

Tribunal de Contas do
Estado do Amazonas

SEC. PRESIDÊNCIA APOIO TECNICO <consultapublica@tce.am.gov.br>

Encaminha contribuição à Consulta Pública sobre o Projeto de Lei nº 153/2020.

1 mensagem

ME/SECAP-GABIN <secap.sei@fazenda.gov.br>

6 de maio de 2020 14:24

Responder a: ME/SECAP-GABIN <secap.sei@fazenda.gov.br>

Para: consultapublica@tce.am.gov.br, alexandre.loyo@fazenda.gov.br, gustavo.manfrim@fazenda.gov.br

Prezado(a),

Em anexo, encaminhamos contribuição da Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria do Ministério da Economia - SECAP/ME à Consulta Pública organizada pelo Tribunal de Contas do Estado do Amazonas (TCE-AM) acerca do Projeto de Lei nº 153/2020, que dispõe sobre a disciplina da prestação de serviço público de distribuição de gás natural canalizado.​

Atenciosamente,

Assessoria do Gabinete
SECAP/ME

-


" Esta mensagem é enviada exclusivamente a seu(s) destinatário(s) e pode conter informações confidenciais, protegidas por sigilo profissional. Sua utilização desautorizada é ilegal e sujeita o infrator às penas da lei. Se você a recebeu indevidamente, queira, por gentileza, reenviá-la ao emitente, esclarecendo o equívoco. Caso queira relatar o mau uso deste instrumento, favor entrar em contato com o Serviço de Ouvidoria do Ministério da Fazenda."


" This message is sent exclusively to its intended recipient (s) and may contain confidential and privileged information protected by professional secrecy. Its non-authorized use subjects offenders to the penalties of law. If you have improperly received it, kindly redispach it to the sender, clarifying the error. If you want to report the misuse of this instrument, kindly contact the Ombudsman of the Ministry of Finance."

"Só imprima esta mensagem se for realmente necessário. Contribua com a preservação do meio-ambiente."

"Please refrain from printing this message unless it is really necessary. Contribute to preserving the environment."

2 anexos

 **Oficio_7905125.pdf**
70K

 **Nota_7902147_SEI_MME__0392810__Nota_Tecnica.pdf**
164K



MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA

NOTA TÉCNICA Nº 31/2020/DGN/SPG

PROCESSO Nº 48380.000103/2020-21

INTERESSADO: TCE/AM - TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO AMAZONAS

1. ASSUNTO

1.1. Consulta pública organizada pelo Tribunal de Contas do Estado do Amazonas (TCE-AM) acerca do Projeto de Lei nº 153/2020, da Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas – ALEAM, aprovado no dia 08/04/2020, que dispõe sobre a disciplina da prestação de serviço público de distribuição de gás natural canalizado.

2. INTRODUÇÃO

2.1. Trata-se de encaminhamento de Consulta Pública pelo Tribunal de Contas do Estado do Amazonas (TCE/AM) aos Ministérios da Economia e de Minas e Energia acerca do Projeto de Lei (PL) nº153/2020 de autoria do Deputado Josué Neto. O instrumento legislativo dispõe, conforme sua ementa, sobre a *“disciplina da prestação do serviço público de distribuição de gás natural canalizado sob o regime de concessão e sua regulamentação, sobre a comercialização de gás natural e as condições de enquadramento do consumidor livre, autoprodutor e autoimportador no mercado de gás no Estado do Amazonas”*.

2.2. Nesse sentido, de acordo com o Art. 43, caput e inciso VII do Decreto 9.745/2019 de 08 de abril de 2019, compete à Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria (SECAP) *“exercer, no setor de energia, as competências relativas à promoção da concorrência no âmbito da administração pública federal direta”* e Art. 45, caput e inciso I-b, compete à Subsecretaria de Energia *“opinar, quando entender pertinente, nos aspectos referentes à promoção da concorrência no setor de energia, sobre minutas de atos normativos, elaborados por qualquer entidade pública ou privada submetidos à consulta pública e sobre proposições legislativas em tramitação no Congresso Nacional”*.

