

Introdução

A POTIGÁS desempenha um papel fundamental no desenvolvimento econômico e social do estado, fornecendo uma fonte de energia essencial para residências, indústrias e comércios. A garantia de um equilíbrio econômico-financeiro é crucial para que a distribuidora possa continuar a oferecer serviços de qualidade, promover investimentos em infraestrutura e inovação, e contribuir para o crescimento sustentável da região.

Neste contexto, a reestruturação do segmento residencial do serviço de distribuição de gás natural, que propõe a transição de uma tarifa fixa para uma tarifa por faixas de consumo, representa uma importante solução estratégica de evolução no modelo tarifário vigente. Este estudo tem como objetivo analisar essa mudança, que visa assegurar um maior equilíbrio econômico-regulatório conforme estipulado no contrato de concessão. A implementação de tarifas por faixas de consumo promete trazer benefícios significativos para o mercado como um todo, promovendo uma maior eficiência e justiça na cobrança pelo serviço. Além disso, essa reestruturação busca respeitar os limites de competitividade existentes, assegurando que não haja perda de clientes e que o mercado se mantenha dinâmico e competitivo, beneficiando todos os envolvidos.

CAPÍTULO 1 – Contrato de Concessão

O contrato de concessão é um acordo legal entre duas partes, onde uma das partes (o poder concedente) delega a outra parte (a concessionária) o direito de prestar um serviço público ou explorar um bem público por um período determinado. Esse tipo de contrato é comum em setores como infraestrutura, transporte, energia, entre outros.

O fundamento constitucional do contrato de concessão está no artigo 175 da Constituição Federal:

Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

Parágrafo único. A lei disporá sobre:

I – o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão;

II – os direitos dos usuários;

III – política tarifária;

IV – a obrigação de manter serviço adequado.

Com o objetivo de atender a estas determinações constitucionais, publicou-se, em 13 de fevereiro de 1995, a lei 8.987, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, a referida lei aponta em seu artigo 2º, inciso II, um conceito legal para a concessão de serviço público:

Art. 2º (...)

II – concessão de serviço público: a delegação de sua prestação, feita pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade concorrência ou diálogo competitivo, a pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado;

A mesma lei aponta ainda a necessidade de formalização de contrato:

Art. 4º A concessão de serviço público, precedida ou não da execução de obra pública, será formalizada mediante contrato, que deverá observar os termos desta Lei, das normas pertinentes e do edital de licitação.

Ainda, o seu artigo 6º dispõe:

Art. 6º. Toda concessão ou permissão pressupõe a prestação de serviço adequado ao pleno atendimento dos usuários, conforme estabelecido nesta Lei, nas normas pertinentes e no respectivo contrato.

§ 1º. Serviço adequado é o que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas.

§ 2º. A atualidade compreende a modernidade das técnicas, do equipamento e das instalações e a sua conservação, bem como a melhoria e expansão do serviço.

Na doutrina há, basicamente, três teorias para tentar explicar a natureza jurídica da concessão de serviços públicos:

- Teorias Unilaterais;
- Teorias Bilaterais;
- Teoria Mista;

As teorias unilaterais sustentam que a concessão seria ato unilateral. Para essa doutrina, na concessão existiria, em verdade, atos unilaterais distintos. Um ato unilateral seria um ato de império, ao passo que outro ato unilateral guardaria relação com a remuneração do contratado e, por isso, estaria pautado no direito privado.

Em direção oposta, as teorias bilaterais sustentam que a concessão seria, em verdade, um contrato. Por isso, a concessão estaria pautada em um acordo de vontades entre a Administração Pública e o concessionário.

Por fim, a teoria mista sustenta que a concessão de serviço público seria um complexo de relações jurídicas distintas. Há, por isso, uma junção parcial das duas teorias anteriores.

A posição adotada pelo sistema jurídico brasileiro, contudo, é a teoria bilateral, já que considera a concessão como sendo espécie de contrato (art. 175 da Constituição Federal e art. 4º da lei 8.987).

