



AGÊNCIA ESTADUAL DE REGULAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DELEGADOS DO RIO GRANDE DO SUL
 Av. Borges de Medeiros, 659 - 14º andar - Bairro Centro - CEP 90020-023 - Porto Alegre - RS - www.agergs.rs.gov.br
 CNPJ 01.962.045/0001-00

AVALIAÇÃO

"Eu não tenho medo de uma regulação rígida: faço negócios com a China. Conhecendo a regulação, eu penso um negócio que se enquadre nela. Porém, não consigo fazer isso se a regulação muda o tempo todo."

Investidor Internacional Anônimo do setor de petróleo, queixando-se da imprevisibilidade argentina.

In: Verbete sobre Regulação. Antologia da Maldade: um dicionário de citações, associações ilícitas e ligações perigosas/ Gustavo H.B. Franco, Fabio Giambiagi. - 1.ed. - Rio de Janeiro: Zahar, 2015.

1. INTRODUÇÃO

O cenário regulatório para o Gás Natural Canalizado no Estado do Rio Grande do Sul, nos últimos dois anos, apresenta modificações relevantes e novos desafios com o crescente papel da Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul (AGERGS) neste mercado. A partir do ano de 2021, em especial com a desestatização da companhia, novo arcabouço legal foi constituído, através da Lei Estadual nº 15.648/2021 a fim de garantir a efetividade e segurança jurídica para a realidade que se desenhava. Na verdade, trata-se de mercado que opera desde 1993 com a criação da Companhia de Gás do Estado do Rio Grande do Sul - Sulgás. Portanto, o labor regulatório se realiza sobre mercado já constituído e estabelecido.

Deve-se contextualizar que a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 25, comanda que:

"Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.

§ 2º Cabe aos Estados explorar diretamente, ou mediante concessão, os serviços locais de gás canalizado, na forma da lei, vedada a edição de medida provisória para a sua regulamentação. "

No caso ora em tela, há que se falar em concessão Estadual típica, amparada pela legislação constitucional. Entretanto, o contrato de concessão firmado entre a figura do poder concedente (Governo do Estado) e a concessionária Sulgás, a época estatal, data de 1995, sendo anterior a criação da própria Agência Estadual de Regulação (1999). Há que se ressaltar um longo decurso de tempo onde se misturavam as figuras da regulação e do poder concedente. O próprio contrato apontava que os aspectos regulatório se concentrassem, historicamente, sob a tutela direta daquele. Nesse sentido, por dispositivo contratual se previa:

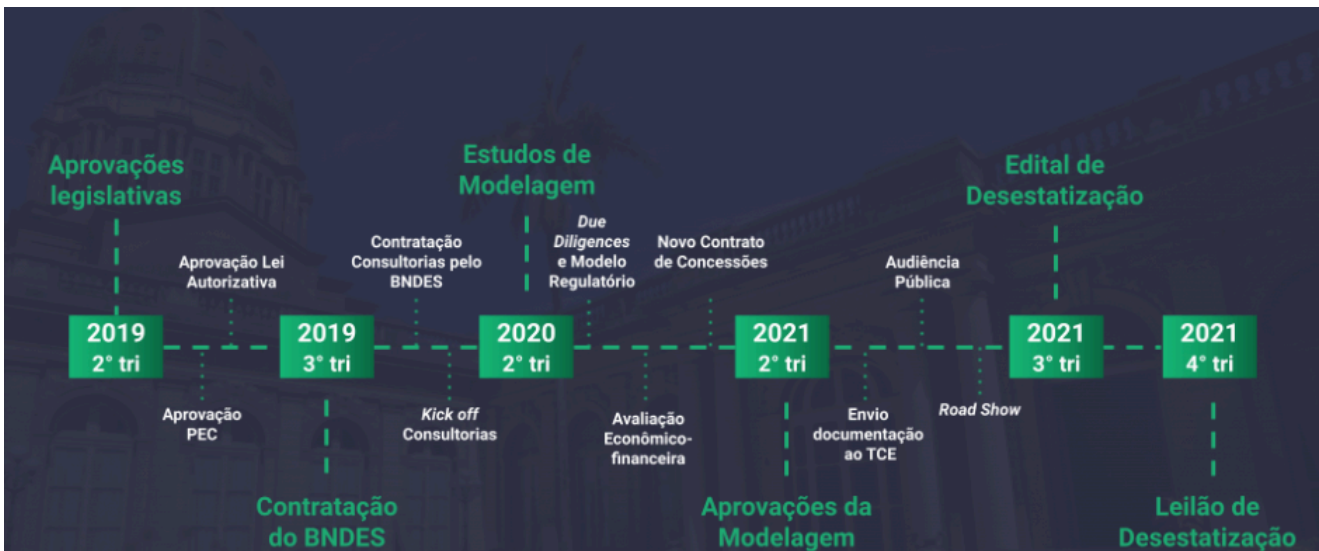
CLÁUSULA QUARTA - OBRIGAÇÕES DO CONCEDENTE

4. Incube ao CONCEDENTE:

4.4 - Homologar reajustes e proceder à revisão das tarifas;"

De maneira resumida, entre 1993 e 2021, a linha do tempo de tal mercado tem início com o estabelecimento da Companhia de Gás do Estado do Rio Grande do Sul - Sulgás em 1993, como sociedade de economia mista, possuindo como acionistas o estado do Rio Grande do Sul, sendo 51% do capital, e a Petrobras Gás S/A – Gaspetro, com 49%. Esta situação encontrou importante modificação no já citado processo de desestatização da companhia onde o controle acionário passou para a iniciativa privada. Tal processo teve início com a aprovação da PEC nº 272 pela Assembleia Legislativa em maio de 2019, seguida da Lei Estadual nº 15.299 de julho de 2019, que autorizou o Poder Executivo do Estado do Rio Grande do Sul a promover medidas de desestatização da Sulgás. Em setembro do mesmo ano, o BNDES foi contratado pelo Estado para estruturação do projeto, tendo iniciado os estudos para a modelagem, em conjunto com consultorias contratadas, no primeiro semestre de 2020. Após a modelagem, com o lançamento do edital, o leilão ocorreu em 22/10/2021, concluindo-se o processo em três de janeiro de 2022. Naquela data, A Compass Gás e Energia assumiu os 51% de participação na companhia, antes do governo do Rio Grande do Sul, restando os outros 49% de propriedade da Gaspetro.

Figura 1- Linha do Tempo do Processo de Desestatização da Sulgás



Fonte: <https://parcerias.rs.gov.br/sulgas> - modificado

Tal contextualização se faz importante no sentido de destacar fato relevante para o que se pretende analisar. No período compreendido da fundação da companhia, até o ano de 2021, ainda que a Lei Estadual 10.931 de 09 de Janeiro de 1997, lei de Criação da AGERGS, em seu artigo terceiro, inciso i, determinasse que compete à AGERGS a atividade regulatória no setor, o mesmo ainda carecia de maior regulamentação, aplicando-se os dispositivos do contrato no que tange a concentração no poder concedente. Modificou-se tal cenário com a promulgação da Lei Estadual 15.648 de 01/06/2021- a qual *Dispõe sobre a exploração direta ou mediante concessão dos serviços locais de gás canalizado de que trata o art. 25, § 2º, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, estabelece os princípios, as diretrizes e as normas relativas ao referido serviço no Estado do Rio Grande do Sul e altera a Lei nº 8.109, de 19 de dezembro de 1985, que dispõe sobre a Taxa de Serviços Diversos*. Nela, fica ainda mais clara a demanda pela Agência reguladora no seu artigo 6º:

"Art. 6º O Estado exercerá as atividades de regulação dos serviços de gás canalizado, nos termos do disposto na Constituição Federal e na Lei nº 10.931, de 9 de janeiro de 1997.