2.3. Por conseguinte, por entender a relevância de tais medidas para a abertura do mercado de gás, referida Nota Técnica segue conjuntamente com a Secretaria de Petróleo, Gás Natural de Biocombustíveis (SPG) do Ministério de Minas e Energia. De acordo com seu Art. 24, caput e inciso I do Decreto 9.675 de 2 de janeiro de 2019, compete à SPG *“monitorar, avaliar e propor medidas preventivas e corretivas para garantir a participação equilibrada dos derivados de petróleo, do gás natural e dos biocombustíveis na matriz energética nacional”*.

2.4. Isso posto, nos termos de suas atribuições legais definidas, a SECAP/ME e SPG/MME apresenta, por meio desta nota técnica conjunta, suas considerações acerca do PL nº 153/2020 em apreço.

3. DESCRIÇÃO

3.1. O Projeto constitui-se em rol de dispositivos para regulamentar a liberalização do mercado no Estado do Amazonas. Dispõe desde a prestação e regulamentação do serviço público de distribuição de gás sob regime de concessão até condições de prestação de serviço para agentes enquadrados como consumidor livre, autoprodutor e autoimportador. O texto, de um modo geral, traz importantes avanços na direção da abertura do mercado de gás, em linha com o programa Novo Mercado de Gás (NMG).

3.2. Vale destacar em relação ao Projeto a maior transparência para o processo de cálculo tarifário; a maior razoabilidade econômica no atendimento ao consumidor livre, ao autoprodutor e ao autoimportador; o limite reduzido de consumo de 300 mil m³/mês para classificação como consumidor

livre; e certo grau de separação entre as atividades de comercialização e distribuição. Dessa forma, a sanção do texto representaria um claro avanço na direção de um mercado mais aberto, dinâmico e competitivo.

4. ANÁLISE

4.1. Reformas e medidas estruturantes na prestação de serviço canalizado de forma a refletir boas práticas regulatórias é uma das diretrizes estabelecidas na Resolução do CNPE nº 16/2019 no que tange a políticas energéticas voltadas à promoção da livre concorrência no mercado de gás natural.

4.2. **Estas Secretarias congratulam o Estado do Amazonas pela salutar iniciativa de corroborar com a Reforma do Setor de modo a possibilitar a consecução das medidas propostas no Novo Mercado de Gás.** Dessa forma, segue breve análise dos dispositivos abarcados no PL e sugestões de melhorias futuras àqueles que assim lhe couberem.

4.3. Pode-se dizer que o projeto, de um modo geral, acelera o Estado na direção de um mercado mais aberto, dinâmico e competitivo, atraindo investimentos e promovendo o desenvolvimento das economias local e regional. Entre os vários avanços trazidos pelo Projeto, constam:

- Maior transparência para o processo de cálculo tarifário, com prévia divulgação de nota técnica de embasamento do cálculo e realização de consultas e audiências públicas;
- Maior razoabilidade econômica no atendimento ao consumidor livre, ao autoprodutor e ao autoimportador, remunerando a concessionária de distribuição pelos serviços efetivamente prestados;
- Limite reduzido de consumo de 300 mil m³/mês para classificação como consumidor livre, inclusive com a possibilidade de agregação de condomínios de consumidores para atuação como livres;
- Aumento do grau de separação entre as atividades de comercialização e distribuição, deixando clara a remuneração do serviço de rede de gás canalizado com tarifa de uso, incidente tanto para consumidores regulados como livres; e
- Estabelecimento de tarifas sociais mediante prévio aporte de subsídio pelo poder concedente à concessionária ou estabelecimento de taxa de retorno de investimento inferior à prevista no contrato de concessão (em acordo com a distribuidora).

4.4. Vale destacar adicionalmente, como aspecto positivo do projeto em análise, que esse, de um modo geral, preserva os contratos vigentes, o que se configura como uma das premissas do Novo Mercado de Gás. Cabe ressaltar, entretanto, que esses podem ser alterados em situações particulares, como quando de comum acordo entre as partes ou, em alguns casos, após processos de privatização.