A principal característica da concessão é a delegação de serviços públicos, pela qual o poder concedente, geralmente representado pelo governo ou uma agência reguladora, delega a prestação de serviços públicos à concessionária. Tal concessão é precedida por um processo de licitação, garantindo que a escolha da concessionária seja feita de forma transparente e competitiva.

O contrato estabelece um período específico durante o qual a concessionária tem o direito de operar o serviço ou explorar o bem público. A concessionária assume os riscos e realiza os investimentos necessários para a prestação do serviço ou exploração do bem, sendo remunerada pela tarifa cobrada dos usuários.

O contrato de concessão é um contrato administrativo com cláusulas essenciais previstas no artigo 23 da lei 8.987, cumpre citar:

Art. 23. São cláusulas essenciais do contrato de concessão as relativas:

- I – ao objeto, à área e ao prazo da concessão;*
- II – ao modo, forma e condições de prestação do serviço;*
- III – aos critérios, indicadores, fórmulas e parâmetros definidores da qualidade do serviço;*
- IV – ao preço do serviço e aos critérios e procedimentos para o reajuste e a revisão das tarifas;*
- V – aos direitos, garantias e obrigações do poder concedente e da concessionária, inclusive os relacionados às previsíveis necessidades de futura alteração e expansão do serviço e consequente modernização, aperfeiçoamento e ampliação dos equipamentos e das instalações;*
- VI – aos direitos e deveres dos usuários para obtenção e utilização do serviço;*
- VII – à forma de fiscalização das instalações, dos equipamentos, dos métodos e práticas de execução do serviço, bem como a indicação dos órgãos competentes para exercê-la;*
- VIII – às penalidades contratuais e administrativas a que se sujeita a concessionária e sua forma de aplicação;*
- IX – aos casos de extinção da concessão;*
- X – aos bens reversíveis;*
- XI – aos critérios para o cálculo e a forma de pagamento das indenizações devidas à concessionária, quando for o caso;*
- XII – às condições para prorrogação do contrato;*
- XIII – à obrigatoriedade, forma e periodicidade da prestação de contas da concessionária ao poder concedente;*
- XIV – à exigência da publicação de demonstrações financeiras periódicas da concessionária; e*
- XV – ao foro e ao modo amigável de solução das divergências contratuais.*

O concessionário é remunerado por meio de tarifa paga pelos usuários, submetendo-se ao regime de responsabilidade objetiva (e não subjetiva), tanto em relação aos usuários como em relação aos terceiros não usuários do serviço. Observe o que dispõe a jurisprudência do STF:

*Ementa: AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. EMPRESA PRESTADORA DE SERVIÇO PÚBLICO. ACIDENTE DE TRÂNSITO. TERCEIRO NÃO USUÁRIO DO SERVIÇO. RESPONSABILIDADE OBJETIVA. VERIFICAÇÃO DA OCORRÊNCIA DO NEXO DE CAUSALIDADE. REEXAME DO CONJUNTO FÁTICO-PROBATÓRIO JÁ CARREADO AOS AUTOS. IMPOSSIBILIDADE. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 279/STF. 1. A pessoa jurídica de direito privado, prestadora de serviço público, ostenta responsabilidade objetiva em relação a terceiros usuários ou não usuários do serviço público, nos termos da jurisprudência fixada pelo Plenário desta Corte no julgamento do RE 591.874-RG, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Plenário, DJe de 18/12/2009. 2. O nexo de causalidade apto a gerar indenização por dano moral em face da responsabilidade do Estado, quando controversa sua existência, demanda a análise do conjunto fático-probatório dos autos, o que atrai a incidência da Súmula 279/STF que dispõe *verbis*: Para simples reexame de prova não cabe recurso extraordinário. 3. O recurso extraordinário não se presta ao exame de questões que demandam revolvimento do contexto fático-probatório dos autos, adstringindo-se à análise da violação direta da ordem constitucional. 4. In casu, o acórdão extraordinariamente recorrido assentou: PROCESSUAL CIVIL. OFENSA À COISA JULGADA. INOCORRÊNCIA. REPARAÇÃO DE DANOS. ACIDENTE DE TRÂNSITO. EMPRESA PRESTADORA DE SERVIÇO PÚBLICO. TERCEIRO NÃO USUÁRIO. TEORIA DA RESPONSABILIDADE OBJETIVA. APLICABILIDADE. CULPA EXCLUSIVA DA VÍTIMA. EXCLUDENTE NÃO COMPROVADA. DANO MORAL. 5. Agravo regimental DESPROVIDO. (STF – ARE: 807707 DF, Relator: Min. LUIZ FUX, Data de Julgamento: 05/08/2014, Primeira Turma, Data de Publicação: DJe-161 DIVULG 20-08-2014 PUBLIC 21-08-2014)*

