

Rio de Janeiro, 13 de março de 2015

**A**

**AGENERSA**

ASSUNTO: “CONSULTA PÚBLICA Estímulos para a interiorização da distribuição de gás natural canalizado do Estado do Rio de Janeiro – Processo E-12/0003.405/2014).

**1. Considerações iniciais: complementariedade entre a distribuição do gás natural canalizado e a do gás natural comprimido.**

Após o advento da Constituição Federal de 1988, a distribuição de gás natural canalizado foi posta em regime de serviço público, sob a competência dos Estados Federados.

O crescimento e a popularização do uso do gás natural estão diretamente atrelados, a partir da segunda metade da década de 90, ao esforço das concessionárias estaduais no incremento de um sistema dutoviário de distribuição, encravado nas principais capitais brasileiras. Tal ocorre, como é usual saber, porque a prestação dos serviços de gás canalizado exige investimentos de capital intensivo em infraestrutura subterrânea nas diversas vias urbanas ou interurbanas.

Por outro lado, não obstante a distribuição do gás natural canalizado tenha experimentado um extraordinário crescimento, ela ainda se encontra em estado infante.

É notório, pois, que o avanço do gás natural a consumidores mais distantes dos grandes centros econômicos e metropolitanos depende da identificação de determinados clientes potenciais, cujo volume consumido possa viabilizar os investimentos na ampliação da malha de distribuição.

Como sabemos, grandes usuários geralmente procuram se instalar e produzir, por óbvio, em regiões já atendidas pelos serviços de gás canalizado, pelos incontáveis benefícios que o gás natural pode lhes proporcionar, entre eles, minimizar os custos de produção.

Logo, a tarefa de aumentar o uso do gás natural e expandir as redes de distribuição fica sobremaneira obstaculizada.

Não se pode ignorar que a expansão da rede dutoviária das distribuidoras estaduais sem que se assegure um determinado volume mínimo de consumo de gás, exerce uma forte pressão sobre a tarifa do gás canalizado.

Indústrias e demais consumidores já estão às voltas com a notória perda da competitividade do gás natural e não é nem prudente nem desejável que sobre eles se descarregue o peso de investimentos pouco rentáveis, assim entendidos, aqueles que não possibilitem um incremento – em certo espaço de tempo, de mais volume retirado do novo gasoduto.

Neste contexto fica difícil universalizar os serviços e manter tarifas cada vez mais módicas, o que é um constante desafio nesse sistema regulado.

As distribuidoras de Gás Natural Comprimido (GNC) regularmente autorizadas pela ANP, por meio da Associação Nacional dos Distribuidores de Gás Natural Comprimido (ABGNC), entendem que têm um papel relevante no incremento do uso do gás natural e, por conseguinte, no desenvolvimento dos serviços locais de gás canalizado.

É muito importante entender, pois, que embora reguladas na esfera federal, as distribuidoras de GNC adquirem o gás natural das concessionárias estaduais e, ao fazê-lo, têm cada vez mais um papel decisivo no desenvolvimento de mercados ainda não atendidos pelos serviços de gás canalizado.

O desenvolvimento do GNC acarreta muitos efeitos positivos para os serviços locais de gás canalizado, notadamente em áreas ainda não atendidas pelas concessionárias estaduais, fortalecendo a própria estrutura o serviço público:

- (a) Para vender o gás natural aos distribuidores de GNC, as concessionárias de gás canalizado não realizam investimentos na ampliação da sua rede de gás. Os Distribuidores de GNC retiram o gás natural em locais com infraestrutura dutoviária já instalada e não demandam nenhum investimento adicional significativo para atendê-los, especificamente, senão na maioria das vezes pela instalação de poucos metros de gasoduto e um simples medidor;
- (b) Isso revela uma ambiência duplamente positiva: aumento do volume comercializado sem novos investimentos significa mais modicidade tarifária;
- (c) Todos os investimentos do sistema de distribuição do GNC são arcados pelos distribuidores autorizados pela ANP;

- (d) Todos os riscos no desenvolvimento do mercado *downstream* não-canalizado também são suportados pelos distribuidores autorizados pela ANP;
- (e) Ao levarem o gás natural pelo modal rodoviário a regiões ainda não atendidas pela infraestrutura de canalizações, o distribuidor de GNC antecipa o mercado, cria a cultura do uso do gás natural e as bases que tornarão viável a chegada do gasoduto da concessionária.