§ 1º Quanto aos serviços delegados ou outorgados tanto à iniciativa privada quanto a empresas públicas e sociedades de economia mista, a competência definida no "caput" deste artigo será exercida por meio da AGERGS, de acordo com a legislação em vigor.

§ 2º A regulação dos serviços de distribuição de gás natural pela AGERGS se aplica inclusive à concessão atualmente vigente."

Houve, no contexto citado, a transição entre o controle acionário público e privado, bem como separou-se a figura do Poder Concedente, de titularidade do Estado do Rio Grande do Sul, da Regulação pela AGERGS. Essa situação fática levou a mudança de paradigma importante no sentido que agora, sob a vigência dos novos diplomas legais, os objetivos propostos pela Lei Estadual 10.931/97, especialmente que no que diz respeito a harmonização dos interesses de consumidores, concessionários e do poder concedente, o famoso triângulo já presente no símbolo da AGERGS, deva ser garantido. Mais do que isso, através da regulação, tarifas módicas, serviços adequados, equilíbrio econômico-financeiro devem ser buscados.

Já na introdução deste documento, ressalta-se outro aspecto importante. Existem, como dito, três documentos legais basilares para a regulação do Setor: 1. O contrato de Concessão de 1993; 2. A lei 10.931/1997 e o Marco Regulatório Estadual de 15.648/21. A distância temporal entre eles, de 28 anos, impõe que tanto as condições de mercado, quanto o próprio cenário macroeconômico, modificaram-se de sobremaneira. Existem aspectos que devem ser harmonizados, supridos e complementados. O presente trabalho se enquadra num desses aspectos, ao buscar representar auxílio à tomada de decisão pelo Conselho Superior a fim de regulamentar o mecanismo de Conta Gráfica. Este mecanismo se insere na tradição da AGERGS, já prevista em sua lei de criação, de respeito aos contratos.

Definindo-se regulação como forma de ação orientada para objetivos específicos, aborda-se o tema do presente expediente. As Diretrizes gerais e guia orientativo para elaboração de Análise de Impacto Regulatório – AIR da Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais, 2018 da Presidência da República definem a Análise de Impacto Regulatório (AIR) como o processo sistemático de análise baseado em evidências que busca avaliar, a partir da definição de um problema regulatório, os possíveis impactos das alternativas de ação disponíveis para o alcance dos objetivos pretendidos, tendo como finalidade orientar e subsidiar a tomada de decisão. Como ferramenta de melhoria da qualidade regulatória, proporcionando maior fundamentação técnica e analítica ao ente regulador no momento da sua tomada de decisão, especialmente quando esta significa a imposição de regras a serem cumpridas.

A AGERGS, através da Resolução Normativa Nº 59, de 21 de julho de 2020, apresenta o mesmo conceito e define que ela deva ser elaborada para ações cujo conteúdo possua potencial de influir sobre os direitos ou obrigações dos agentes econômicos, de consumidores ou dos usuários dos serviços prestados pelas empresas do setor regulado, podendo ser realizada também quando for suscetível a conflitos de interesse entre as partes envolvidas, bem como sobre a Análise de Resultado Regulatório (ARR). Das duas definições resta necessária a elaboração do relatório de AIR para o estabelecimento da Conta Gráfica para o Setor Regulado de Gás natural encanado, bem como a definição do objetivo geral a ser alcançado. Da discussão sobre regulação surge o primeiro objetivo básico: maximizar o bem-estar social. Conduzir o trabalho de estabelecimento do mecanismo de Conta Gráfica de modo a evitar criar barreiras desnecessárias à eficiência econômica, ao investimento, dentre outros.

Partindo-se desse objetivo, busca-se subsidiar as decisões do Conselho Superior da AGERGS, trazendo elementos técnicos como o que é a Conta Gráfica para o Setor de Gás Natural do Rio Grande do Sul? Motivos para estabelecer ou não um mecanismo de Conta Gráfica? Quais as premissas nortearam a minuta de resolução para o tema? O que se espera com as decisões empreendidas? De maneira mais ampla: Por que e para que regular? Responder a esses questionamentos devem ser o ponto de partida para qualquer trabalho regulatório. A análise das opções regulatórias, levando em conta seus custos e consequências, acaba por ser fundamental ao trabalho das Agências Reguladoras. Define-se, então, a Análise de Impacto Regulatório (AIR) como processo sistemático, alicerçado em evidências, onde, a partir de um problema regulatório, investiga-se os possíveis impactos das alternativas de ação disponíveis para o alcance dos objetivos regulatórios, subsidiando a tomada de decisão. Busca-se, portanto, a fundamentação técnica e analítica ao ente regulador.

Para empreender tal trabalho utilizar-se-ão três textos básicos orientadores. Todos integrantes da bibliografia do curso de Introdução a Análise de Impacto Regulatório promovido pela Associação Brasileira de Agências Reguladoras (ABAR). O primeiro, as Diretrizes gerais e guia orientativo para elaboração de Análise de Impacto Regulatório – AIR da Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais. O segundo, Análise de impacto: Ferramenta e processo de aperfeiçoamento da regulação (Salgado e Hoperin). Por último, ainda, a referência internacional Better Regulation "Toolbox" da European Commission (http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/docs/br_toolbox_en.pdf).

2. O QUE É REGULAÇÃO?

Nas últimas décadas, a regulação tem suscitado debates e discussões em uma série de disciplinas abrangendo desde o Direito, Economia, Ciência Política, Políticas Públicas até mesmo Psicologia e Antropologia. Dada essa amplitude de áreas, resta evidente o caráter multidisciplinar da mesma. Sendo um campo ou tema estudo técnico que exige o conhecimento associado de diversas ciências. Os economistas, por exemplo, beneficiam-se dos insight's advindos do Direito e da Ciência Política. Bem como, não pode existir uma regulação completa sem o trabalho associado de engenheiros, profissionais tanto ditos de "humanas", quanto de "exatas". Complementando-se.

Dito isto, Baldwin, Cave & Lodge em *Understanding Regulation: Theory, Strategy, and Practice* apresentam que a regulação é muitas vezes referida como se fosse um modo identificável e discreto de atividade governamental, mas que esse poderia ser entendido como controle sustentado e focado exercido por um órgão público sobre atividades que são valorizadas por uma comunidade. Os autores ainda apresentam, numa tradução livre, três sentidos básicos:

a) Um conjunto específico de comandos - onde a regulamentação envolve a promulgação de um conjunto de regras vinculativas a aplicar por um organismo dedicado a esse fim. Sendo exemplo as legislações de Saúde e segurança do trabalho.

b) Como a influência deliberada do Estado - onde a regulação tem um sentido mais amplo e abrange todas as ações estatais destinadas a influenciar negócios ou comportamento. Nesse contexto, essa influência poderia ser diversa como legislações associadas, contratos, incentivos econômicos, sinalização.

c) Como todas as formas de influência social ou econômica - onde os mecanismos utilizados afetariam o comportamento - sejam Estatais ou não, são consideradas regulatórias. Aqui se incluíra a teoria das instituições, mesmo mercados poderiam ser considerados formas de regular comportamentos.