Sobre o tema, observe o que dispõe o artigo 37:

Art. 37 (...)

§ 6º As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a

terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.

Isso significa que o concessionário assume, por sua conta e risco, a prestação do serviço. No âmbito da responsabilidade objetiva, diferente da responsabilidade subjetiva, é dispensável a comprovação de culpa, bastando demonstrar a conduta, o dano e o nexo causal entre a conduta e o dano causado.

A extinção da concessão pode se dar pelas seguintes formas: término do prazo; resgate; caducidade (ou decadência); por iniciativa do concessionário; anulação; falência/extinção da empresa concessionária ou falecimento/ incapacidade do titular.

A primeira forma de extinção da concessão é o término do contrato pelo decurso natural do tempo. O contrato administrativo de concessão tem prazo determinado. Fala-se, neste caso, de extinção do contrato de concessão pelo advento do termo, ou ainda, extinção de pleno direito (*ipso iuri*), que ocorre automaticamente. Não é necessária qualquer espécie de declaração por ato do poder concedente.

Outra forma de extinção do contrato de concessão é o resgate (ou encampação). Trata-se da retomada do serviço público pelo poder concedente em razão de interesse público. Neste caso, deve-se ter lei autorizativa específica e pagamento prévio de indenização. É o dispõe o artigo 37 da lei 8.987:

Art. 37. Considera-se encampação a retomada do serviço pelo poder concedente durante o prazo da concessão, por motivo de interesse público, mediante lei autorizativa específica e após prévio pagamento da indenização, na forma do artigo anterior.

Observe que, aqui, não existe descumprimento de dever contratual ou culpa por parte do concessionário. Não se trata, portanto, de uma sanção. Por isso, fala-se em pagamento prévio de indenização.

Em paralelo, a caducidade (ou decadência) é a extinção do contrato em razão da inexecução total ou parcial do contrato pelo concessionário, conforme artigo 38 da lei 8.987:

Art. 38 (...)

§ 1º A caducidade da concessão poderá ser declarada pelo poder concedente quando:

I – o serviço estiver sendo prestado de forma inadequada ou deficiente, tendo por base as normas, critérios, indicadores e parâmetros definidores da qualidade do serviço;

II – a concessionária descumprir cláusulas contratuais ou disposições legais ou regulamentares concernentes à concessão;

III – a concessionária paralisar o serviço ou concorrer para tanto, ressalvadas as hipóteses decorrentes de caso fortuito ou força maior;

IV – a concessionária perder as condições econômicas, técnicas ou operacionais para manter a adequada prestação do serviço concedido;

V – a concessionária não cumprir as penalidades impostas por infrações, nos devidos prazos;

VI – a concessionária não atender a intimação do poder concedente no sentido de regularizar a prestação do serviço; e

VII – a concessionária não atender a intimação do poder concedente para, em 180 (cento e oitenta) dias, apresentar a documentação relativa a regularidade fiscal, no curso da concessão, na forma do art. 29 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

É evidente que, diante da extinção pela caducidade, torna-se imprescindível a garantia do contraditório e ampla defesa em processo administrativo. Aliás, é preciso resguardar, inclusive, prazo para o concessionário corrigir o vício (inexecução total ou parcial do contrato), conforme artigo 38, § 3º, da lei 8.987. Assim, para que seja aplicada a extinção por caducidade, deve-se respeitar os seguintes requisitos:

- Ciência da concessionária acerca do descumprimento contratual;
- Fixação de prazo para que a concessionária realize as adequações;
- Instauração de processo administrativo;
- Comprovação da inadimplência.

