

COMPARATIVO ENTRE OS CONTRATOS DE CONCESSÃO DE GÁS NATURAL DA COMGÁS E O DE ENERGIA ELÉTRICA DA ELETROPAULO

***FLÁVIO FERNANDES; EDMILSON DOS SANTOS MOUTINHO**

***PIPGE/USP - PROGRAMA INTERUNIDADES DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ENERGIA - IEE/USP, doutorando; PIPGE/USP - PROGRAMA INTERUNIDADES DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ENERGIA - IEE/USP, professor doutor.**

1. RESUMO

A privatização ocorrida no Brasil na década de 90 trouxe a necessidade de se criar às agências reguladoras. Para a área de energia elétrica foi criada a ANEEL – Agência Nacional de Energia Elétrica. Para a área de petróleo foi criada a ANP – Agência Nacional de Petróleo, onde está inserido também o gás natural. No âmbito estadual, especificamente no Estado de São Paulo, foi criada a CSPE – Comissão de Serviços Públicos de Energia. Este artigo analisa as diferenças e semelhanças entre os dois exemplos de contratos (COMGÁS E ELETROPAULO) que cobrem a região da grande São Paulo.

2. ABSTRACT

The privatization that have hapened in Brazil in 90's decade brought the need to build regulators agencies. To the area of electricity it was built the ANEEL – National Agency of Electric Energy. To the area of petroleum it was built the ANP – National Agency of Petroleum, where natural gas is also located. Regarding the State, specially the State of São Paulo, it was built the CSPE – Public Services Comission of Energy. This paper analyses the differences and similiarities between the two examples of contracts (COMGÁS and ELETROPAULO) that cover the metropolitan region of São Paulo.

3. HISTÓRICO

Deste 1993 o Banco Mundial já começava a fomentar as privatizações pelo mundo. O questionamento do papel do Estado (BANCO MUNDIAL, 1993), sua atuação em atividades da economia, o uso do dinheiro público para obras de construção de hidrelétricas, o endividamento do Estado, a gestão de empresas estatais, tudo isso foi sendo levantado e considerado pelo Banco Mundial para a liberação de novos empréstimos. Apesar da participação do Banco Mundial não ser significativa em montante de dinheiro para este tipo de empreendimentos, a sua participação é fundamental, pois é traduzida pelo mercado como sendo um aval para os demais empréstimos necessários.

O impulso para as privatizações ocorreu principalmente devido à pressão do governo norte americano, na época o Bill Clinton. Seguindo estas recomendações o Estado passaria a ter um papel mínimo, delegando todas as atividades executivas para a iniciativa privada. O Estado entraria como um

regulador destas atividades e os instrumentos necessários para este fim seriam a criação de agências reguladoras, um marco regulatório muito bem definido. Estas são as bases de um governo neoliberal, como de fato ocorreu no Brasil, representado pelo último presidente Fernando Henrique Cardoso, onde ocorreram as grandes privatizações de empresas de serviços públicos.

O endividamento do Estado, sua falta de dinheiro, a idéia de que toda empresa estatal é mal administrada, a crença de que se a iniciativa privada gerenciasse estas empresas e se fosse implantado a concorrência nestas atividades haveria a redução das tarifas; tudo isso foram elementos que direcionaram as privatizações ocorridas na década de 90, principalmente do serviço de distribuição de energia elétrica e de gás natural.

Uma privatização pode ser feita de diversas maneiras: atendendo os interesses do consumidor final, de quem produz, de quem transporta, de quem distribui energia elétrica ou aos interesses do Estado. O fato que constatamos é que estas privatizações ocorreram sem a existência de um marco regulatório bem definido. Até hoje não temos este marco regulatório. As conseqüências imediatas deste fato é que o Estado perdeu dinheiro nas privatizações, pois o risco para o investidor aumentou com o fato de não haver regras claras. Conseqüentemente o preço pago pelas empresas poderiam ter sido maiores. O malabarismo feito na privatização, avaliando as empresas a um valor muito baixo e a propagando dos ágios pagos pelos investidores foi uma forma de abafar este fato. Sem entrarmos em detalhes do fato de que boa parte do dinheiro das compras veio do BNDES.