Do conceito apresentado acima alguns aspectos se sobressaem. A regulação seria, portanto, no contexto deste trabalho, a atividade Estatal orientada a influenciar o comportamento dos agentes visando objetivos específicos. A função da Agência Reguladora no mercado de gás natural do Estado do Rio Grande do Sul se constituiria em incentivar, seja via ações positivas como incentivos, seja via comandos negativos (proibições), a obtenção de resultados esperados. De maneira ampla, num mercado econômico como o que se analisa, em última instância, buscar-se-ia a maximização do bem-estar social.

A regulação econômica de mercados ganhou força especialmente no contexto das transformações apresentadas pela economia mundial, em especial a partir de 1980, vindo a refletir-se no Brasil em meados dos anos 90. Restrições fiscais, busca de eficiência, reestruturações do setor público levaram aos processos de transferência e privatização de ativos e empresas, vivenciados pelo mercado brasileiro. Nesse contexto, em nosso país, ao reduzir a participação do Estado em atividades econômicas, criaram-se as Agências Reguladoras (ANATEL, ANEEL, ANS, ANVISA e outras) as quais visam suprir as necessidades fiscalizadora e regulatória advindas do processo. Ainda que já existissem instituições muito conhecidas, antigas e difundidas em outros países, considera-se pioneira a Anatel, criada somente em julho de 1997, portanto bastante recente em nosso país.

Pode-se complementar a definição de regulação como se referindo às políticas públicas nas quais o governo preescreve às empresas os principais aspectos de sua estrutura e desempenho econômico, do controle da entrada e saída de produtos, fixação de preços, da qualidade, condições dos serviços e a obrigação de servir a todos os consumidores sob condições razoáveis (KAHN,1970). Há que se falar, então, que regular implica em avaliar desempenho, alocação de recursos produtivos, em última instância, eficiência. Acrescenta a isso a necessidade de comparação entre firmas e alternativas econômicas.

Pode-se situar os conceitos-chaves à regulação econômica no campo da microeconomia e da economia industrial. Modernamente, o grande impulso ao seu desenvolvimento teve origens no início da década de 70 através de Stigler (1971) em que se buscava aplicar a teoria econômica ao comportamento político. Outros autores como Williamson (1975), Tirole (1988) e Vircusi, Vernon e Harrington(1992) ajudaram a definir as bases e conexões entre regulação e Ciência Econômica. Quando se pensa em Teoria da Regulação Econômica, o primeiro conceito em mente deve ser o de eficiência econômica, seja ela na produção, distribuição ou alocação de bens. O primeiro caracteriza-se pela melhor utilização da planta produtiva e tecnologia disponível, na busca de maximizar rendimento a um custo mínimo. Já a distribuição consiste na diminuição ou eliminação de rendas advindas de monopólios, em geral naturais, através da concorrência. Na alocação falamos em eficiência de Pareto. Em resumo tratamos de três aspectos:

1) Eficiência produtiva no sentido de incentivar as firmas a alocarem recursos produtivos de forma a maximizar o produto e minimizar os custos.

2) Nos setores regulados, em geral, existe a situação de monopólio natural. Setores onde há barreiras à entrada ou saída e ganhos de escala necessitam de uso intensivo de capital. Como exemplo, os setores de infraestrutura, saneamento, transportes.

3) Sob o ponto de vista social, evitam-se desperdícios de recursos e produto.

O mercado de gás natural canalizado situa-se, do ponto de vista microeconômico, em contexto bastante peculiar. Trata-se de monopólio natural. Esses se caracterizam por apresentarem economias de escala significativa, justificando, através da eficiência produtiva, o reduzido número de firmas. Assim a fragmentação da oferta desses bens, devido a escala mínima eficiente é requerida portanto, nos casos de monopólios naturais. Tratando-se de coibir posições de preços monopolísticos e incentivo a melhorias na qualidade dada a ausência de forças competitivas, a regulação é necessária.

Dito de outra forma, fugindo um pouco do famoso "*economês*" pode-se empreender exercício de imaginação. Vamos supor que para o mercado do Rio Grande do Sul existissem diversas concessionárias prestando o serviço. Para tal situação, há primeiro impeditivo importante. A necessidade de construir a rede de canalização faz com que os investimentos iniciais sejam tão elevados que poucos agentes teriam a capacidade de supri-los. Ou seja, há uma barreira à entrada nesse serviço. Depois de construída a rede a amortização de tais investimentos se dá ao longo de anos, na maioria das vezes décadas, para que se inicie o retorno econômico efetivo. E, mesmo assim, um número significativo de consumidores se mostra necessário. Justifica-se a existência de apenas uma firma através do conceito de monopólio natural. Grandes investimentos, elevado tempo de maturação, necessidade de muitos consumidores levam a essa situação. Dito de maneira formal, barreiras à entrada, uso intensivo de capital, ganhos de escala.

Ao existir vantagem na existência do monopólio, uma firma teria a capacidade sozinha de definir, com limites, tanto os preços, quanto as quantidades e qualidades supridas. Podendo levar a resultados socialmente indesejáveis. Os consumidores demandariam mais serviços, qualidade e menor preço, frente a firma com poder de estabelece-los. Em situações onde se verificam diversas firmas, solução para esse dilema se dá via mercado competitivo. No caso ora em tela, através da Regulação. Dito isto, pode-se definir o conceito de regulação para o presente trabalho:

" Ação orientada da Agência Reguladora (AGERGS) visando harmonizar os interesses de usuários, concessionários e poder concedente, assegurando a prestação de serviços adequados assim entendidos aqueles que satisfazem as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade nas suas tarifas. Bem como zelar pelo equilíbrio econômico-financeiro dos serviços públicos delegados."

3. ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO (AIR)

Do conceito descrito acima devemos reiterar que o labor regulatório trata-se, portanto, de instrumento, por meio do qual o Estado intervém no comportamento dos agentes promovendo eficiência, segurança de investimentos, crescimento econômico e bem-estar social. Entretanto, se realizada de maneira arbitrária ou mesmo desproporcional, pode gerar efeitos contrários como aumento de preços, quedas de investimento, perda de competitividade, barreiras à inovação, dentre outros. A regulação impõe importantes custos fiscalizatórios e de monitoramento, assim sendo, ela só deve acontecer quando plenamente justificada alicerçada em métodos científicos e evidências.

Nesse sentido, retoma-se o conceito apresentado de Análise de Impacto Regulatório (AIR) como um instrumento voltado à melhoria da qualidade regulatório. Consistindo em processo sistemático, baseado em evidências que busca avaliar, a partir da definição de um problema regulatório, os possíveis impactos das alternativas de ação disponíveis para o alcance dos objetivos pretendidos. Tem como finalidade orientar e subsidiar a tomada de decisão e, em última análise, contribuir para que as ações regulatórias sejam efetivas, eficazes e eficientes (Presidência da República, 2018).

Da definição acima, nota-se que se trata de orientação e subsídio, sistemáticos, a tomada de decisão. Em última análise, qualificando e melhorando a intervenção da regulação. Este processo, segue um método e baseia-se em evidências. O documento Diretrizes gerais e guia orientativo para elaboração de Análise de Impacto Regulatório – AIR da Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais, 2018 da Presidência da República, será utilizado como guia para as etapas a serem empreendidas. De maneira gráfica:

Figura 2- Processo de Análise de Impacto Regulatório

Figura 1 – Processo de Análise de Impacto Regulatório



Fonte: Elaboração própria

- 1 Em CONSTANTINO, Giuseppe Luigi Pantoja. Regulação de serviços públicos: conceitos e evolução histórica. Conteúdo Jurídico, Brasília-DF: 20 de agosto de 2014. Disponível em: <http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.49487&seo=1>.