A declaração será feita por decreto e, por se tratar de sanção, não pressupõe pagamento de indenização prévia por parte do poder concedente, exceto quanto aos bens reversíveis. Destaque-se, por oportuno, que o desrespeito aos supracitados requisitos enseja a nulidade do decreto de caducidade.

O contrato administrativo firmado com a administração pública deve, também, conter cláusula relacionada aos bens reversíveis (artigo 23, X, da lei 8.987). Feita

essa análise, esclarece o artigo 36 da lei 8.987 que tais bens devem ser indenizados diante da reversão:

Art. 36. A reversão no advento do termo contratual far-se-á com a indenização das parcelas dos investimentos vinculados a bens reversíveis, ainda não amortizados ou depreciados, que tenham sido realizados com o objetivo de garantir a continuidade e atualidade do serviço concedido.

Os bens reversíveis são aqueles que são essenciais a prestação do serviço público e, por isso, serão transferidos para o patrimônio do poder concedente, ao final do contrato de concessão e mediante indenização. Já no edital que precede a contratação do concessionário deve-se indicar os bens reversíveis e suas características:

Art. 18. O edital de licitação será elaborado pelo poder concedente, observados, no que couber, os critérios e as normas gerais da legislação própria sobre licitações e contratos e conterá, especialmente:

(...)

X – a indicação dos bens reversíveis;

XI – as características dos bens reversíveis e as condições em que estes serão postos à disposição, nos casos em que houver sido extinta a concessão anterior;

É possível, ainda, a extinção do contrato de concessão por iniciativa do concessionário. É o que dispõe o artigo 39 da lei 8.987:

Art. 39. O contrato de concessão poderá ser rescindido por iniciativa da concessionária, no caso de descumprimento das normas contratuais pelo poder concedente, mediante ação judicial especialmente intentada para esse fim.

Parágrafo único. Na hipótese prevista no caput deste artigo, os serviços prestados pela concessionária não poderão ser interrompidos ou paralisados, até a decisão judicial transitada em julgado.

Observe que, neste caso, é preciso ação judicial específica. Além disso, os serviços NÃO podem ser interrompidos ou paralisados até o trânsito em julgado da decisão.

A anulação decorre da ilegalidade na licitação ou contrato administrativo de concessão. Segundo posição do STF, a anulação pode ser declarada no âmbito administrativo.

Súmula 346 do STF: a administração pública pode declarar a nulidade dos seus próprios atos.

Súmula 473 do STF: A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.

A anulação também pode ser declarada no âmbito judicial. Em todos os casos, contudo, é preciso garantir a ampla defesa e o contraditório. Na hipótese do concessionário não ser responsável pelo vício e estar de boa-fé, deverá ser indenizado pelo poder concedente.

Seja qual for o motivo da extinção da concessionária, deve o poder concedente assumir imediatamente as instalações e os bens reversíveis. É o que dispõe o artigo 35, VI, da lei 8.987. Os contratos administrativos são contratos personalíssimos e, por isso, a extinção da concessionária enseja a extinção do contrato.

A reversão é a transferência dos bens do concessionário para o patrimônio da concedente em razão da extinção do contrato de concessão. O fundamento da reversão é, justamente, o princípio da continuidade do serviço público. A reversão poderá ser:

- Onerosa;
- Gratuita.

Será onerosa a reversão quando impõe, ao poder concedente, o dever de indenizar. Isso ocorre na hipótese dos bens reversíveis serem adquiridos com capital exclusivo do concessionário. Além do princípio da continuidade do serviço público, tem-se como fundamento da reversão onerosa o princípio da supremacia do interesse público. Sobre o tema, o artigo 36 da lei 8.987 esclarece o seguinte:

Art. 36. A reversão no advento do termo contratual far-se-á com a indenização das parcelas dos investimentos vinculados a bens reversíveis, ainda não amortizados ou depreciados, que tenham sido realizados com o objetivo de garantir a continuidade e atualidade do serviço concedido.

