

Nota Técnica 022/2002-SCG

Rio de Janeiro, 06 de junho de 2002

Considerações sobre a Minuta de Portaria regulamentando os Critérios Tarifários para o Transporte Dutoviário de Gás Natural

1. Introdução

O inciso VI do artigo 8º da Lei nº 9.478/97 atribui à ANP a responsabilidade de estabelecer critérios para o cálculo de tarifas de transporte dutoviário e arbitrar seus valores nos casos e da forma previstos na Lei. O artigo 58, por sua vez, estabelece que cabe à ANP fixar a tarifa no caso de conflito entre os agentes envolvidos, bem como verificar se o valor acordado entre as partes é compatível com o mercado.

A Portaria ANP nº 169/98, vigente durante o período de novembro de 1998 a abril de 2001, além de regulamentar o livre acesso propriamente dito, continha dispositivos que estabeleciam alguns critérios aplicáveis às tarifas de transporte dutoviário de gás natural. Em seguida, a proposta de Portaria colocada em consulta pública em fevereiro de 2001 apresentava um maior detalhamento da regulamentação sobre tarifas aplicáveis a gasodutos.

Na retomada recente do processo de elaboração desta Portaria, optou-se por estabelecer uma norma separada para regulamentar os critérios tarifários para o transporte de gás natural. Em seguida, são feitos comentários sobre esta minuta de Portaria, que está sendo colocada para consulta pública.

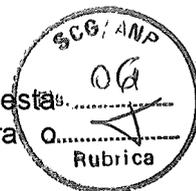
2. Comentários Gerais

A importância da regulamentação dos critérios tarifários aplicáveis ao transporte dutoviário de gás natural está associada às características implícitas à essa atividade, que constitui, conforme a teoria econômica, um monopólio natural.

Devido à essa característica, na maior parte dos países as tarifas de transporte de gás são diretamente reguladas pelos órgãos competentes, o que facilita a relação entre transportadores e carregadores e garante a implementação do livre acesso não discriminatório à infra-estrutura de transporte.

No caso brasileiro, como explicado na Introdução, a Lei do Petróleo prevê uma regulação tarifária indireta. Dessa forma, a presente minuta de Portaria estabelece critérios que deverão ser seguidos pelos agentes no estabelecimento de tarifas negociadas, bem como observadas pela ANP na verificação de valores negociados entre carregadores e

transportadores e na fixação de valores em casos de conflito. Pressupõe-se que esta regulamentação permitirá a consolidação de regras mais claras, importante para o desenvolvimento de um mercado competitivo de gás natural no Brasil.



3. Comentários dos Artigos

Art. 1º Fica regulamentado, pela presente Portaria, o disposto no inciso VI do artigo 8º da Lei Nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, que atribui à ANP a responsabilidade de estabelecer critérios para o cálculo de tarifas de transporte dutoviário, no que diz respeito ao transporte de gás natural.

O objetivo deste artigo é apenas explicitar o alcance da Portaria, isto é, esclarecer que os critérios tarifários estabelecidos nesta regulamentação são aplicáveis ao transporte dutoviário de gás natural.

Art. 2º As tarifas de transporte de gás:

- I. refletirão os custos eficientes de prestação do serviço;
- II. não resultarão tratamento discriminatório ou preferencial entre diferentes tipos de serviço e/ou carregadores;
- III. refletirão seus determinantes de custos, observando a responsabilidade que cabe a cada carregador e/ou serviço na ocorrência destes custos e as qualidades relativas entre os tipos de serviços oferecidos.

O artigo 2º estabelece os princípios que devem ser observados no estabelecimento das tarifas de transporte.

De forma simples e abrangente, o inciso I estimula a eficiência de custos do transportador. No caso de conflitos em que seja necessária a fixação da tarifa pela ANP, permite a realização de auditoria de custos reportados para avaliar seu nível de eficiência, bem como a utilização de comparações com padrões locais e internacionais. Nesta consideração estão incluídos os custos de investimento, os custos de operação e manutenção, bem como o próprio retorno do transportador, que deverá refletir os riscos associados à prestação do serviço de transporte de gás. Outro aspecto relacionado à este item são os critérios de depreciação dos ativos, que deverá ser feita durante a vida útil do ativo, respeitando padrões reconhecidos.

