabilidade nos mandatos de seus dirigentes.
- c. Funções e competências:
 - i. Regulação do serviço local de gás canalizado;
 - ii. Cooperação com agência reguladora federal;
 - iii. Processo de decisão em colegiado;
 - iv. Propostas de atos normativos precedidos de análise de impacto regulatório (AIR) e consultas públicas;
 - v. Monitoramento do cumprimento das obrigações regulatórias e de transparência pelo concessionário;
 - vi. Fiscalização econômica e regulatória.

2. TUSD-E:

- a. Metodologia da composição tarifária (desconsideração de custos de molécula, transporte, comercialização e penalidades do mercado cativo);
- b. Tarifa diferenciada para instalações específicas e exclusivas em sistemas isolados;
- c. Transparência;

d. Metodologia de Estrutura Tarifária.

3. Estrutura Tarifária:

a. Definição de metodologia clara e objetiva.

Diretrizes da Harmonização Regulatória

Temas Prioritários

Regulação do consumidor livre – requisitos para migração ao mercado livre:

1. A regulação do consumidor livre deverá ser estabelecida conforme o princípio da isonomia, de modo a impedir ou minimizar classificação seletiva de consumidores para a migração ao mercado livre.
2. O volume mínimo de capacidade a ser estabelecido na regulação não deverá representar valores elevados, acima de 10 mil m³/dia ou valores equivalentes em outros parâmetros temporais (300 mil m³/mês), de modo a minimizar criação de barreiras para migração dos potenciais usuários ao mercado livre de contratação.
3. Da mesma forma que o volume mínimo, o prazo mínimo de aviso prévio não poderá ser demasiadamente elevado, superior a 6 meses de antecedência do fim do contrato entre o consumidor e a distribuidora, de modo a criar potenciais barreiras de migração aos usuários. Por outro lado, deverá proporcionar o mínimo de previsibilidade à concessionária de distribuição. Por tratar-se de fase de transição, e o atual mercado de gás proporcionar poucos produtos de oferta de contratação de gás, dificultando a comercialização dinâmica do energético. Trata-se de prazo suficiente para adaptação dos contratos de oferta de gás pelo usuário livre conforme produtos atuais de mercado, e por outro lado, assegura prazo mínimo à concessionária, possibilitando previsibilidade operativa do seu sistema. Adicionalmente, independente do prazo mínimo estipulado, a regulação deverá possibilitar a migração a qualquer tempo pelo consumidor, desde que a sua migração não acarrete em prejuízos à distribuidora ou ao mercado cativo. Hoje, contratos entre Petrobras e distribuidoras preveem comando para redução da quantidade contratada em caso de migração. Nestes casos, a migração não causa qualquer ônus para a distribuidora e por isso, a regulação deve flexibilizar os prazos, especialmente neste momento de transição. A definição do cumprimento do prazo estabelecido não deve ficar a cargo da distribuidora, que pode não ter os incentivos a flexibilizar a migração dos consumidores ao mercado livre.
4. Deverá ser instituída a figura do consumidor parcialmente livre. Sua definição se faz essencial, sobretudo na fase inicial de abertura do mercado, permitindo ao consumidor experimentar novas condições de contratação de gás e favorecer a evolução de sua curva de aprendizado. Para tanto, o estabelecimento regulatório deverá ser respaldado nos mesmos princípios do consumidor livre, sobretudo do tratamento isonômico no que tange aos direitos e obrigações, assim como penalidades. Adicionalmente, a regulação deverá possibilitar a livre alocação dos volumes no mercado livre e cativo pelo consumidor. Por fim, a quantidade consumida do mercado livre e cativo devem ser alocadas de forma cumulativa na estrutura

tarifária. Caso contrário, a alocação das quantidades de maneira separada necessariamente implicará numa tarifa média de distribuição maior, visto que a estrutura tarifária é decrescente.