4.5. O processo de abertura dos mercados pode trazer inúmeros benefícios para a sociedade. Em termos de investimentos e geração de emprego, por exemplo, em se considerando uma abertura do mercado de gás a partir da adesão dos Estados às boas práticas regulatórias, estudos do MME indicam valores da ordem de R\$ 43 Bilhões e mais de 32 mil empregos nos próximos 10 anos em nível nacional. Além disso, estudos da FGV, apontam uma elevação na arrecadação de ICMS da ordem de 3% ao ano.

4.6. A abertura dos mercados deve contribuir também para a redução dos níveis de reinjeção. Atualmente, são reinjetados ao todo no país mais de 52 milhões de m³/dia de gás (corresponde a 38% de tudo que é produzido). Isso é mais do que todo consumo não termelétrico do País (indústria, automotivo, residencial entre outros). Só no Estado do Amazonas, responsável por 11% da produção nacional, a reinjeção chega a quase 8 milhões de m³/dia, equivalente, por exemplo, a 171% da demanda atual do estado (média 2019), ou 151% de toda a demanda da Região Sul do país (média 2019).

4.7. O Estado do Amazonas possui também outras descobertas de petróleo e gás natural cuja viabilidade econômica pode ser comprometida caso não se façam aperfeiçoamentos regulatórios, o que traz reflexos não apenas para a economia e arrecadação locais, mas também em nível regional e Federal.

4.8.

Potenciais pontos de aperfeiçoamentos futuros

4.9. Embora comprovada salutar relevância e sinergia às diretrizes do Novo Mercado de Gás, alguns pontos poderiam, em um processo de melhoria gradual e contínua, serem aperfeiçoados futuramente. É importante ressaltar, todavia, que **os pontos elencados à seguir de forma alguma comprometem o mérito do projeto**, mas visam tão somente compartilhar a visão das Secretarias que assinam a presente nota em relação a potenciais melhorias futuras.

4.10. Iniciando em seu Art.3º, foi inserido o *accounting unbundling* (separação contábil) com posterior separação jurídica em seu Parágrafo único, proposta essa intrínseca para a regulação da distribuição, não obstante, esse é um requisito mínimo para que haja empresas verticalmente integradas com o segmento da distribuição. Logo, entende-se que as regulações estaduais devam ir além, no intuito de alcançar também o *functional unbundling* e *legal unbundling* (separação funcional e legal, conforme exemplo da regulação europeia). Ademais, mister destacar que quanto menor for o grau de separação entre as empresas verticalmente integradas, maior será o nível requerido de supervisão e controle regulatório.

4.11. Em seu Art. 5º atribui ao poder concedente a prestação do serviço de distribuição, com a possibilidade de caráter exclusivo para todo o território do Estado a delegação sob regime de concessão outorgada por licitação à empresa pública ou terceiros do setor privado.

4.12. A inserção de alternativa da prestação pelo setor privado já é deveras um avanço positivo, porém, importante ressaltar que o caminho “ótimo” continua sendo a privatização, como forma de elevar a efetividade da regulação, a eficiência das distribuidoras, a capacidade de investimentos, bem como a separação das funções do estado enquanto poder concedente e prestador de serviços. É notória a discrepância entre o nível de investimentos das distribuidoras privadas, como a Comgás de São Paulo e *Naturgy* do Rio de Janeiro e São Paulo se comparada àquelas ainda controladas pelos governos estaduais.