De maneira consistente com o princípio do livre acesso estabelecido na Lei, o inciso II impede que o transportador dê, por meio da tarifa, tratamento discriminatório ou preferencial a um determinado carregador ou tipo de serviço.

O inciso III objetiva uma maior eficiência alocativa no sistema tarifário. Especialmente no caso brasileiro, onde há um mercado em desenvolvimento no qual se busca estabelecer um regime aberto à concorrência, baseado em investimentos privados, é fundamental o estabelecimento de tarifas de uso da infra-estrutura que reflitam adequadamente seus determinantes de custo. Deve-se evitar subsídios cruzados que induzam a distorções de mercado e estimulem decisões irracionais de investimento, afetando negativamente a concorrência.

Inclui-se nessa discussão a questão da distância. Acredita-se que uma sinalização locacional mais adequada, respeitando as vantagens comparativas das regiões mais próximas às áreas produtoras, apontará corretamente para investimentos em expansão da

infra-estrutura e para a otimização do uso da capacidade existente. Vale observar ainda a importância da transparência no cálculo tarifário e, conseqüentemente, no processo de alocação de custos na implementação do disposto neste inciso.



Além da responsabilidade que cabe a cada serviço e/ou carregador na ocorrência dos custos, outro aspecto relevante a ser considerado na definição das tarifas é a qualidade relativa dos diferentes tipos de serviço. Mesmo que um tipo de serviço não cause diretamente custos elevados, pode-se optar por estabelecer que sua tarifa seja superior a estes custos, como será discutido nos comentários do artigo 5°.

Art. 3° *As tarifas aplicáveis a cada serviço e/ou carregador serão compostas por uma estrutura de encargos que seja relacionada com a natureza dos custos atribuíveis à sua prestação.*

Com o intuito de facilitar o atendimento ao objetivo disposto no artigo anterior, o artigo 3° determina que a estrutura de encargos que compõem a tarifa deve refletir a natureza dos custos atribuíveis à sua prestação. Isso proporcionará maior transparência e menor distorção na formação dos preços, permitindo que os custos sejam pagos por quem realmente os causou.

Os artigos seguintes detalham como esses encargos devem ser estruturados para cada tipo de serviço.

Art. 4° *A tarifa do serviço de transporte firme será estruturada, no mínimo, com base nos seguintes encargos:*

- I. encargo de capacidade de entrada: destinado a cobrir os custos fixos relacionados à capacidade de recepção e os custos fixos relacionados à capacidade de transporte que não dependem da distância;
- II. encargo de capacidade de transporte: destinado a cobrir os custos fixos relacionados à capacidade de transporte que dependem da distância;
- III. encargo de capacidade de saída: destinado a cobrir os custos fixos relacionados à capacidade de entrega;
- IV. encargo de movimentação: destinado a cobrir os custos variáveis com a movimentação de gás.

Gasodutos são dimensionados para sua utilização máxima. O montante de investimento exigido para construção da infra-estrutura de transporte é determinado basicamente pela quantidade de gás que será movimentada no período de pico. Assim sendo, todos os custos fixos podem ser atribuídos à capacidade firme contratada, uma vez que ela corresponde à reserva de capacidade no gasoduto que é feita pelo carregador firme.

Vale observar que, numa estrutura desse tipo, os riscos de mercado são transferidos do transportador para os carregadores, facilitando o financiamento de novos investimentos, além de estimular a utilização racional do gasoduto.

Nota-se ainda que estes custos fixos estão associados à capacidade de: recepção, transporte e entrega. Os custos fixos associados à capacidade de transporte, por sua vez, podem variar ou não em função da distância entre o ponto de recepção e de entrega.

Além dos custos fixos, existem os custos que variam com a utilização do gasoduto e que devem ser cobrados em função da quantidade de gás movimentada. Uma vez que o gás combustível para uso do sistema já está sendo fornecido pelo carregador, estes custos variáveis estão basicamente associados à lubrificação das máquinas compressoras.



A partir daí, e aproveitando a experiência adquirida no Concurso Aberto atualmente em andamento, propõe-se que a tarifa de transporte firme seja composta pelo menos dos seguintes encargos: de capacidade de entrada; de capacidade de transporte; de capacidade de saída e de movimentação.