Regulação da comercialização e desverticalização:

1. A atividade de comercialização é de livre concorrência no mercado livre, com regulação estabelecida pela Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP).
2. A regulação estadual sobre atividade de comercialização no mercado livre não deverá impor quaisquer exigências ao agente comercializador, tais como: cobrança de taxas de fiscalização processo de autorização pela agência reguladora estadual, capital social mínimo, criação de filial, comprovação de lastro de gás natural, apresentação do contrato de comercialização e responsabilização sobre a qualidade do gás natural.,. Dessa forma, evita-se criação de barreiras de desenvolvimento da atividade no estado, assim como a interposição de competências entre as regulações federal e estadual. Caso considere necessário instituir processo de autorização pela agência reguladora estadual, esta deverá restringir-se aos limites da autorização da ANP, não devendo impor tampouco cláusulas contratuais no contrato de molécula.
3. A possibilidade da concessionária de distribuição em prestar atividade de comercialização para agentes do mercado livre é válida, entretanto a ausência de independência funcional pode gerar vantagens indevidas sobre os demais comercializadores, prejudicando a competição neste segmento. Dessa forma, a regulação deverá instituir a separação completa entre as atividades de distribuição e comercialização no âmbito técnico, operacional, financeiro e tributário. Ademais, as regulações devem proibir o self-dealing entre comercializador e distribuidor do mesmo grupo econômico.
4. Regras sobre classificação de gasodutos devem ser estabelecidas em consonância com a legislação federal para preservar o desenvolvimento do mercado atacadista. Se houver conflitos de classificação entre as infraestruturas de transporte e de distribuição, poderá, no limite, gerar competição destas infraestruturas que possuem objetivos distintos para a estrutura do Novo Mercado de Gás, com consequências negativas ao acesso de novos agentes.

Definição de TUSD:

1. As tarifas de uso do sistema de distribuição (TUSD ou TMOV) deverão constituir custos inerentes ao serviço de movimentação de gás. Dessa forma deverá ser excluída qualquer incidência de custos não desvinculados ao serviço prestado, como custo de molécula, transporte, penalidades, comercialização e encargos do mercado cativo.
2. Dever-se-á evitar qualquer previsão de incidência de encargos da atividade de comercialização na composição da TUSD ou vice-versa. Trata-se de explícita prática de subsídio cruzado entre as atividades, de modo a colocar em expressiva vantagem a concessionária na atividade de comercialização no mercado livre, retirando qualquer incentivo de entrada de novos comercializadores neste estado.
3. Deve-se promover a devida transparência da TUSD e de sua metodologia de cálculo.

4. Com objetivo de garantir a isonomia entre consumidores cativos e livres, a agência reguladora estadual deve publicar também a composição final das tarifas do consumidor cativo, explicitando a parcela relativo à margem de distribuição.
5. A estrutura tarifária da TUSD deve obedecer àquela praticada para os consumidores cativos.
6. Para a definição das tarifas dos usuários livres dever-se-á evitar instituição de percentuais de desconto aleatórios sobre a margem para sua definição.

Modelo de CUSD:

1. O acesso de usuários à rede de distribuição pelos usuários livres deverá acontecer de forma isonômica e não-discriminatória, por meio do estabelecimento de modelo de Contrato de Uso do Sistema de Distribuição (CUSD).
2. Previamente à aprovação do modelo de CUSD, a agência reguladora deverá promover consulta pública para discutir proposta de minuta do referido contrato, permitindo participação da sociedade para contribuições.
3. CUSD deve ser aplicado aos consumidores livres **e cativos**, para explícita separação das atividades de comercialização e movimentação de gás e para garantia de isonomia entre os consumidores.
4. O CUSD será aplicado para todos os consumidores que estão habilitados a migrar para o mercado livre.
5. O modelo de CUSD pode estabelecer cláusulas negociáveis entre as partes. Entretanto, não deverá instituir benefícios desiguais entre os consumidores.
6. Aspectos intrínsecos à atividade operação da rede de distribuição, devem ser endereçados ao Acordo Operacional. Questões referentes à qualidade do gás natural ou condições de pressão no ponto de recepção da distribuidora, por exemplo, constituem aspectos puramente operacionais em que usuários livres e/ou comercializadores não possuem qualquer gerência. Tratam-se de dispositivos com o potencial de atribuir riscos comerciais e operacionais a agentes que não têm o poder de gestão de tais operações, assim como criar entraves que dificultam o pleno desenvolvimento do mercado livre.