4.13. Em relação à metodologia tarifária por custo de serviço, prevista no inciso II do §1º do art. 46, em que a empresa regulada repassa para as tarifas seus custos operacionais e recebe uma remuneração sobre os investimentos realizados, cabem algumas ressalvas. Infelizmente é observado em diversos contratos de concessão vigentes uma visão distorcida dessa metodologia que, ao invés de considerar o repasse dos custos considerados eficientes, assegura à concessionária uma remuneração sobre os custos auferidos, o que acaba por premiar generosamente a ineficiência. Adicionalmente, ainda que se busque a melhor qualidade da informação fornecida ao regulador, em termos de manuais de contabilidade, planos de contas, auditoria, monitoramento e fiscalização, para que haja segurança de que os custos repassados efetivamente representem os custos necessários para a adequada prestação do serviço regulado, a literatura e a prática regulatória mostram que há um problema que se sobrepõe aos esforços eventualmente realizados, que é a assimetria de informações entre regulado e regulador.

4.14. Na regulação pelo custo do serviço, o regulador jamais conseguirá mensurar o esforço dos gestores na busca pela redução de custos e alocação eficiente dos investimentos. Sem informação suficiente para contestar o monopolista, o consumidor assume todos os riscos das decisões tomadas pelo monopolista e pouco esforço é empreendido em ganhos de eficiência e produtividade. Primeiro, porque o regulador tem uma desvantagem informacional que lhe impede de impor metas factíveis de redução de custos. Depois, eventuais reduções de custos seriam imediatamente repassadas para as tarifas no reajuste tarifário anual. O acionista não seria premiado pelo esforço empreendido na busca de maior eficiência. Logo, a rentabilidade da empresa independe de seu esforço gerencial. Sendo ela pouco ou muito eficiente, o retorno sobre o capital investido é o mesmo. Nesse tipo de abordagem, claramente a escolha do monopolista será por empreender muito pouco esforço na redução de custos. Portanto, o problema fundamental a ser superado na regulação por custos são os incentivos à eficiência.

4.15. Identificado o problema, a teoria de regulação de monopólios naturais evolui, nas décadas de 1980 e 1990, para a regulação por incentivos, em suas mais diversas variantes, como regulação por preços máximos, receitas máximas, compartilhamento de lucros, dentre outras. Nesse tipo de abordagem, o regulador fixa um preço ou receita máxima, que são atualizados por um índice de preços, deduzido de um fator de produtividade estimada. Há, portanto, um desacoplamento entre os custos realizados pelo monopolista e a tarifa cobrada dos consumidores. Com isso, os ganhos de eficiência do

monopolista passam a significar maior rentabilidade para seus acionistas, dado que reduz seus custos, mas a redução deixa de ser imediatamente repassada para as tarifas. Assim foi reduzido o problema informacional entre regulador e regulado sobre o esforço gerencial das empresas reguladas. As firmas passam a ser esforçar para reduzir custos operacionais porque têm a rentabilidade elevada e o regulador passa a conhecer os resultados e as possibilidades de ganhos adicionais de produtividade.

4.16. Portanto, há que se observar que os resultados mais exitosos para alocar benefícios de maior eficiência ao consumidor estão na regulação por incentivos, tais como preço-teto, receita-teto, entre outros. Não obstante, também cabe reconhecer que a situação atual do setor de gás natural no Estado se depare com realidade em que se mostre oportuno e conveniente a existência desse tipo de regime tarifário, em função, por exemplo, de os atuais contratos estarem configurados dessa maneira.

4.17. Nesse sentido, ainda que o legislador estadual opte por manter a possibilidade de aplicar a metodologia de regulação tarifária por custos, compreende-se que isso possa fazer sentido como regra transitória e fica a sugestão para que no futuro se possam aplicar metodologias que favoreçam a transferência de ganhos de eficiência para os consumidores.

4.18. No caso de privatização, sugere-se inserir a possibilidade de que a empresa compradora obtenha novo contrato de concessão vinculado que acompanhe nova ótica regulatória. Essa prerrogativa já está presente no âmbito de privatizações do setor elétrico e tem se mostrado positiva para atratividade dos leilões e para que ganhos de eficiência decorrentes da inserção de novas cláusulas econômicas no contrato sejam apropriados para o consumidor.