Em particular, o Estado de São Paulo, por ser um Estado onde todas as companhias de distribuição de energia elétrica e gás natural eram do Estado, tomou a iniciativa nos estudos e preparação para as privatizações. Um grupo de professores e técnicos do setor elétrico foi criado para estudar como estava ocorrendo este processo em outros países. A iniciativa de se criar uma agência reguladora foi pioneira no Brasil, mas este tema ficou por muito tempo em discussão na Câmara dos Deputados. Esta demora tirou a liderança de São Paulo deste processo e passou para as mãos do governo federal, que criou a ANEEL – Agência Nacional de Energia Elétrica e a ANP – Agência Nacional do Petróleo, onde está inserido o gás natural. Estas agências foram criadas antes da paulista, porém muito do que foi pesquisado e estruturado por aquele grupo foi utilizado nas agências nacionais.

As mudanças começaram a ser concretizadas no Brasil com aprovação da Lei de Concessão dos Serviços Públicos, Lei 8.987, de fevereiro de 1995 (ANEEL, 2004). Os artigos dispostos nesta primeira iniciativa precisavam ser aprofundados para permitir o ingresso de recursos da iniciativa privada no aumento da oferta de energia elétrica, desta forma, em julho de 1995, a Lei 9.074 regulamentou a legislação anterior no que diz respeito ao mercado de energia. Finalmente a Lei 9.427 de 26/12/96 criou a ANEEL, cujo regulamento foi definido no Decreto 2.335, de 6/10/97. O decreto estabelece as diretrizes da ANEEL, suas atribuições e estrutura básica, bem como o princípio da descentralização que permite à agência reguladora estender sua ação aos mais diversos pontos do País.

Em 28 de dezembro de 1997, por meio da Portaria nº 349, do Ministro de Estado das Minas e Energia, foi aprovado o regimento interno da ANEEL, que exercerá as suas competências segundo as normas específicas do Código de Águas(Decreto nº 24.643, de 10 de julho de 1934), da Lei nº 8.987, de 13 de

fevereiro de 1995, da Lei nº 9.074, de 7 de julho de 1995, e legislação complementar subsequente, na forma estabelecida em seu regimento interno.

A ANEEL é uma autarquia sob regime especial, vinculada ao Ministério das Minas e Energia. Sua finalidade é regular e fiscalizar a produção, transmissão e comercialização de energia elétrica, em conformidade com as políticas e diretrizes do governo federal. Com sua criação foi extinto o Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica - DNAEE.

A Agência Nacional do Petróleo (ANP) é uma autarquia integrante da Administração Pública Federal (ANP, 2004), vinculada ao Ministério de Minas e Energia. Tem por finalidade promover a regulação, a contratação e a fiscalização das atividades econômicas integrantes da indústria do petróleo, de acordo com o estabelecido na Lei nº 9.478, de 06/08/97, regulamentada pelo Decreto nº 2.455, de 14/01/98, nas diretrizes emanadas do Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) e em conformidade com os interesses do País.

A Comissão de Serviços Públicos de Energia - CSPE - é a agência reguladora e fiscalizadora dos serviços de energia, criada pelo governo do Estado de São Paulo (CSPE, 2004) para controlar e fiscalizar as concessionárias de energia elétrica e gás canalizado no Estado, com o objetivo de assegurar a qualidade do fornecimento de energia à população paulista. A CSPE é uma entidade autárquica, vinculada à Secretaria de Energia, Recursos Hídricos e Saneamento, criada pela Lei Complementar nº 833 de 17/10/97 e regulamentada pelo Decreto Nº 43.036 de 14/04/98.

Na área de energia elétrica, a CSPE exerce a fiscalização técnica, comercial e econômico-financeira, nas 14 concessionárias de distribuição de energia elétrica (que atuam no Estado de São Paulo), por meio de convênio de delegação e descentralização, firmado com a ANEEL em 15/04/98.

Na área de gás canalizado, a CSPE regula e fiscaliza os serviços de distribuição das 3 concessionárias, por competência estadual estabelecida em lei.