Assim, a conjugação de esforços dos distribuidores de GNC com as concessionárias de gás canalizado é uma saída economicamente racional para que o gás natural possa, gradativamente, substituir outras fontes de energia em regiões ainda não atendidas pela canalização, preparando os mercados para a chegada dos serviços públicos.

Acima de qualquer questionamento, distribuidores de GNC e concessionárias de gás canalizado têm interesses comuns e os esforços de ambos devem convergir para o desenvolvimento do mercado do gás natural.

A ABGNC está convencida, portanto, que a distribuição do gás natural, por via rodoviária, em meio comprimido, constitui-se em imprescindível aliado das concessionárias estaduais para democratização do uso do gás natural, mormente nas áreas não atendidas pelos gasodutos de distribuição.

O distribuidor de GNC precisa adicionar ao custo de aquisição do gás natural das concessionárias, o custo de sua infraestrutura de transporte rodoviário (i.e, compressão, carregamento, transporte, descarregamento e entrega, a que se agregam todas as despesas com pessoal, combustível, energia, seguro, tributos, entre outros).

Se o distribuidor de GNC adquire o gás natural das concessionárias em bases comuns, ele simplesmente não consegue chegar ao interior competitivo, principalmente com o GLP.

Isso significa que cidades não atendidas continuarão não atendidas.

A maneira de os Estados e suas concessionárias impulsionarem a chegada do gás natural ao interior é justamente a definição de uma tarifa estrategicamente pensada para o seguimento GNC e que leve em consideração os efeitos positivos mencionados anteriormente.

Não basta, evidentemente, criar um seguimento de consumo, se a tarifa para ele fixada não refletir as especificidades do distribuidor de GNC. Em outras palavras, não basta apenas o rótulo. É importante que o conteúdo seja diferente, ou seja, que ao calcular a tarifa para o distribuidor de GNC, sejam levadas em consideração todos os elementos pelos quais esse seguimento agrega volume à concessionária, cria mercados, sem dispêndios relevantes de qualquer ordem.

Feitas tais considerações introdutórias, passa-se à análise do tema posto sob consulta pública.

## **2. Aspectos jurídicos relevantes: o serviço público e o domínio econômico.**

A atividade de Distribuição de Gás Natural Comprimido (GNC) foi originalmente regulada no Brasil mediante a Portaria 243/2000, da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis.

Essa norma foi substituída pela Resolução ANP 41/2007.

É importante mencionar que o exercício de tal competência regulatória da ANP decorria da interpretação de que se cabia aos Estados Federados a distribuição de gás natural canalizado, seria da esfera federal a regulamentação da distribuição pelos modais não-canalizados (ou não-dutoviários, como se convencionou chamar), entre eles o rodoviário (que é justamente o caso do GNC).

Embora não se questionasse essa competência da ANP, a de reger a distribuição de GNC, coube ao legislador federal sedimentar tais conceitos no artigo 42 da Lei 11.909/2009 (Lei do Gás ou LG)<sup>1</sup>.

Daí que toda a discussão sobre estímulos para a interiorização da distribuição de gás natural canalizado do Estado do Rio de Janeiro, não pode descuidar de estabelecer preliminarmente uma distinção essencial.

Quando as sociedades concessionárias do Estado do Rio de Janeiro distribuem gás natural mediante canalizações, exercem atividade caracterizada juridicamente como serviço público e, destarte, cobram a tarifa (preço público), de acordo com as regras e princípios do contrato de concessão.

Quando as sociedades empresárias distribuidoras de GNC distribuem gás natural mediante o modal rodoviário, exercem atividade caracterizada como tipicamente privada, atuam no domínio econômico e, destarte, cobram preços privados segundo as regras de mercado.

---

<sup>1</sup> LG, Art. 42. A ANP regulará o exercício da atividade de acondicionamento para transporte e comercialização de gás natural ao consumidor final por meio de modais alternativos ao dutoviário.  
§ 1º. Entende-se por modais alternativos ao dutoviário a movimentação de gás natural por meio rodoviário, ferroviário e aquaviário.  
§ 2º. A ANP articular-se-á com outras agências para adequar a regulação do transporte referido no § 1º. deste artigo, quando for o caso.