Art. 5º *A tarifa do serviço de transporte interruptível será estruturada com base em um único encargo volumétrico, cujo valor será estabelecido em função da probabilidade de interrupção e da qualidade relativa deste serviço em relação ao serviço de transporte firme.*

No caso do transporte interruptível, uma vez que não há reserva de capacidade no duto, não faz sentido que seja cobrado um encargo de capacidade. Cobra-se apenas um único encargo volumétrico, aplicável à quantidade de gás efetivamente movimentada. Resta ainda uma discussão sobre o nível o qual esta tarifa deve ser estabelecida.

Em mercados maduros, esse tipo de serviço é vendido com desconto, eventualmente expressivo, em relação ao transporte firme. Isso acontece porque busca-se preencher a ociosidade do gasoduto em períodos nos quais a demanda por gás natural é menor, havendo efetivamente risco de interrupção do serviço quando a utilização do duto é plena.

Em outros casos, apesar do serviço interruptível gerar ao transportador apenas custos variáveis adicionais, pode-se concluir que, no caso de pequena probabilidade de corte, o mais correto seja estabelecer uma tarifa superior a estes custos. Uma decisão deste tipo evitaria uma competição predatória em relação ao serviço firme.

Pode-se observar uma extensa discussão sobre essa questão nos pareceres que sustentaram as decisões da ANP no que se refere à resolução dos conflitos entre TBG e BG/ENERSIL para prestação de serviço interruptível (não firme).

No Brasil, ainda há uma grande dúvida sobre como o mercado secundário de gás natural irá se desenvolver, especialmente num contexto em que grande parte da capacidade de transporte deverá ser vendida para o suprimento de gás às usinas térmicas, para as quais ainda não está claro como será o nível de despacho de sua energia e, conseqüentemente, do volume de gás a ser consumido e da necessidade de capacidade de transporte para esse gás.

De qualquer forma, sabe-se que este tipo de serviço pode desempenhar um papel importante no desenvolvimento de novos mercados. Assim, optou-se por uma regulamentação flexível que permita uma implementação ponderada pelas circunstâncias do momento.

Art. 6º *As tarifas propostas para outros serviços não referidos nesta Portaria estarão relacionadas à tarifa do serviço de transporte firme e serão comunicadas à ANP, divulgadas ao mercado e aplicáveis a todos os carregadores de maneira não discriminatória.*

O transporte firme é o principal serviço oferecido pelo transportador e a sua tarifa deve ser a referência para o estabelecimento da tarifa de outros serviços. Este



procedimento permite evitar o risco de concorrência predatória entre os diferentes tipos de serviço.

Outro aspecto fundamental disposto no artigo 6º é a garantia de que haja transparência e não discriminação nas tarifas aplicáveis a outros tipos de serviços. Deve-se observar ainda que, de acordo com o artigo 3º, estas tarifas deverão ser compostas por uma estrutura de encargos relacionada com a natureza dos custos associados à sua prestação.

Neste ponto, vale salientar que se optou por não incluir nesta regulamentação a definição de outros tipos de serviço. Como comentado na nota explicativa da minuta de Portaria de livre acesso, acredita-se que os próprios transportadores tenham condições de formular e oferecer diferentes tipos de serviço, buscando otimizar a utilização da infraestrutura existente. Da mesma maneira, interessados na contratação do serviço podem propor e solicitar a prestação de um serviço específico, de forma a atender às suas necessidades. Mais uma vez, vale reafirmar que o papel do regulador nesse caso é estimular a utilização eficiente da infra-estrutura, bem como garantir que as condições de fornecimento do serviço, inclusive tarifa, sejam transparentes e não discriminatórias.

Art. 7º *A tarifa mínima para a capacidade de transporte adicional, criada a partir de investimentos em expansão, será igual ao maior valor entre a tarifa incremental e a tarifa compartilhada.*

§1º Entende-se por tarifa incremental a tarifa calculada com base na capacidade e nos custos adicionais, associados apenas à expansão, e por tarifa compartilhada a tarifa calculada com base na capacidade e nos custos totais, associados à infra-estrutura existente e à sua expansão.