Neutralidade de penalidades:

1. As previsões de penalidades, seja regulatória ou comercial, não devem servir de fonte de receita adicional à concessionária, pois constituem incentivo à cobrança de multas.
2. Deve-se instituir mecanismo de neutralidade de receitas por penalidades, por meio de conta gráfica, por exemplo, de modo a retirar o poder de apropriação de receita adicional pelo agente concessionário de distribuição, retornando tais montantes ao consumidor em forma de modicidade tarifária.
3. O mecanismo de neutralidade deve ser promovido com transparência, de modo a garantir o acompanhamento dos valores de sua composição por todos os interessados.
4. Faz-se necessário promover a separação das receitas e custos por penalidades por tipos de mercado, cativo e livre, e até mesmo por grupos tarifários. Tal prática

promove a devida separação dos custos inerentes aos mercados cativo e livre, assim como dos custos gerados por tipo de consumidor. Dessa forma, evita-se prática de subsídio cruzado entre os mercados e tipos de consumidores, e cobranças/estornos indevidos de custos a estes consumidores.

5. O mecanismo de neutralidade deve ser instituído de modo a incentivar a eficiência da gestão dos contratos de suprimento pelo concessionário ao mercado cativo, assim como eficiência do uso do sistema de distribuição.

Acordo Operacional:

1. No intuito de evitar transferência de obrigações operacionais a agentes sem qualquer poder de gestão operacional das redes, o acordo deverá prever, de maneira clara e objetiva, as responsabilidades de operação das malhas de transporte e distribuição aos agentes transportador e distribuidor, respectivamente, atendendo as necessidades específicas de suas malhas, incluindo as condições mínimas de qualidade do gás recebidas e entregues.
2. A alocação dos volumes contratados pela distribuidora para atendimento do seu mercado cativo deverá ser dada de maneira distinta e clara dos volumes contratados por cada agente livre de mercado. Dessa forma, o acordo operacional deverá prever critérios de alocação desses volumes, com transparência e isonomia de tratamento entre agentes. Sendo assim, a alocação da quantidade do consumidor livre para apuração do CUSD e do contrato de transporte deverão ser iguais.
3. O balanceamento do mercado livre deverá ser priorizado na malha de transporte, dada a sua capacidade de absorção das variações de volume e para acesso do consumidor livre a transações no mercado secundário. Para tanto, as regras de balanceamento deverão ser claras e objetivas, com previsão de tratamento das distintas possíveis ocorrências. Idealmente, dever-se-á evitar cobrança de penalidades, em substituição de medidas alternativas, de modo a incentivar desenvolvimento de mecanismos que promovam absorção das variações de consumo. Dessa forma, novos produtos podem ser desenvolvidos, gerando maior liquidez ao mercado.
4. Para promover o devido fluxo informacional, dever-se-á instituir ferramenta, seja por meio de plataforma ou outros meios alternativos, que viabilize a atualização instantânea das informações essenciais para operação das malhas (volumes medidos, condições de qualidade, pressão, etc.), assim como garantia de acesso aos agentes. Para tanto, é fundamental preservar o direito mínimo de sigilo comercial dessas informações.
5. Com o intuito de evitar qualquer prejuízo ou beneficiamento de determinado tipo de mercado ou agente, dever-se-á promover tratamento isonômico no atendimento dos usuários e agentes. Dessa forma, deverá ser dada preferência à elaboração de documento único para todos os tipos de usuários, e, diante de sua inviabilidade, recomenda-se que as condições sejam replicadas de maneira isonômica para cada usuário.
6. As atividades de transporte e distribuição representam operações de malha integradas. Dessa forma, dever-se-á buscar alternativas para medidas que têm o potencial de criar conflitos operacionais ao sistema, tratando-as como sistemas

integrados. Por exemplo, a instalação de medidores duplicados para um mesmo ponto, obtendo-se resultados duplicados, podem representar medidas que, além de gerar maior custo às atividades, criam conflitos operacionais.

7. Para garantir a efetividade das regras previstas do acordo operacional, faz-se essencial a participação das agências reguladoras das esferas federal e estadual na sua elaboração.

Harmonização Tributária:

1. Os aspectos tributários deverão prever o tratamento isonômico entre consumidores dos mercados cativos e livres, de modo a evitar criação de custos adicionais.
2. Adesão aos Ajustes SINIEF elaborados no CONFAZ para harmonizar a tributação da molécula e do transporte de gás.