Em paralelo, a reversão gratuita, ao contrário da anterior, não impõe ao poder concedente o dever de indenizar. Ocorre quando a fixação da tarifa, desde o início, leva em conta o ressarcimento do concessionário pelos recursos que empregou na aquisição dos bens. Neste caso, ao final, o poder concedente tem direito de propriedade sobre os bens adquiridos sem qualquer custo.

Esclarecidos os conceitos que regem uma concessionária de serviços públicos, faz-se necessário entender o modelo do contrato de concessão vigente no Estado do Rio Grande Norte.

CAPÍTULO 2 – Concessão dos serviços de distribuição de gás natural e regime Cost-Plus

A Constituição Federal de 1988 estabelece em seu artigo 25, § 2º, que “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”, o que autoriza empresas estatais a serem concessionárias responsáveis pela distribuição de gás natural.

No Estado do RN, o Contrato de Concessão para exploração do serviço público de distribuição de gás canalizado pela Potigás é o acordo formal assinado entre o Poder Concedente e a Concessionária que estabelece as condições sob as quais a concessionária irá operar, manter e expandir a rede de distribuição de gás natural em uma determinada área.

O contrato define claramente os serviços a serem prestados pela concessionária, incluindo a distribuição de gás natural em áreas específicas. Este objeto inclui a construção, operação e manutenção da infraestrutura necessária para a distribuição de gás, garantindo a segurança e a eficiência do serviço, o fornecimento contínuo e seguro de gás aos consumidores, atendendo às normas técnicas e regulatórias, e a realização de investimentos necessários para a expansão e modernização da rede de distribuição.

O prazo do contrato é de 50 anos, com possibilidade de renovação, prazo este que permite que a concessionária recupere os investimentos realizados e obtenha um retorno adequado.

Pela prestação de serviços a concessionária tem o direito de cobrar tarifas dos consumidores conforme estabelece o Contrato de Concessão e a regulamentação da agência reguladora que prevê como se dá o regime tarifário e os procedimentos para as revisões tarifárias da POTIGÁS.

A metodologia para o estabelecimento das tarifas a serem aplicadas consta na cláusula décima quarta do Contrato de Concessão e determina que as tarifas devem **cobrir todas as despesas realizadas pela CONCESSIONÁRIA e remunerar o capital investido.**

A informação em destaque ressalta a metodologia do regime contratual cost-plus, modelo de contrato em que a concessionária é reembolsada pelos custos

incorridos na prestação do serviço, acrescidos de uma taxa de retorno previamente acordada, de forma a garantir um retorno justo sobre seus investimentos (rentabilidade para a concessionária), incentivando a eficiência e a qualidade do serviço com vistas a cumprir a sua função de ampliar a rede de distribuição local.

O regime cost-plus visa a proporcionar um estímulo maior à expansão da rede. É, nesse sentido, um modelo mais voltado para mercados em desenvolvimento, com grande potencial de expansão. Permite reduzir o risco da concessionária, já que os custos podem ser repassados para o mercado. Promove a transparência, pois a concessionária deve justificar todos os custos incorridos. Isso facilita a fiscalização e o controle por parte das agências reguladoras. A concessionária tem a garantia de que seus custos serão cobertos, o que reduz os riscos financeiros e incentiva investimentos na infraestrutura de distribuição de gás.

Por fim, o regime permite ajustes nas tarifas cobradas dos consumidores para refletir mudanças nos custos operacionais, garantindo que a concessionária possa manter a qualidade do serviço mesmo em cenários econômicos adversos. Esses ajustes tarifários visam garantir a sustentabilidade financeira da concessionária.

Quanto ao cálculo da tarifa, destacam-se os itens 14.1 e 14.4 do Contrato de Concessão, respectivamente:

“14.1. A tarifa é estabelecida de acordo com os critérios definidos no ANEXO I - Metodologia de Cálculo da Tarifa para Distribuição do Gás Canalizado no Estado do Rio Grande do Norte.”