3.1 DEFINIÇÃO DO PROBLEMA REGULATÓRIO

Como brevemente contextualizado na introdução deste trabalho, ele visa subsidiar o processo de tomada de decisão pelo Conselho Superior da AGERGS sobre o estabelecimento ou não de um mecanismo chamado de Conta Gráfica para o mercado de Gás Natural canalizado no Estado do Rio Grande do Sul. Este se converte, portanto, no problema regulatório primário a ser analisado. Subsidiariamente, dever-se-ão analisar as premissas econômico-financeiras adotadas na proposta de resolução elaborada pela Diretoria de Tarifas e Estudos Econômicos. Antes de adentrar no conceito propriamente dito, torna-se necessário esclarecer como é calculada a tarifa para a concessionária Sulgás.

O Contrato de Concessão define a metodologia de cálculo das tarifas para distribuição de gás canalizado mediante o Anexo I. Assim, passa-se a ler a definição da tarifa média de gás natural, como soma do preço de venda do gás pela Petrobrás com a margem de distribuição resultante das planilhas de custos acrescidos da remuneração dos investimentos.

$$TM = PV + MB$$

TM = Tarifa Média a ser cobrada pela concessionária (em R\$/m³);

PV = Preço de Venda pelo fornecedor de gás (em R\$/m³);

MB = Margem Bruta de distribuição da concessionária (em R\$/m³).

Existem dois tipos de processos tarifários empreendidos atualmente na Agência Reguladora. A revisão tarifária e os processos de reajuste tarifário. O primeiro, as revisões, englobam a análise das Margens Brutas, sem adentrar o preço de venda do gás. Analisando fatores como custos dos serviços, remuneração e depreciação dos investimentos vinculados. Como dito na Nota Técnica DT (0351369):

"De modo particular somente analisaremos a Margem Bruta, como já supracitado, de acordo com o estabelecido no Anexo I do Contrato de Concessão:

3 – A metodologia adotada está orientada para a definição da margem bruta de distribuição da CONCESSIONÁRIA, considerando-se que o preço de venda pela PETROBRÁS é fixado pelo Governo Federal.

4 – O cálculo da margem bruta da distribuição está estruturado na avaliação prospectiva dos custos dos serviços, na remuneração e depreciação dos investimentos vinculados aos serviços objetos da concessão, realizados ou a realizar ao longo do ano de referência para cálculo e, finalmente, na projeção dos volumes de gás a serem vendidos durante o ano, segundo o orçamento."

Já os reajustes tarifários, são por excelência os instrumentos nos quais se verificam as variações associadas ao preço do Gás. Como citado na informação DT 86 (0311608), a formação do PV se divide em preço de molécula e outra de transporte. A parcela de molécula está precificada em reais com reajuste trimestral acompanhando a cotação do Brent e câmbio. Ao passo que o transporte tem seu valor referencial fixado em reais com reajuste associado ao índice geral de preços - IGP-M. Existem três fatores determinantes quando se pensa em preço de venda: Câmbio, Cotação do Brent (tipo de petróleo retirado no Mar do Norte na Europa) e o componente inflacionário (IGP-M).

Aqui se faz necessário breve esclarecimento sobre o conceito de Conta Gráfica. Esta pode ser entendida como uma ferramenta regulatória na qual são registradas e acumuladas as diferenças - referentes aos preços de gás e de transporte - entre os preços faturados pelos supridores à Concessionária, de acordo com os Contratos de Suprimento, e aqueles contidos nas tarifas de fornecimento aplicadas aos faturamentos mensais dos usuários, pela prestação do serviço de distribuição. Ou seja, o preço do gás comprado pela concessionária é determinado pelos movimentos de oferta e demanda no mercado internacional, pela política de preços da Petrobras e pela variação cambial entre real e dólar. Em geral o resultado deste conjunto de fatores é a ocorrência de uma defasagem entre o valor real de aquisição do gás e seu transporte e o valor contido na tarifa da concessionária (Aresc, 2016).

Portanto, o estabelecimento e a normatização do mecanismo de Conta Gráfica pode ser justificado através da tentativa de amortizar, ao longo do tempo, as diferenças entre os processos de reajuste frente as variações de Câmbio, Brent e inflacionária. De outra maneira, esses fatores alteram-se em velocidades e amplitudes nem sempre captadas em tempo real pelos processos de reajuste. Isto pode ocasionar tanto prejuízos ao equilíbrio econômico-financeiro da concessão, quanto aos consumidores, no sentido que existe a necessidade de previsibilidade em tal mercado. O mecanismo pode gerar efeitos interessantes no sentido de transparência e acompanhamento do mercado pelos agentes, possibilitando a estabilidade regulatória. Deve-se lembrar que não é exatamente mecanismo novo ao mercado, a Sulgás já o aplica como forma de compensar os efeitos citados e o tempo decorrido entre as mudanças nas tabelas tarifárias.

O problema regulatório se converte, então, em estabelecer um mecanismo que permita gerar tanto transparência, quanto previsibilidade aos agentes desse mercado. Evitando que as oscilações no preço de venda, ocasionadas pelos três fatores: Câmbio, Brent e Inflação levem a instabilidade regulatória. Ademais, objetiva-se maximizar o bem-estar social ao se promover tais fatores, no sentido que choques inesperados podem ser absorvidos e amortizados através do citado mecanismo.

3.2 IDENTIFICAÇÃO DOS ATORES AFETADOS PELO PROBLEMA

Um dos signos gráficos para o que vem a ser a regulação está consagrado na identidade gráfica da AGERGS. O famoso triângulo equilátero. Nele se demonstram e identificam os atores afetados pelo problema regulatório ocasionado pela definição de um mecanismo de Conta Gráfica para o mercado de gás natural canalizado no Estado do Rio Grande do Sul e a necessária equidistância da regulação. A saber, a Agência Reguladora - AGERGS, o Governo através do Poder Concedente, a Concessionária Sulgás e os Consumidores.

AGERGS

A Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul é uma Autarquia criada em 09 de janeiro de 1997 na forma da Lei n°10.931, dotada de autonomia financeira, funcional e administrativa, com sede na Capital do Estado. A Agência desenvolve suas atividades, atuando nas áreas de saneamento, energia elétrica, pólos de concessões rodoviárias, hidrovias, irrigação, transportes intermunicipais de passageiros e estações rodoviárias. Dentre seus objetivos estão:

a) Assegurar a prestação de serviços adequados, assim entendidos aqueles que satisfazem as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade nas suas tarifas;

b) Garantir a harmonia entre os interesses dos usuários, concessionários, permissionários e autorizatários de serviços públicos;

c) Zelar pelo equilíbrio econômico-financeiro dos serviços públicos delegados.