4.19. Ainda ao artigo 5º, mas no que diz respeito aos seus §1º e 2º, estabelecem a fixação de tarifa social mediante prévio aporte de subsídio pelo poder concedente à concessionária ou estabelecimento de taxa de retorno de investimento inferior à prevista no contrato de concessão para localidades de difícil acesso ou população de baixa renda. Relativo à concessão de subsídios, recomenda-se cautela e ressalta-se que todo e qualquer subsídio não deve ter cunho permanente, mesmo que atinentes ao orçamento estadual. Os esforços devem seguir na direção de fomentar a expansão de capacidade através de sinais econômicos tarifários de atratividade a novos investimentos a fim de que a infraestrutura galgue para alcançar todas as áreas do estado e não incentivar a sua manutenção limitada ancorada em subsídios.

4.20. No que se refere ao art. 8º, assim como em outras passagens, entende-se haver certo desequilíbrio no direcionamento de atribuições ao poder concedente, que do ponto de vista destes Ministérios, melhor se enquadrariam a cargo da agência reguladora. Mesmo com as melhorias propostas do PL, há que se identificar potenciais conflitos de interesses gerado pelo controle do poder concedente estadual com seu papel de Governo com o de regulador.

4.21. Atributos que versam, por exemplo, sobre a expansão de capacidade, regimes tarifários e qualidade técnica devem estar sob o comando das reguladoras, que possuem estruturas capacitadas para tais atribuições.

4.22. Como exemplo, citam-se os incisos IV (homologação de tarifas); VI (padrões de qualidade); IX (apreciação tarifária); X; XI; XVIII; e do inciso XXII ao XXX. Tais atribuições estariam alocadas de maneira mais pertinente na agência reguladora.

4.23. Entende-se que a agência reguladora deva estar estruturada com elevado nível de qualificação técnica, independência e transparência para que se aumente a atratividade da prestação de serviço para o capital privado. Prover credibilidade e segurança jurídica ao processo decisório, assegurar decisões equilibradas entre interesses conflitantes, separar a formulação das políticas públicas da regulação dos contratos de concessão e assegurar que os serviços sejam prestados nas condições contratadas são pilares reiterados pelo Governo Federal no âmbito do Novo Mercado de Gás.

4.24. É compreensível que a atual situação de desenvolvimento das instituições do Estado possa levar a uma configuração em que se opte por manter certas atribuições ao poder concedente. Contudo, à título de sugestão, recomenda-se medidas de fortalecimento da agência reguladora, com delegação futura de atribuições do poder concedente à ela.

4.25. Por fim, reitera-se caráter construtivo e positivo do Projeto, em linha com a abertura do mercado de gás natural. Considerações expostas no condão de relimar o escopo do PL são ponderadas de grande relevância e aconselha-se suas avaliações, porém, sem cunho obstativo.

5. CONCLUSÃO

5.1. Perfaz-se, portanto, que o Projeto de Lei 153/2020, está em linha com o que estabelece alguns dos pontos trazidos pelo art. 5º da Resolução nº 16/2019 do Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) e, dessa forma, sua sanção representará um claro avanço na direção de um mercado mais aberto, dinâmico e competitivo, em linha do que preconiza o Novo Mercado de Gás. Por fim, sem reduzir em nada o mérito do Projeto em análise e com o intuito tão somente de contribuir para a melhoria futura do arcabouço normativo do setor de gás no Estado, alguns pontos de potencial aperfeiçoamento foram sinalizados no decorrer da Nota.



Documento assinado eletronicamente por **Aldo Barroso Cores Júnior, Coordenador(a)-Geral de Processamento de Infraestrutura e Logística**, em 04/05/2020, às 19:32, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Symone Christine de Santana Araújo, Diretor(a) do Departamento de Gás Natural**, em 04/05/2020, às 19:36, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Gustavo Gonçalves Manfrim, Usuário Externo**, em 04/05/2020, às 19:45, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Thalita Clemente Couto, Usuário Externo**, em 04/05/2020, às 19:46, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://www.mme.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **0392810** e o código CRC **B755C6B9**.