O histórico da energia elétrica no Brasil é de liderança do Estado no planejamento dos recursos hídricos e execução de obras, sendo que por muitos anos houve grandes investimentos em hidrelétricas, acima da demanda necessária para aquele momento. Uma vez construídas as hidrelétricas, existiu a necessidade de amortizar o capital. Desta forma foi fomentado o uso de energia elétrica pelo Estado, quer seja pelo preço reduzido da tarifa, quer seja pelos incentivos dados às indústrias. Outro ponto importante era a necessidade de substituição de derivados de petróleo por energia elétrica para equilibrar a balança comercial brasileira, para compensar o aumento do preço do barril de petróleo, pois na época o Brasil era muito dependente de importação deste.

Este panorama mudou, o Estado não tinha mais recurso para continuar investindo com a intensidade que vinha fazendo. O Brasil deixou de investir no setor elétrico e este fato continuou mesmo depois das privatizações, ou ponto que em junho de 2001 houve o racionamento de energia para evitar um colapso do sistema.

Após este racionamento o Brasil reduziu sua taxa de crescimento, e houve uma busca por soluções mais rápidas, como a geração de energia por termoelétricas. Poucas de fato foram construídas, pois existe um grande impasse a ser resolvido que é a compra do gás natural que tem seu valor definido em dólar e a venda da energia elétrica em reais, com reajustes anuais. As poucas termoelétricas construídas foram feitas em parcerias com a Petrobrás, em geral

com a garantia do Tesouro Nacional e com o compromisso de compra da energia por parte da Eletrobrás a preços que garantam uma taxa de retorno pré-determinada.

Hoje o Brasil tem um excedente de energia elétrica, porém, se nada for feito, o Brasil corre o risco de ter outro racionamento por falta de investimento no setor.

O histórico do gás natural no Brasil é recente. No passado, a COMGÁS era vinculada a CESP. Desta forma não existia um esforço de fato para a ampliação do número de clientes. A liderança do Estado teve sua importância no planejamento e construção do gasoduto Brasil-Bolívia. Este fato criou as condições necessárias para a privatização das distribuidoras paulistas, pois estava garantida a fonte de fornecimento.

O mercado tem crescido significativamente (SANTOS, 2002), mas muito aquém das necessidades e metas definidas pelo governo e que foram utilizadas para retorno do investimento nos projetos.

Recentes descobertas na bacia de Santos podem dar um novo impulso para a ampliação do gás natural na matriz energética e transformar o Brasil em um vetor regional de exportação deste combustível e vetor do desenvolvimento da indústria gás-química.

4. CARACTERÍSTICAS DOS DOIS SERVIÇOS PÚBLICOS

A privatização do setor elétrico no Brasil dividiu as empresas estatais em regiões e atividades fins. Com relação às atividades fins, houve a divisão em empresas que geram energia elétrica, empresas que transmitem esta energia gerada e empresas que distribuem esta energia. Vamos nos ater neste trabalho em uma empresa que atua na distribuição da energia elétrica.

A responsabilidade da empresa de distribuição de energia elétrica começa do ponto de recebimento da energia das transmissoras e termina com o ponto de uso do cliente, ou seja, até o relógio medidor. Para prover este serviço é necessário ter uma rede de distribuição constituída por postes e cabos de alta tensão em geral expostos nas ruas, como também as chaves para manutenção e os transformadores necessários ao fornecimento da energia elétrica a uma tensão pré-definida, menor do que é transmitida ou distribuída.

A lógica do custo da energia elétrica é dividida por tensão fornecida e classe de consumidor:

Residencial:residencial de baixa renda, rural agropecuária residencial e residencial;

Comercial;

Industrial;

Iluminação Pública;

Serviço Público.

A indústria brasileira foi o sempre o segmento beneficiado com a política e os critérios de tarifas praticados pelo governo. Mesmo com a privatização esta situação permanece. Houve grandes mudanças no setor elétrico com a criação do Operador Nacional do Sistema Elétrico – ONS. O alto consumo do parque industrial permitiu que boa parte das empresas pudesse ser enquadrada na categoria dos consumidores livres, com direito a escolher seu fornecedor de energia; e claro, a preços mais competitivos. No setor de serviços, os **consumidores livres** estão entre os shoppings centers. Consumidor livre é aquele

com demanda igual ou superior a 3 MW, atendidos em tensão de 69.000 volts ou mais.