Recebeu o mandato público para executar a regulação dos serviços público delegados prestados no Estado, tendo competência para:

1. No acesso aos serviços públicos garantir a aplicação do princípio da isonomia no acesso e uso dos serviços públicos

2. Nos contratos:

a) homologar os contratos e demais instrumentos celebrados, assim como seus aditamentos ou extinções

b) zelar pelo fiel cumprimento dos contratos

c) propor o aditamento ou a extinção dos contratos em vigor

3. Nas tarifas:

a) fixar, reajustar, revisar, homologar ou encaminhar ao ente delegante, tarifas, seus valores e estruturas

b) buscar a modicidade das tarifas e o justo retorno dos investimentos

4. Nas informações:

a) requisitar à Administração, aos entes delegantes ou aos prestadores de serviços públicos delegados, as informações convenientes e necessárias ao exercício de sua função regulatória

b) permitir o amplo acesso às informações sobre a prestação dos serviços públicos

5. Nas concessões:

a) orientar a confecção dos editais de licitação e homologá-los, objetivando à delegação de serviços públicos no Estado

b) propor novas delegações de serviços públicos no Estado

6. Nos conflitos de interesse:

a) moderar, dirimir ou arbitrar conflitos de interesse

7. Na fiscalização:

- a) cumprir e fazer cumprir a legislação específica relacionada aos serviços públicos
- b) fiscalizar a qualidade dos serviços
- c) aplicar sanções decorrentes da inobservância da legislação vigente ou por descumprimento dos contratos
- d) fiscalizar a execução do Programa Estadual de Concessão Rodoviária (PECR)

Para essas atividades, a Agergs conta com apenas 65 servidores para atividades administrativas e para a regulação, com atuação no gás canalizado e em mais oito setores econômicos, como energia elétrica, saneamento básico, rodovias concedidas e transporte rodoviário de passageiros. Consta-se, portanto, o número reduzido de servidores para setores complexos, que são também serviços públicos essenciais.

PODER CONCEDENTE

Da apresentação feita acima surge a seguinte pergunta: Ora, a Agência é pública, mas se diferencia da figura do governo? Nesse contexto, sim de diversas formas. Pela legislação vigente, em especial a lei 15.648/21, o papel regulatório e o de estruturar e executar a concessão em si cabem a entes diversos. No caso, o segundo, ao chamado poder concedente. Aquela legislação assim define:

"Art. 2º Para os efeitos desta Lei, ficam estabelecidas as seguintes definições:

...

XII - concessão: delegação da prestação dos serviços de gás canalizado, feita pelo Poder Concedente, mediante licitação, na modalidade de concorrência, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado;

...

XIX - contrato de concessão: instrumento jurídico celebrado entre o Poder Concedente e a concessionária, que rege as condições da prestação de serviços de gás canalizado no Estado;

...

XXXIV - Poder Concedente: o Estado do Rio Grande do Sul, titular de competência constitucional para prestação dos serviços de distribuição de gás canalizado;

...

Art. 5º Caberá ao Poder Concedente:

I - definir o regime de outorga de concessão ou autorização, observado o disposto nesta Lei;

II - propor plano de expansão dos serviços de gás canalizado e diretrizes complementares para o plano de investimento; e

III - definir as áreas de concessão"

Portanto, cabe ao Governo do Estado do Rio Grande do Sul, através de sua administração, estabelecer o regime de concessão, celebrar o contrato de concessão e estabelecer e propor metas, áreas e investimentos a ser realizados. Dito de outra forma, cabe a este ente estruturar a concessão e estabelecer metas claras a serem seguidas na persecução do objetivo proposto de maximizar o bem-estar social. Sendo, nesse contexto, trabalho anterior e diverso ao da Regulação.

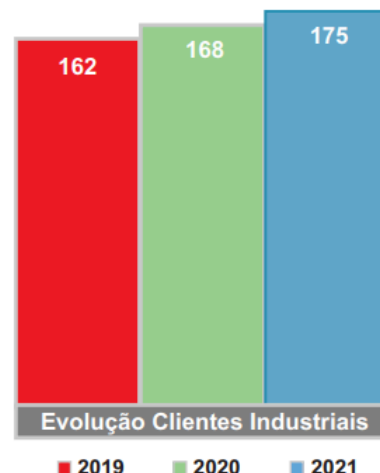
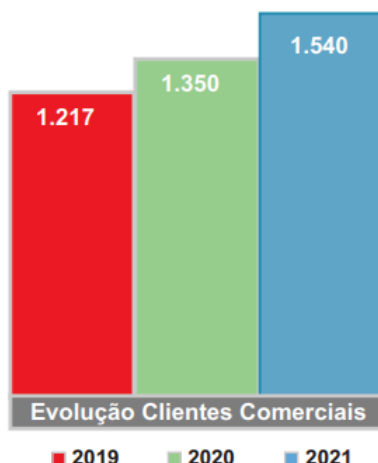
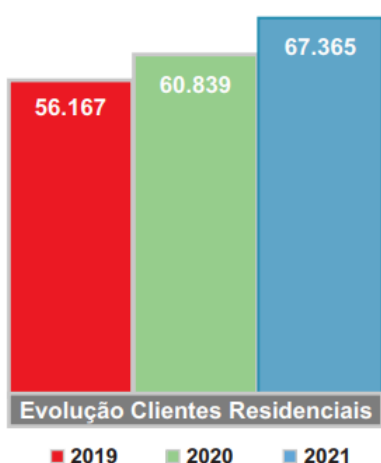
SULGÁS

Concessionária é a pessoa jurídica ou consórcio de empresas detentor dos direitos de concessão da delegação realizada pelo Poder Concedente, mediante licitação, à pessoa jurídica que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado, e responsável pela prestação dos serviços de movimentação e/ou de distribuição de gás canalizado, cobrando pelos seus serviços. No caso do gás canalizado para o Estado do Rio Grande do Sul, temos a Companhia de Gás do Estado do Rio Grande do Sul - Sulgás. Sendo uma sociedade anônima, de capital fechado.

Conforme relatório de gestão de 2021, a Sulgás detém a concessão para exploração dos serviços locais de gás canalizado no Estado do Rio Grande do Sul (RS) pelo prazo de 50 (cinquenta) anos, conforme Contrato de Concessão firmado em 19/04/1994. Criada em 1993, atuou, até 2021, como uma sociedade de economia mista, tendo como acionistas o Estado do RS (51%) e a Petrobras Gás S.A. – Gaspetro (49%). Em janeiro de 2022, a Compass Gás & Energia concluiu a compra das ações pertencentes aos Estado do RS (51%), tornando-se acionista majoritária. Sua carteira de clientes é formada pelos segmentos industrial, cogeração, veicular, comercial, geração de ponta/cogeração/ climatização, residencial e termoelétrico. Pelo mesmo relatório, a carteira de clientes da Companhia totaliza, no ano de 2021, 69.223 clientes ligados a rede de distribuição de gás, que representaria crescimento de 10,8% no ano.