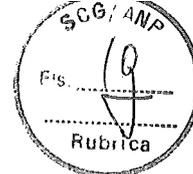
§2º No caso da adoção da tarifa compartilhada, as tarifas dos contratos firmes existentes antes da expansão serão reduzidas de modo a observar a manutenção da receita total da instalação de transporte.

Na consulta pública realizada em fevereiro de 2001, este tema foi o que gerou maior controvérsia. Inicialmente, a versão colocada na internet propunha que o preço mínimo da capacidade adicional (resultante de investimentos em expansão) fosse igual ao seu custo incremental. A maior parte dos comentários recebidos rejeitava essa proposta e sugeria a adoção da tarifa *roll in*.

Vale comentar a dificuldade que surgiu na escolha do termo em português para traduzir "*roll in*". Cogitou-se utilizar "tarifa ajustada para a expansão", como sugerido pela Petrobras, mas optou-se por utilizar a mesma nomenclatura escolhida na Bolívia: "tarifa compartilhada".

Apesar de não ter sido até o momento publicado em nenhum regulamento, a SCG/ANP assumiu a posição de adotar o critério *roll in*. Esta posição foi reafirmada no processo de Concurso Aberto, através do estabelecido nas correspondentes cláusulas dos Manuais da TBG e da TRANSPETRO e está confirmada através do artigo 7º. O principal argumento para esta decisão está associado ao objetivo de proporcionar sinal econômico adequado para novos investimentos, estimulando os carregadores a comprarem capacidade inicial de novos projetos.

O primeiro parágrafo do artigo apenas define os termos tarifa compartilhada e tarifa incremental, conceitos já conhecidos pelos agentes da indústria. O segundo parágrafo, por sua vez, garante que o transportador aplique a seus carregadores firmes existentes uma redução da tarifa original, atendendo ao objetivo descrito acima. Tal redução deve ser feita de modo a manter a receita prevista total da instalação de transporte, evitando a apropriação de rendas de monopólio.



Ressalta-se que da maneira como está proposto nesta regulamentação, a tarifa compartilhada é apenas aplicada quando seu valor for superior à tarifa incremental. Isto significa dizer que as tarifas de contratos originais serão sempre tão ou mais competitivas que as de novos contratos.

Neste ponto, vale comentar que o arcabouço legal dificulta a implementação de tarifas compartilhadas nos casos em que a tarifa incremental é mais elevada. Uma vez que a Lei não estabelece uma regulação tarifária direta, seria difícil impor o aumento de valores estabelecidos em contratos privados.

Art. 8º *O transportador repassará a todos os carregadores firmes:*

- I. *50% (cinquenta por cento) da receita líquida, descontados os tributos a serem pagos, proveniente da venda de serviços de transporte não prevista na ocasião do cálculo tarifário original;*
- II. *a receita extraordinária, quando houver, resultante da diferença entre a receita proveniente da venda de capacidade de transporte através de leilão e a receita associada à sua tarifa mínima.*

O inciso I do artigo 8º trata do repasse de receitas extraordinárias, visando impedir a apropriação de rendas de monopólio por parte do transportador, ao mesmo tempo em que busca manter um incentivo para oferecimento novos serviços.

Na Portaria ANP nº 169/98, havia um disposto estabelecendo que 90% da receita proveniente do serviço de transporte interruptível (até então denominado não firme) fosse repassado ao carregador contratante da capacidade ociosa que estava sendo utilizada.

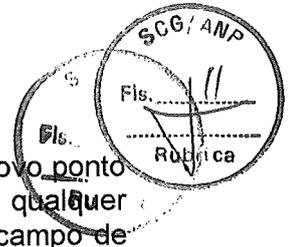
Primeiramente, observou-se que o recebimento deste benefício por parte do carregador detentor da capacidade ociosa não estaria gerando sinais adequados para que ele maximizasse a sua utilização ou ofertasse capacidade no mercado secundário (o que na época era proibido). Este aspecto já foi tratado na minuta de Portaria apreciada pelos agentes durante o processo de consulta pública, que determinava o repasse para todos os carregadores firmes.