A categoria de consumo chamada serviço público engloba o fornecimento de energia elétrica para motores, máquina e cargas para a operação da rede pública de abastecimento de água, esgotamento sanitário e saneamento básico. E também a energia que movimentava trens e metrô, desde que sejam linhas exploradas pelos governos estaduais e o federal. Esta classificação utilizada pelas concessionárias de energia elétrica é subdividida em duas subcategorias; uma delas é tração elétrica e a outra é água, saneamento básico e esgoto.

No caso do gás natural a divisão se dá por faixas de consumo, sendo que quanto mais se consome, menos se paga por metro cúbico. Existe ainda classificação por tipo de cliente, ou seja, Residencial; Comercial; Industrial; GNV; Co-geração e Geração de energia elétrica. São definidos valores teto para cada faixa, mas é possível ser negociado descontos em seguimentos específicos, desde que não se faça distinção de semelhantes. Na prática estes descontos ocorrem mais nas indústrias que possuem maior poder de negociação e alternativas energéticas.

Na parte de funcionamento dos dois sistemas existem similaridades entre:

- A pressão do gás e a tensão elétrica.
- O transporte por dutos e a transmissão por cabos elétricos.
- Reguladores de pressão para a redução da pressão e transformadores para a redução da tensão.
- Medidores para verificação de consumo, sendo por volume de gás, versus potência elétrica horária utilizada.

A grande diferença entre os dois sistemas é que o gás natural precisa crescer, precisa ser utilizado cada vez mais e para tal precisa ser criada uma cultura para seu uso. Já a energia elétrica, por ser uma energia mais nobre e escassa, necessita ser economizada e muito bem usada.

5. COMPARATIVO ENTRE OS CONTRATOS DE CONCESSÃO

Vide abaixo tabela comparativa entre os contratos da ELETROPAULO e COMGÁS (ANEEL, 2004) (CSPE, 2004):

Característica	ELETROPAULO	COMGÁS
Poder Concedente	União	Estado de São Paulo
Regência	Código de Águas, aprovado pelo Decreto nº 24.643, de 10 de julho de 1934, com as alterações introduzidas pelo Decreto 852, de 11 de novembro de 1938, pelo Regulamento dos Serviços de Energia Elétrica, aprovado pelo Decreto nº 41.019, de 26 de fevereiro de 1957, pelas Leis nºs 8.987, de 13 de fevereiro	Decreto nº 43.889, de 10 de março de 1999, pela Leis Federais nºs 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, e 9.074, de 07 de julho de 1995, Lei Estadual nº 7.835, de 08 de maio de 1992, pela legislação superveniente e complementar, pelas normas e regulamentos expedidos pelo PODER CONCEDENTE, pela

	de 1995, 9.074, de 7 de julho de 1995 e 9.427, de 26 de dezembro de 1996, pela legislação superveniente e complementar, pelas normas e regulamentos expedidos pelo PODER CONCEDENTE, pela ANEEL	Comissão de Serviços Públicos de Energia – CSPE
1) Objeto do Contrato	Regula	Regula e Outorga
Área de concessão	Anexo 1 (Resolução ANEEL n. 72 25/03/98 e Decreto 27/05/98)	Anexo 1 (Decreto nº 43.888, de 10/03/99)
Exclusividade	Ressalvados os contratos vigentes, não garante direito de exclusividade	Não existem direitos preexistentes. Garante exclusividade de 30 anos, exceto indústrias que é de 12 anos
Outros negócios	Prévia consulta a ANEEL, parte das receitas auferidas sirvam para modicidade das tarifas	Prévia consulta e expressa autorização da CSPE, desde que não interfiram na atividade principal da CONCESSIONÁRIA, parte das receitas auferida sirva para a modicidade das tarifas. Quando as atividades forem de produção, importação, transporte e armazenamento de gás canalizado, a CONCESSIONÁRIA poderá realizá-las, desde que com a prévia e expressa autorização da CSPE e demais organismos competentes, sob uma mesma pessoa jurídica ou mediante sociedades diferentes. Para exercício das atividades, a CSPE poderá exigir que a CONCESSIONÁRIA estabeleça pessoas jurídicas distintas, quando as entender necessárias para maior transparência do negócio.am