Figura 3 - Carteira de Clientes da Sulgás

CARTEIRA DE CLIENTES	2019	2020	2021
Industrial	162	168	175
Comercial	1.217	1.350	1.540
Veicular	89	94	103
Residencial	56.167	60.839	67.365
Cogeração PPT	2	2	2
Geração Ponta / Cogeração	27	34	37
Geração Elétrica	1	1	1
TOTAL	57.665	62.488	69.223



Fonte: Relatório de Gestão 2021 Sulgás

CONSUMIDORES

Por último, identificamos de maneira clara os consumidores como afetados pelo problema regulatório em questão. Há que se ressaltar, entretanto, que esse mercado apresenta características diversas de todos os outros regulados pela Agência Reguladora no que diz respeito a consumidores. Da tabela acima, percebemos que, numericamente, os consumidores residenciais e comerciais, encontram-se em maioria. Entretanto, os dados em volume, apontam para realidade diversa:

Tabela 1 - Volume distribuído pela Sulgás por Segmento

Tabela Tarifária	Volume m³
Residencial Unifamiliar	39.615
Residencial	9.966.648
Comercial	15.794.063
Industrial - Duto	371.684.563
Industrial - GNC	2.093.275
Veicular - Postos	92.586.974
Veicular - GNC	14.057.450
Veicular - Frotas	257.447
Cogeração - Braskem	94.900.000
Cogeração - Ulbra	2.920.000
Cogeração - Demais	1.114.710
UTE *	sem despacho
Refinaria	255.500.000
Total	860.914.744

Fonte: Nota Técnica n° 005/2022 Sulgás para a Revisão Tarifária AGERGS

Proporcionalmente, o segmento industrial representa, sozinho cerca de 43, 41 % de todo o volume distribuído, ainda que em termos numéricos, represente apenas 0,2% da carteira total de clientes. Ou seja, este mercado, de certa forma, apresenta uma dupla situação monopolística. De um lado, temos uma situação de monopólio natural pelo lado da concessão e de monopólio pelo lado dos consumidores. Cabe definir o que é um monopólio do ponto de vista microeconômico. É aquela estrutura de mercado caracterizada por existir um único comprador para o produto. Não se está aqui afirmando que existe um único comprador, o que se está aqui a dizer é que, quando se segmenta o setor, há uma situação onde um grupo, no caso o segmento industrial, tem um poder de negociação considerável frente a concessionária. Há grande consumidores que, em conjunto, consomem cerca de metade do gás canalizado distribuído. Para tanto, a regulação deve, também, considerar este fato diferenciado frente aos outros mercados regulados.

Nesse sentido, temos a organização em uma associação, a ABRACE. A Abrace Energia, do seu sítio na internet, é uma associação que representa os grandes consumidores de energia, é uma das mais antigas do setor elétrico, que defende, com base em estudos e documentos técnicos, a importância da energia a preços competitivos para o desenvolvimento do setor produtivo no Brasil. A ABRACE reúne mais de 50 grupos empresariais responsáveis por quase 40% do consumo industrial de energia elétrica do Brasil e 42% do consumo industrial de gás natural. Com mais de 800 unidades de consumo mapeadas em 25 estados brasileiros, a ABRACE tem um consumo de energia elétrica maior do que o de países vizinhos da América Latina, como Chile, Colômbia ou Peru.

3.3 IDENTIFICAÇÃO DA BASE LEGAL DE ATUAÇÃO DO ÓRGÃO

Em termos de legislação, podemos citar como bases:

a) Constituição Federal de 1988: Em especial seu artigo 25.

b) Constituição Estadual do Rio Grande do Sul.

c) Leis Estaduais:

1. Lei 10.931, de 09 de Janeiro de 1997, Lei de Criação da Agergs.

2. Lei 15.648, de 01 de Junho de 2021, Dispõe sobre a exploração direta ou mediante concessão dos serviços locais de gás canalizado.

3. Contrato de Concessão para a Exploração da Distribuição de Gás Natural Canalizado no Estado do Rio Grande do Sul. Disponível em: <https://www.sulgas.com.vc/images/pdf/Contrato_de_Concessao.pdf>

3.3. DEFINIÇÃO DOS OBJETIVOS DESEJADOS.

Como citado na caracterização sobre o problema regulatório, o que se está a definir tanto em proposta de minuta resolução para ser aprovado pelo Conselho Superior da AGERGS, quanto nesta análise de impacto regulatório, é o Mecanismo da Conta Gráfica. Esta ferramenta regulatória, basicamente, visa registrar e acumular as diferenças referentes aos preços de gás e do transporte do mesmo e os faturados aos consumidores. Dito de outra forma, busca-se amortizar, ao longo do tempo, as variações de três fatores: Câmbio, preço do petróleo- Brent e a pressão inflacionária. Evitando que os processos de reajustes ou sejam realizados em tempo quase que real, causando instabilidade para os consumidores, ou que a demora na implementação, prejudique o equilíbrio econômico-financeiro da concessão. Almeja-se, a estabilidade regulatória, gerando previsibilidade, transparência ao mercado de gás natural canalizado regulado por esta agência. Especificamente, os objetivos são:

a) Estabilizar o Mercado.

Um dos fatores mais importante a ser considerado no labor regulatório é a estabilidade do mercado. Ou seja, uma regulação eficiente passa necessariamente por relativa estabilidade de preços e expectativas. Não se está aqui afirmando que situações são imutáveis, entretanto, para que se possa atingir o objetivo da maximização do bem-estar social, bem como dos almejados investimentos no setor, torna-se imprescindível a segurança regulatória. As normas devem ser claras, coerentes, estáveis e conhecidas por todos os agentes. Para tanto o mecanismo da conta gráfica pode gerar essa desejada estabilidade. Este trabalho visa mapear as alternativas e algumas especificidades técnicas tomadas nesse sentido.

b) Atender as variações de preços de venda do gás.

Outro fator que pode levar aos objetivos propostos e deve ser atendido se converte na correta e tempestiva aplicação da variação dos preços com vistas aos objetivos propostos. Se se tratasse de mercado plenamente competitivo, bastaria deixar as forças de mercado agirem, estabilizando preços e demanda. A estrutura monopolista natural, com grandes consumidores, traz a necessidade da atuação da Agência Reguladora a fim de mediar esta operação através da regulação. Busca-se harmonizar os interesses diversos, garantindo o equilíbrio econômico-financeiro da concessão.

c) Gerar Previsibilidade.

Ao se acumular um saldo na conta gráfica referente as variações descritas estar-se-á adiando reajustes e variações nos preços. Visa-se estabelecer regra clara, de conhecimento de todos os agentes, para aplicação desses, evitando-se sobressaltos, ou mesmos surpresas indevidas ainda que os mercados internacionais possam apresentar elevada volatilidade. O instrumento somente terá atingido o que se propõe se possibilitar que variações externas, como pressões sobre o preço do petróleo, inflação, ou mesmo cambial, puderam ser amortizadas e planejadas pelos agentes para sua implementação nos preços.

3.4. MAPEAMENTO DAS ALTERNATIVAS DE AÇÃO E ANÁLISE DO IMPACTO DAS ALTERNATIVAS

a) Normatizar ou não a Conta Gráfica:

A primeira decisão a ser tomada pela Agência Reguladora é a normatização ou não da Conta Gráfica. Cabe destacar que não se pode falar exatamente em implementar ou não o mecanismo posto que se trata de um já operacionalizado pela concessionária mesmo antes do início efetivo da regulação em 2021, como contextualizado anteriormente. Trata-se de situação fática já em andamento no mercado. Isto advém da antiguidade do contrato de concessão, assinado em 1994, anterior a própria existência da AGERGS.