A referida minuta propunha o repasse de 90% da receita proveniente da prestação de serviço interruptível (não firme), quando prestado sobre capacidade já contratada, e de serviço de deslocamento. A premissa por trás desse disposto consiste no fato de que estas receitas "extras" viriam de serviços prestados sobre uma infra-estrutura já "paga" por contratos firmes.

A presente minuta, além de manter o repasse para todos os carregadores firmes, incorpora por uma redação mais ampla, sem especificar o tipo de serviço ou a capacidade que está sendo utilizada. O importante é saber se a receita já estava prevista no cálculo tarifário original, que deveria proporcionar o retorno adequado (justo e razoável) para o transportador.

Por exemplo, um transportador pode, eventualmente, estabelecer uma estruturação financeira prevendo o recebimento de uma determinada quantia de receita variável proveniente da prestação de serviço interruptível. Nesse caso, a referida receita, quando recebida, não deveria ser repassada.

Nos casos em que o transportador assume risco de mercado e dimensiona sua infra-estrutura com capacidade suficiente para atender a uma demanda superior à garantida por contratos firmes, a receita proveniente de novos contratos também deveria ficar retida integralmente pelo transportador.



É possível observar ainda o caso no qual, a partir do surgimento de um novo ponto de recepção, cria-se capacidade adicional em um gasoduto sem haver qualquer investimento adicional. Para exemplificar, pode-se imaginar a descoberta de um campo de gás na Bacia do Paraná, que permitiria a injeção de gás no meio do trecho sul da TBG. O serviço firme prestado sobre essa capacidade seria um exemplo de receita a ser repassada.

Além disso, há o receio de que a retenção de apenas 10% da receita possa ser muito pouco para estimular o transportador a oferecer esse tipo de serviço. Acredita-se que, especialmente no atual estágio da indústria de gás brasileira, o estímulo ao oferecimento de novos serviços deve ser maior que a preocupação com a retenção de uma pequena parcela da receita pelo transportador. Dessa forma, optou-se pela retenção de 50% da receita, montante suficiente para cobrir os custos variáveis associados à prestação do serviço e ainda estimular a máxima utilização da infra-estrutura.

O inciso II, por sua vez, trata do repasse de receita extraordinária no caso de haver leilão para a venda de capacidade firme de transporte. O preço mínimo da capacidade é estabelecido de modo a proporcionar um retorno adequado ao transportador. Logo, a receita adicional resultante da diferença entre a receita proveniente da venda de capacidade no leilão e a receita associada ao preço mínimo deve ser repassada a todos os carregadores firmes (existentes e novos). Vale observar que o próprio concurso aberto atualmente em andamento prevê a adoção deste tipo de mecanismo.

Art. 9º *O repasse de receita a que se refere o artigo 8º e a redução de tarifa a que se refere o artigo 7º aplicáveis a cada carregador serão calculados de forma proporcional ao valor de suas tarifas e, no caso do repasse de receitas firmes, implicarão na redefinição das tarifas dos contratos, formalizada através de aditivo contratual.*

Este artigo apenas detalha que a implementação dos repasses de receitas mencionados nos artigos anteriores deve ser feita de forma proporcional às tarifas dos carregadores firmes.

É importante observar que, sempre que a receita a ser repassada for firme, isto é garantida por outro contrato firme, a tarifa reduzida deverá substituir a tarifa original no contrato

O mesmo procedimento não seria possível no caso de receitas provenientes de encargos variáveis, como no caso de transporte interruptível. Nesse caso, a receita deverá ser repassada após o seu recebimento pelo transportador.

Art. 10 *Os princípios, critérios e demais aspectos estabelecidos nesta Portaria deverão ser observados pelos transportadores e carregadores na negociação de suas tarifas e serão aplicados pela ANP em casos de resolução de conflitos nos termos do artigo 58 da Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997 e da regulamentação aplicável.*

Como mencionado nos Comentários Gerais, a presente minuta de Portaria respeita o princípio da livre negociação prevista na Lei, mas orienta e estabelece as diretrizes a serem seguidas no estabelecimento das tarifas. Além de orientar a negociação dos agentes, também deverá ser utilizada pela ANP na verificação de valores acordados e na fixação de valores em casos de conflito, também previstos na Lei.