Temas Complementares

Governança da Agência Reguladora Estadual:

1. Os Estados deverão instituir agências reguladoras com competências específicas e com autonomia e independência para regular os serviços locais de gás canalizado e estabelecer critérios concorrenciais para a contratação de gás natural pela(s) Concessionária(s) para suprimento ao mercado cativo, de modo a preservar a imparcialidade e transparência.
2. A natureza conferida à agência reguladora estadual deve ser caracterizada pela ausência de tutela ou de subordinação hierárquica, pela autonomia funcional, decisória, administrativa e financeira e pela investidura a termo de seus dirigentes e estabilidade durante os mandatos.
3. A autoridade reguladora estadual deve ser técnica, funcional e financeiramente independente. E não deverá, no exercício de suas funções, receber qualquer instrução ou estar submissa a requisições ou determinações de entidades públicas que possam prejudicar a isonomia, da atividade regulada. Este requisito não deve prejudicar a estreita cooperação com outras autoridades reguladoras, Poder Concedente ou Governo Federal que possam melhorar a eficiência operacional da distribuição de gás natural.
4. Para garantir a independência e decisões autônomas, a agência reguladora estadual deverá dispor de orçamento independente de qualquer órgão político, dispor de autonomia na execução do orçamento a ela atribuído e na gestão dos recursos humanos e financeiros necessários ao exercício das suas funções. Os membros que compõem o corpo diretor ou diretoria colegiada da entidade reguladora deverão ser eleitos pelo amplo e comprovado conhecimento técnico do mercado de gás natural e/ou energia e devem ser nomeados por um período pré-determinado, vedada a exoneração ad nutum e sem prévio contraditório.

5. As agências reguladoras estaduais deverão manter cooperação com a agência reguladora federal a fim de assegurar a compatibilidade regulatória entre as normas federais e estaduais.
6. A adoção e as propostas de alteração de atos normativos serão, nos termos do regulamento, precedidas de Análise de Impacto Regulatório (AIR).
7. O processo de decisão da agência reguladora referente à regulação será deliberado em colegiado, com a presença da maioria absoluta que compõe o corpo diretor ou diretoria colegiada.
8. Serão objeto de consulta pública, previamente à tomada de decisão pelo corpo diretor ou diretoria colegiada, as minutas e as propostas de alteração de atos normativos de interesse geral dos agentes econômicos, consumidores ou usuários dos serviços prestados.
9. A autoridade reguladora estadual terá competência para emitir decisões vinculativas à(s) Concessionária(s) de gás natural e aplicar penalidades ou sanções eficazes, caso estas empresas não cumpram com as normas estabelecidas pela Agência ou dispositivos do contrato de concessão. Da mesma forma, poderão solicitar informações relevantes adicionais, associadas ao serviço de gás canalizado, para fins de fiscalização e verificação da eficiência na prestação do serviço, ou até mesmo, para promover inquéritos adequados e resolução de conflitos.
10. A agência reguladora estadual deverá publicar anualmente agenda regulatória para os próximos 2 (dois) anos, contendo cronograma indicativo das deliberações a serem propostas, a fim de conferir previsibilidade ao mercado.
11. A agência reguladora estadual deverá publicar, anualmente, no final do período regulatório, relatório circunstanciado de suas atividades, que contenha a análise dos resultados financeiros, técnicos e regulatórios obtidos com as medidas tomadas pela agência, indicando a estratégia de atuação caso determinada medida não esteja atingindo os objetivos previamente estipulados pela agência, conforme Análises de Impacto Regulatório.

TUSD-E:

1. A TUSD-E, tarifa de uso específico sobre consumidor livre, deverá ser concebido como indutor de investimentos para expansão da malha de distribuição por terceiros. Para tanto, a regulação deverá permitir a construção de dutos específicos por parte dos consumidores livres não atendidos pela malha existente. Em retorno ao investimento realizado, a este consumidor dever-se-á requerer uma tarifa diferenciada, retirando-se a cobrança de CAPEX, restando-se a aplicação de cobrança pela operação e manutenção do sistema pela concessionária.
2. O regulador estadual é responsável pelo cálculo correto e transparente da tarifa de uso do sistema específico de distribuição – TUSD-E, respeitando as diretrizes de (i) não contabilização dos investimentos na base de ativos da concessão; e de (ii) consideração no cálculo dessas tarifas os custos específicos dessas instalações.

ESTRUTURA TARIFÁRIA:

7. Com intuito de evitar prática de política pública pela concessionária, dever-se-á estabelecer metodologia de estrutura tarifária clara e objetiva na definição das tarifas ao mercado livre, desde que não viole as condições previstas nos contratos de concessão da prestação do serviço de distribuição.