Ainda que o instrumento de concessão não preveja explicitamente o mecanismo, como demonstrado na Informação AGERGS 83/21 (0311419), o primeiro reajuste sendo a peça regulatória inaugural frente a nova realidade da Lei 15.648/21, este já faz parte da estrutura tarifária aplicada. As opções nesse sentido para a Agência são duas:

1. Normatizar, definindo através da resolução, a estrutura da Conta Gráfica esperando-se atingir os objetivos propostos.

2. Não normatizar a Conta Gráfica. O impacto esperado dessa medida é a continuidade da atual situação sem o aval regulatório.

b) Estrutura da Conta Gráfica

Para a definição da estrutura da Conta Gráfica para o mercado de Gás Natural canalizado no Estado do Rio Grande do Sul, primeiramente, a Equipe da Diretoria de Tarifas e Estudos Econômicos da AGERGS empreendeu processo de benchmarking onde se analisou o funcionamento das mesmas e as normativas disponíveis na experiência regulatória brasileira. De maneira geral, diversos setores foram analisados, como energia elétrica, financeiro, dentre outros, para que se pudesse estudar o funcionamento amplo do mecanismo.

De maneira específica, empreendeu-se em Agências congêneres a busca pelas normativas que balizavam as tarifas para o setor. Centraram-se esforços iniciais na análise de 12 cenários tarifários estaduais, sendo que nem todos possuíam Contas Gráficas. Num segundo momento, as atenções foram concentradas em quatro casos paradigmas que pudessem embasar a normativa pretendida: AGEPAR(Paraná), ARES(Santa Catarina), ARSESP(São Paulo) e ARPE(Pernambuco).

Do trabalho empreendido, buscou-se, caso se escolhesse pela elaboração da normativa, encontrar o caso que mais se aproximasse do cenário regulatório do Rio Grande do Sul, com a qualidade almejada. Especialmente, cada uma delas possuía, ainda que com similaridades, necessidades de adaptação a realidade local. Com essa medida, esperava-se harmonizar a estrutura em andamento, não ocasionando inseguranças regulatórias, ao mesmo tempo assegurando o alinhamento com a realidade no resto do país.

c) Calendário Regulatório:

Uma das primeiras decisões a serem tomadas acabou por ser o necessário calendário regulatório. Ou seja, com que periodicidade a Conta Gráfica seria apurada. Se mensalmente, trimestralmente, quadrimestralmente, semestralmente ou mesmo de forma anual. Os resultados esperados da decisão tomada convergem para os objetivos propostos. Ou seja, almeja-se a estabilidade regulatória, ao mesmo tempo que se gera previsibilidade neste mercado. Para tanto, inegável pressupor que intervalos mais longos podem minorar essas vantagens.

Há que se ressaltar, entretanto, que conforme dito na identificação dos atores, a estrutura da AGERGS bastante enxuta, não comporta sucessiva necessidade de intervenção neste mercado com a necessária qualidade técnica. Deve-se ponderar os recursos regulatórios escassos, com as necessidades do setor, otimizando-os. Portanto, a definição das datas se mostra um problema relevante.

d) Fator de Atualização:

Outra decisão importante é qual será o índice utilizado para a atualização do saldo em conta. A equipe da Diretoria de Tarifas e Estudos Econômicos(DT) considerou a utilização de três indexadores básicos: A SELIC, o IPCA e o IGP-DI.

De maneira formal, conforme o Banco Central do Brasil, a taxa Selic é a taxa básica de juros da economia, que influencia outras taxas de juros do país, como taxas de empréstimos, financiamentos e aplicações financeiras. A definição da taxa Selic é o principal instrumento de política monetária utilizado pelo Banco Central (BC) para controlar a inflação. Sendo a Selic é a taxa de juros média praticada nas operações compromissadas com títulos públicos federais com prazo de um dia útil. O BC realiza operações no mercado de títulos públicos para que a taxa Selic efetiva esteja em linha com a meta da taxa Selic, que é definida pelo Comitê de Política Monetária (Copom) do BC.

Já o IPCA, conforme o IBGE, tem por objetivo medir a inflação de um conjunto de produtos e serviços comercializados no varejo, referentes ao consumo pessoal das famílias, cujo rendimento varia entre 1 e 40 salários mínimos, qualquer que seja a fonte de rendimentos. Esta faixa de renda foi criada com o objetivo de garantir uma cobertura de 90 % das famílias pertencentes às áreas urbanas de cobertura do Sistema Nacional de Índices de Preços ao Consumidor - SNIPC.

Por último, o IGP-DI conforme definido pela Agência Senado Federal, é calculado mensalmente pela Fundação Getúlio Vargas (FGV) e criado em 1947. Sendo o índice mais tradicional, e durante anos representando a inflação oficial no Brasil. Mede a variação de preços em geral na economia, e é composto por uma média ponderada dos seguintes índices: Índice de Preços ao Produtor Amplo, antigo Índice de Preços por Atacado (IPA), com peso de 60%; Índice de Preços ao Consumidor (IPC), medido no Rio de Janeiro e em São Paulo, com participação de 30%; e Índice Nacional de Custo da Construção (INCC), com peso de 10%. O conceito de DI refere-se à variação de preços que afetam atividades econômicas relativas à produção nacional e às importações.

e) Fator de Gatilho:

Por último, mesmo buscando a estabilidade do mercado, torna-se necessário garantir o equilíbrio econômico-financeiro da concessão sob cenários incertos e muitas vezes adversos. Para tanto, a equipe técnica da DT discutiu a implementação de um mecanismo de gatilho para este mercado. Ou seja, cada vez que a variação do preço do gás apurada em determinado período ultrapasse determinado patamar, ocorreria repasse para o preço.

Os impactos esperados dessa medida buscam a segurança jurídica da concessão, bem como evitar que os tempos entre cada repasse gerem prejuízos elevados ao mercado. Há que se escolher, entretanto, o patamar e a periodicidade para se atingir os objetivos propostos, avaliou-se variações no preço entre 15 e 5% e repasses mensais a semestrais.

3.6. IDENTIFICAÇÃO DA MELHOR ALTERNATIVA

Feito o mapeamento das alternativas, pode-se passar ao detalhamento das sugestões efetuadas na proposta de minuta de normativa. Deve-se aqui sublinhar que cada uma se reflete na opinião técnica da Diretoria de Tarifas e Estudos Econômicos com o objetivo de subsidiar a decisão do Conselho Superior da AGERGS. O que se visa é esclarecer tanto a estrutura geral da proposta, quanto elucidar algumas minúcias encontradas no processo de elaboração.

Primeiramente, do processo de benchmarking, decidiu-se por trabalhar a norma da AGEPAR(Paraná) como base para a estruturação da presente proposta. Esta alternativa foi escolhida pela proximidade das características entre o mercado paranaense e gaúcho para o gás canalizado. Do sítio daquela agência congênera:

"O contrato de concessão entre o Poder Concedente (Estado do Paraná) e a concessionária (Companhia Paranaense de Gás - Compagas) foi primeiramente celebrado em 20 de dezembro de 1996. O contrato tem como finalidade a exploração e prestação dos serviços locais de gás canalizado, que são de titularidade do Estado do Paraná, conforme o art. 25 da Constituição Federal.

O Contrato de Concessão firmado entre as partes estabeleceu também a possibilidade de prorrogação da concessão. Deste modo, foi admitida a prorrogação da concessão com intuito de dar continuidade à exploração dos Serviços Locais de Gás Canalizado e demais serviços correlatos, como a construção, operação e manutenção do Sistema de Distribuição.

O prazo da continuidade da concessão no Estado do Paraná será de 30 (trinta) anos, contados a partir da data de vencimento do prazo original da Concessão (06/07/2024), passando a ter como prazo final de vigência a data de 06/07/2054, a partir da qual não será admitida nova prorrogação, exceto conforme autorização na legislação aplicável."