		para a modicidade das tarifas
Condições de prestação de serviços – informações e outros	Definidos pela União e ANEEL	Definidos pelo Estado de São Paulo e CSPE
2) Condições de Prestação dos Serviços	Segue indicadores específicos – Anexo III	Segue indicadores específicos – Anexo II
3) Prazo de Concessão	30 anos, prorrogado uma única vez por no máximo 30 anos, dependendo do desempenho	30 anos, prorrogado por mais 20 anos uma única vez
Exclusividade	Não tem	Residencial e Comercial por 30 anos. Industrial por 12 anos
4) Expansão	Deve seguir as normas da União e ANEEL. Pode receber verba estadual se investimento necessário para atender a um conjunto de consumidor for superior ao valor destinado pela empresa	A ampliação pode ter a participação de terceiros. É sempre necessário fazer uma análise de viabilidade e informar a CSPE. Para extensões acima de 1.000 m é necessário aprovação da CSPE
5) Tarifas	Por tensão e classe de consumidor	Por classe de consumidor e volume consumido (quanto mais consumo, menor o valor)
6) Delegação de Competência	Convênio da ANEEL com CSPE de 15/04/98	Não existe delegação da CSPE
7) Medidores	Não existe menção	Define responsabilidade da Concessionária
8) Metas	Não existe menção	Existem metas mínimas para: Aumento do número de clientes de 200.000 em 10 anos, sendo 70.000 em 5 anos e mínimo de 10.000 anual. Construção de 400 km de rede em 5 anos. Troca dos medidores existentes, sendo 20% em 2 anos, 50% em 5 anos e 65% com calibração dos demais em 10 anos ou troca total. Renovação de rede de ferro fundido de 25% em 5 anos e 3% ao ano do 6º ao

		10º ano. Substituição de ramais a taxa de 3% ao ano, sendo nos 5 primeiros 3.500, com 2.700 residenciais e 800 comerciais. Instalação de unidades de correção de temperatura e pressão em 100% dos clientes acima de 50.000 m3 em 5 anos. Além de ter que assinar um Plano de Cumprimento de Metas, ter que fazer seguro e reservar 10% dos investimentos como garantia
9) Integração Vertical	Não define limites.	Máximo de 30% de repasse do volume para controladoras ou empresas vinculadas.
10) Assinatura	15/06/1998	31/05/1999
11) Revisão tarifária	Reajustes anuais e 1º ano após o 4º reajuste anual, ou seja, a priori em 5 anos.	Reajustes anuais ou em menor tempo, com revisão tarifária em 5 anos
12) Outros negócios	Tem que informar a ANEEL.	Tem que informar CSPE e precisa de autorização desta.
13) Ponto de entrega	Não define claramente	Define claramente
14) Área de concessão	24 municípios incluindo a grande São Paulo	177 municípios incluindo a grande São Paulo.
15) Clientes	4.287.859 (ago/97), com discriminação de consumo, consumidores e habitantes por cidades no anexo I	Não contém no contrato.
16) Tarifa	Tabela do anexo II	Não contém no contrato.
17) Indicadores	Divididos em: qualidade do produto, do serviço e do atendimento comercial	Idem, com o acréscimo da segurança
18) Etapas	Adaptação (até 31/12/98) Transição (até 31/12/01), Maturidade (após 1/1/02) para etapas de produto e serviço. A etapa de atendimento não tem transição, começando a maturidade em 01/01/99.	Adaptação de 24 meses para produto, serviço e segurança e 12 meses para atendimento comercial Maturidade após adaptação.

6. ANÁLISE CRÍTICA

Está claro que os dois contratos seguiram a mesma base, mostrando a proximidade das agências nacionais e da estadual.

Existe uma preocupação maior no contrato de gás natural com a segurança, fato refletido em exigências extras como seguro para pagamento de afetados em acidentes e outros.