Quando as sociedades concessionárias do Estado do Rio de Janeiro resolvem atuar no seguimento de GNC mediante a cobrança de preços públicos, tem-se um vício de princípio juridicamente relevante e que merece a atenção desta Agência reguladora.

São as seguintes, as observações e ponderações que o tema merece:

**a) primeiramente, ao atuarem no domínio privado, exercendo uma atividade regulada no âmbito da União, as concessionárias de gás canalizado devem receber autorização da ANP para Distribuição de Gás Comprimido ou para realização de projetos estruturantes, conforme o caso.**

Não se admite, sob pena de infração administrativa, que exerça entregue e comercialize o gás natural comprimido aos usuários finais, sem que passem pelo crivo autorizativo da Agência federal;

**b) em segundo lugar, a proposta veiculada perante esta AGENERSA consiste, sinteticamente, repassar os custos da atividade econômica “Distribuição de GNC” para a tarifa dos serviços locais de gás canalizado. A conta é diluída pelos usuários dos serviços públicos.**

Deve-se notar, neste tanto, que tal medida acarretará problemas concorrenciais severos e inúmeras violações das leis antitruste brasileiras.

Não podemos descuidar do fato de que as concessionárias estaduais têm exclusividade de distribuição do gás natural canalizado em certas bases territoriais.

Assim, se os custos de compressão, a carga, o armazenamento, o transporte, a descarga, a comercialização e o controle de qualidade do GNC são



repassados para os usuários dos serviços públicos, essa medida, por si só, tornará inviável o exercício da atividade privada no território do Estado do Rio de Janeiro.

Muito embora a lei estadual 6.448/2013 do Estado do Rio de Janeiro, em seu art. 1º, inciso II, conduza ao entendimento de que determinado cliente **pode** optar por ser suprido, via GNC, pelas concessionárias estaduais, em verdade, não haverá opção.

Aprovada a proposta veiculada à AGENERSA, não haverá como um distribuidor de GNC atuar em todo o território do Estado do Rio de Janeiro.

Como se percebe, a consequência da medida proposta é que a concessionária de gás canalizado entregue o gás natural em regiões não atendidas por gasodutos pela mesma tarifa que os usuários atendidas por gasodutos.

Não tem mágica. Se a tarifa no ponto de entrega imediatamente após o gasoduto é (hipoteticamente) R\$1,00/m<sup>3</sup> e todos os custos inerentes à logística do GNC é (hipoteticamente) de R\$0,50/m<sup>3</sup>, um Distribuidor de GNC chegaria a um cliente não atendido por gasodutos a um preço mínimo de R\$1,50/m<sup>3</sup> contra R\$1,00/m<sup>3</sup> que será cobrado pela concessionária.

Isso só é possível porque todos os demais usuários de gás canalizado estarão “financiando” esta operação.

Logo, aprovada a metodologia proposta pelas concessionárias, estar-se-á diante de flagrantes infrações à ordem econômica, entre as quais destacam-se: a) exercício abusivo de posição dominante (art. 20, IV, da Lei 8.884/94); b) o tratamento discriminatório entre adquirentes ou fornecedores de bens ou serviços por meio da fixação diferenciada de



preços, ou de condições operacionais de venda ou prestação de serviços (art. 21, XII, da Lei 8.884/94).

É sobre tais aspectos jurídico-regulatórios que a ABGNC solicita se debrucem os técnicos desta importante Agência estadual.

### **3. Propostas da ABGNC para a AGENERSA.**

A ABGNC está convencida de que a AGENERSA pode contribuir para o amadurecimento do mercado de gás natural, canalizado e comprimido, permitindo o uso desse precioso energético em localidades não atendidas por gasodutos.

E tal pode ocorrer mediante várias providências, entre as quais destacam-se as seguintes:

#### **a) FIM DA TARIFA EM CASCATA PARA O GNC.**

Mesmo que um Distribuidor de GNC e um cliente industrial tenham o mesmo volume, eles são muito diferentes quanto ao destino do gás natural.

O distribuidor de GNC tem, na verdade, vários outros compradores, sendo inviável replicar na cadeia – a mesma progressão de cascata fixada pela concessionária.