Além da qualidade regulatória, encontramos uma situação onde o contrato foi celebrado em data próxima ao da Sulgás, uma concessionária atendendo todo o mercado, diferente por exemplo do mercado paulista, tendo a regulação sido efetivada em 2017. Os Estados tem situação demográficas, econômicas, relativamente próximas, bem como nesse mercado encontram situações parecidas. Justificando-se a estrutura regulatória escolhida. Ainda que com diversas adaptações ao contexto e a Lei 15.648/21.

A norma, per se, seguiu o modelo e a estrutura proposta pela AGEPAR iniciando-se com definições e disposições gerais. Adaptando-se ao contexto local. Após, normatizaram-se os procedimentos, explicitando o calendário regulatório, a questão dos volumes e as normativas associadas. No próximo capítulo, deu-se especial atenção ao acompanhamento e disponibilização das informações regulatórias. Aqui se deve fazer uma advertência, a obtenção dos objetivos propostos tem como condição necessária, mas não suficiente, a disponibilização pela concessionária das informações imprescindíveis ao acompanhamento e apuração dos saldos. Prevê-se, caso isso não ocorra, prejuízos a própria no sentido de atrasos na implementação do calendário. Por último, os dispositivos finais e transitórios.

Quanto ao calendário regulatório frente as necessidades do mercado e as possibilidades da Agência, começou-se definindo que a periodicidade de apuração dos saldos seria mensal. Ou seja, a concessionária contabilizará, mensalmente e em reais (R\$), o montante total da molécula do gás e do transporte e eventual parcela de recuperação positiva ou negativa, faturados junto ao conjunto de Usuários e estes valores deverão ser fiscalizados pela AGERGS. Este montante apurado como Saldo para a Conta Gráfica será dividido pelo volume projetado para o semestre subsequente, ou em casos excepcionais, para o trimestre subsequente. Sugere-se esta periodicidade para, como dito, acompanhar o mercado em períodos de tempos menores, possibilitando que as decisões regulatórias sejam tomadas de maneira tempestiva.

Definiram-se ainda que para fins de apuração e repasses ordinários do saldo da conta gráfica, os meses de apuração serão dezembro e junho de cada ano. Tendo como base, para dezembro, os montantes acumulados dos dias 1º de junho a 30 de novembro do ano corrente e para junho os montantes acumulados do dia 1º de dezembro do ano anterior a 31 de maio do ano corrente. Já os repasses ordinários estão previstos para serem autorizados com data de implementação a partir dos dias 1º de fevereiro e 1º de agosto. Como dito, objetiva-se estabilizar o mercado e gerar previsibilidade, então, de maneira ordinária, estabelece-se o calendário regulatório para a Conta Gráfica, com os critérios definidos de apuração e data ordinária para a implementação.

Há que se ressaltar, entretanto, que se prevê um fator de gatilho para excepcionalidades. Ou seja, sempre que o mercado através de fatores externos associados aos riscos cambiais, de alterações no preço do petróleo e pressões inflacionárias, demandar, existe a previsão de um repasse trimestral extraordinário da parcela de recuperação. Esta imprevisibilidade fica definida como quando a variação do preço do gás apurada nos meses de abril e outubro for superior ou inferior a 10% (dez por cento), ocorrerá um repasse trimestral da parcela de recuperação. Tomou-se essa decisão de sugerir tal fator de gatilho a fim de se manter a citada previsibilidade e estabilidade do mercado, prevenindo as situações de oscilações excepcionais de mercado.

3.7 ESTRATÉGIA DE IMPLEMENTAÇÃO, FISCALIZAÇÃO E MONITORAMENTO

Por fim, sugere-se, como dito, que seja normatizada a aplicação da Conta Gráfica para os períodos propostos através de Resolução Normativa da AGERGS a ser aprovada pelo Conselho Superior. Propõe-se que a estratégia de implementação siga a lógica implementada pela minuta de resolução, com mecanismo de revisão decorridos 24 meses da publicação da norma. Ademais, que sua apuração seja iniciada na primeira data de repasse semestral ordinário, isto é, mês de apuração janeiro ou julho, com data de implementação do repasse a partir de 1º de fevereiro ou 1º de agosto, respectivamente.

Quanto a fiscalização e monitoramento, como exposto na norma, prevê-se que ela seja permanente através do estabelecimento do calendário regulatório para a apuração da mesma, bem como do recebimento das informações. Ainda, os instrumentos de reajuste ordinário e extraordinário e a revisão tarifária complementarizam esta estratégia. Fazendo convergir, para esse mercado, um acompanhamento regulatório permanente.

4. CONCLUSÃO

O cenário regulatório para o Gás Natural Canalizado no Estado do Rio Grande do Sul, modificou-se de sobremaneira a partir do ano de 2021. A partir do processo de desestatização da Concessionária Sulgás, estabeleceu-se Novo Marco Regulatório para o Setor através da Lei Estadual 15.648/21. Mais do que isso, modificou-se a antiga situação onde as figuras do Poder Concedente e da Regulação se concentravam em um ente, estabelecendo nova dinâmica regulatória demandando ação da Agência Estadual de Regulação AGERGS.

O presente documento, insere-se nesse novo paradigma, buscando analisar, definir e explicitar algumas sugestões apresentadas pela Diretoria de Tarifas e Estudos Econômicos da Casa para decisão do Conselho Superior da AGERGS. Para além da necessidade normativa de elaborar uma Análise de Impacto Regulatório (AIR), buscou-se, alicerçado na literatura, resumir e detalhar, para todos os agentes, o processo de discussão interno ocorrido na Diretoria de Tarifas e Estudos Econômicos. A AIR, antes de tudo, é um instrumento de transparência e controle social da atividade regulatória.

Nesse sentido, apresentar-se-á para decisão do Conselho minuta de normativa para a Conta Gráfica do gás canalizado no Estado do Rio Grande do Sul. Como dito, esse mecanismo, não é exatamente algo novo no sentido de que já é aplicado na tarifa. Mesmo, conforme busca na literatura e nos exemplos congêneres no país, esse mecanismo já é consolidado. Almeja-se, trazer segurança jurídica, estabilidade, previsibilidade, amortizando as variações no preços de venda do gás relacionados a choques no Petróleo (Brent), Câmbio e Inflação. Deixando ainda espaço para correções de rumos nos reajustes ordinários e extraordinários e na revisão tarifária a qual analisa outros fatores.

Deve-se frisar, entretanto, que a estratégia ultrapassa esses objetivos. O que se almeja também é maximizar o bem-estar social, garantindo o equilíbrio econômico-financeiro da concessão e os investimentos projetados, através da atuação próxima e preventiva da Agência. Daí a necessidade e a ênfase no estabelecimento de calendário regulatório para o repasse associado a Conta Gráfica. A estrutura e a atuação que se pretende pode beneficiar tanto o Poder Concedente, quanto a Concessionária e os Consumidores, em termos gerais, a sociedade, entretanto, o claro recebimento e processamento de informações se mostra indispensável.



Documento assinado eletronicamente por **Luiz Henrique Zago Gaston, Técnico Superior**, em 01/12/2023, às 09:24, conforme Medida Provisória nº 2.200-2/2001.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site <https://sei.agergs.rs.gov.br/processos/verifica.php> informando o código verificador **0403361** e o código CRC **4EF9EAD6**.