Existe um cuidado maior na parte do gás com a medição, cabendo metas de substituição de medidores, fato que não aparece na parte elétrica, mas é um ponto importante a ser estudado. Um medidor de gás tende a marcar um volume maior, devido ao ressecamento de materiais internos com o passar do tempo. O princípio do medidor elétrico é outro completamente diferente, mas ficam as perguntas: 1) as variações das medições realizadas pelos medidores elétricos não são alteradas com o passar do tempo? e 2) qual seria a vida útil de um medidor de consumo de energia elétrica? No caso da COMGÁS, fica implícito o prazo de 10 anos, pois a aferição sugerida não é financeiramente viável, sendo melhor a substituição de todos no período de 10 anos. Não existem exigências para períodos acima deste 10 anos para o gás. Desta forma, um estudo sobre o impacto da vida útil dos medidores elétricos nas variações das medições deveria ser realizado. Exigências de troca ou aferição deveriam ser feitas pela ANEEL às Concessionárias (em específico neste caso a ELETROPAULO), para garantir que os consumidores não sejam lesados, caso seja constatado estes impactos.

No contrato de gás existe uma preocupação muito grande com a expansão, e o cuidado com as instalações, fato que gerou uma cláusula à parte com metas a serem atingidas.

Existe uma preocupação grande em garantir que ocorra a expansão do uso do gás natural, através das metas estipuladas no contrato da COMGÁS. O mesmo não ocorre no da ELETROPAULO, pelos motivos que já mencionamos e pelo fato da energia elétrica já estar disseminada quase que completamente nesta área da ELETROPAULO. Além do fato de todos terem uma cultura de uso da eletricidade.

A existência de uma gestão federal em uma empresa de atuação estadual, no caso da energia elétrica é uma situação estranha. A gestão total de um agente estadual agilizaria as decisões, além de ter condições melhores de atuar, pela proximidade e até pelo fato de ser usuário do serviço. Fica a sugestão de mudança desta forma de atuação de gestão da parte elétrica.

Outra diferença é o controle mais acirrado a outros negócios na parte do setor de gás, comparado com o setor elétrico. Isto acaba sendo um contra-senso, pois é justamente neste setor que é necessário haver expansão, sem contar que os maiores interessados na formação de um mercado de gás e de ser criado uma cultura para o gás são as concessionárias de distribuição de gás.

7. CONCLUSÃO

A privatização e a criação das agências são fatos recentes. O fato mais importante, que ainda não foi definido claramente é o marco regulatório para os dois serviços públicos.

Este modelo criado no governo anterior funciona bem se houver regras claras e se as agências tiverem autonomia e liberdade para trabalhar. Do contrário e ainda sem um marco regulatório, fica difícil exigir investimentos e

melhoria dos sistemas, pois as incertezas criadas aumentam os riscos dos negócios.

De qualquer forma as agências devem ser estruturadas e aparelhadas para fiscalizar as empresas concessionárias. Sem esta fiscalização o padrão de qualidade dos serviços pode cair. Os últimos acontecimentos com a ELETROPAULO demonstram que a fiscalização da gestão financeira deve ser aprofundada, para evitar que interesses diferentes ao bem comum dos cidadãos prevaleçam.

Muitos indicadores foram criados, para garantir o controle e medir performance das concessionárias, entretanto alguns destes indicadores deveriam ser reformulados, para se adequarem melhor as necessidades dos consumidores, por exemplo: percentual de atendimento ao primeiro toque, entenda atender em até 10 segundos, onde as empresas compraram equipamentos de atendimento (denominados URA), mas não é medido o tempo que o consumidor espera efetivamente para ser atendido.

8. BIBLIOGRAFIA

ANEEL - site da Agência Nacional de Energia Elétrica: www.aneel.gov.br.

ANP - site da Agência Nacional de Petróleo: www.anel.gov.br.

BANCO MUNDIAL – The World Banks role in the Electric Power Sector, chapter 2: *Recent Experience*. Washington, 1993, pp. 19-23.

BANCO MUNDIAL – The World Banks role in the Electric Power Sector, chapter 4: *New Approaches to Power Sector Development*. Washington, 1993, pp. 39-54.

COMGÁS - site da Companhia de Gás de São Paulo: www.comgas.com.br.

CSPE – Comissão de Serviços Públicos de Energia de São Paulo. www.cspe.sp.gov.br.

ELETROPAULO – site da AES ELETROPAULO: www.eletropaulo.com.br.

MME - site do Ministério das Minas e Energia: www.mme.gov.br.

SANTOS, E.M.; ZAMALLOA, G.C.; VILLANUEVA, L.D.; FAGÁ, M.T.W. *Gás natural: estratégia para uma energia nova no Brasil*, São Paulo – Annablume, Fapesp, Petrobrás/2002.