Assim, para o distribuidor de GNC, que não é o destinatário final, a cascata é um elemento de perda de competitividade com outros combustíveis (como o GLP, por exemplo), que substituem o gás natural onde ainda não há canalizações.

O fim da tarifa em cascata, mediante a aplicação de um preço único (o menor da cascata), independentemente do volume retirado pelo distribuidor de GNC é

medida essencial para o gás natural chegar a localidades não atendidas por gasodutos.

#### **b) DEFINIÇÃO DE UMA TARIFA ESPECÍFICA PARA O GNC.**

Dentro da formatação da tarifa, tem-se essencialmente o custo do gás natural (molécula) e a margem da Concessionária.

É preciso uma política de preços para o distribuidor de GNC que possibilite uma remuneração para a concessionária, mas que contemple o seguimento em função do impacto positivo que ele tem sobre a tarifa.

O cálculo da tarifa, portanto, deve contemplar as especificidades do setor, permitindo que o gás natural chegue competitivo, e permitindo que usuários convertam seus estabelecimentos para o uso do gás natural.

A concessionária, em geral, quando atende a um Distribuidor de GNC, despende apenas um medidor, cabendo ao distribuidor de GNC todos os investimentos e despesas para fazer o gás natural chegar ao seu destino.

Assim, se o Estado do Rio de Janeiro entende que o gás natural deve chegar ao interior pelo mesmo preço da tarifa cobrada no gasoduto, para mais racional economicamente, antes de distribuir a conta com todos os usuários, a realização de um exercício matemático deve ser reverso.

Definir todos os custos envolvidos na cadeia econômica do GNC e – a partir daí, fixar uma margem diferenciada para a concessionária, que permita às empresas autorizadas pela ANP, em bases competitivas, isonômicas e minimamente rentáveis, adquirir o gás natural em um ponto e comercializá-lo no outro.

Entende-se, portanto, que o GNC deve ter uma política tarifária específica, o significa ser tratamento não mais como apenas mais um seguimento formalmente constituído.

Ao fixar a tarifa para este seguimento, é importante que se considere o preço da molécula, os tributos, mas que se desconsidere todos os outros fatores que entrariam na formação do preço público para usuários em geral (ou destinatários finais).

Deve-se considerar, assim, que o distribuidor de GNC – com investimentos privados, funciona como uma âncora do consumo de gás natural. O distribuidor de GNC cria e amadurece um mercado, tornando possível, em certos casos, a chegada do gasoduto de distribuição e a atuação da concessionária.

Finalmente, ao buscar uma tarifa que reconheça essa sinergia entre o Distribuidor de Gás Canalizado e o Distribuidor de GNC, o ente regulador abandona o problema de repasse de custos, para a tarifa, de insumos inerentes a uma atividade não regulada (domínio econômico), resolvendo o impacto negativo que será criado que será justamente o repasse de tais despesas para os usuários considerados em seu conjunto.

### **c) SEGREGAÇÃO DE CONTAS, TRANSPARÊNCIA E ISONOMIA.**

Por fim, para que se evite os problemas concorrenciais apontados, caso a prestadora de serviços públicos deseje atuar no domínio econômico, mostra-se imperativo que a AGENERSA determine que tal ocorra mediante a constituição de subsidiária, que deverá obter a autorização da ANP e adquirir o gás natural da concessionária estadual em regime de igualdade com todas as demais Distribuidoras de GNC autorizadas pela ANP.

A chave do sucesso de tal iniciativa regulatória estará justamente na definição de uma tarifa que torne a interiorização economicamente atrativa, até mesmo para a própria concessionária estadual, caso deseje atuar no domínio privado.

Essa medida, como parece evidente, segregará as contas da atividade pública (serviços locais de gás canalizado) e da atividade privada (distribuição de GNC), facilitando a fiscalização e evitando práticas anticoncorrenciais ou não isonômicas.

Feitas tais considerações, colocamo-nos à disposição desta Agência estadual para o que se mostrar necessário, ao passo que renovamos nossos préstimos de elevadas estima e consideração.

Atenciosamente,

**Pedro Enrique Zwaal**  
**Diretor Presidente**  
**ABGNC**