“14.4. A tarifa é revista anualmente, levando-se em consideração as projeções dos volumes de gás a serem comercializados e os respectivos investimentos.”

Assim, conforme citado, o cálculo da MARGEM BRUTA deve ser realizado de forma anual e prospectiva, utilizando dados projetados para o ano de referência, conforme explicita item 4 do ANEXO I do Contrato de Concessão:

*“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 objeto 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 anual.”* (grifo nosso)

A regulação da tarifa de distribuição do gás é dada pela definição da Tarifa Média que a CONCESSIONÁRIA pode obter em um dado período. O Contrato de Concessão em seu ANEXO I disciplina a fórmula paramétrica para o cálculo da Tarifa Média.

Segundo o item 1 do ANEXO I, define-se a TARIFA MÉDIA de gás natural (ex-impostos de qualquer natureza “ad-valorem”), a ser praticada pela Concessionária do serviço de distribuição de gás, como a soma do PREÇO DE VENDA do gás pelas Supridoras com a MARGEM BRUTA de Distribuição resultante das planilhas de custos acrescidos da remuneração dos investimentos, expressa pela equação abaixo:

$$TM = PV + MB$$

Onde:

Tarifa Média (TM): Tarifa Média a ser cobrada pela CONCESSIONÁRIA (R\$/m³);

PV: Preço de Venda pelas Supridoras (R\$/m³);

MB: MARGEM BRUTA de Distribuição da CONCESSIONÁRIA (R\$/m³).

Esta forma de regulação permite que a concessionária adote tarifas diferenciadas aos seus clientes, considerando nível, tipo e perfil de consumo, desde que mantida uma receita no máximo igual a que seria obtida aplicando-se a Tarifa Média a todos os clientes, conforme determinado no item 2 do ANEXO I do Contrato de Concessão.

Importante destacar que apesar do gás natural canalizado ser um monopólio natural, ele possui concorrentes de mercados em seus diversos segmentos de atuação. Podemos citar como exemplos, no segmento industrial temos como principal concorrente a biomassa, no seguimento residencial o concorrente é o GLP e no segmento GNV o concorrente é a gasolina. Desta forma, a estruturação tarifária também deve considerar os preços estabelecidos pelos seus concorrentes para não perder mercado, bem como os princípios do serviço público a que se submete.

CAPÍTULO 3 – Princípios da universalidade e competitividade, estruturação tarifária

O sistema tarifário de uma concessionária de distribuição de gás natural canalizado é pilar para garantir a sustentabilidade financeira da empresa ao longo do período de concessão.

A construção da estrutura tarifária eficiente deve considerar princípios relevantes da prestação de serviços públicos, observando a modicidade tarifária para os consumidores e o retorno do investimento ao concessionário.

O princípio da universalidade é um dos pilares fundamentais da prestação de serviços públicos, incluindo a distribuição de gás natural. Este princípio assegura que todos os cidadãos tenham acesso aos serviços essenciais, independentemente de sua localização geográfica ou condição socioeconômica, garantindo que todos os indivíduos tenham acesso aos serviços públicos necessários para uma vida digna.

Todos os cidadãos devem ter acesso aos serviços públicos sem discriminação. O serviço deve ser prestado de maneira contínua e com qualidade, assegurando que todos os usuários recebam o mesmo nível de serviço, independentemente de onde estejam.

Expandir a infraestrutura para áreas remotas pode ser um desafio significativo. Isso requer investimentos substanciais e planejamento estratégico para garantir que a expansão seja sustentável e eficiente. Garantir a universalidade sem comprometer a viabilidade econômica das empresas prestadoras de serviços é um equilíbrio delicado. É necessário encontrar a estrutura tarifária adequada que leve a sustentabilidade financeira das operações equilibrando a equação competitividade e atender ao princípio da universalidade.

Nessa vertente destacamos outro princípio basilar da prestação do serviço público. O princípio da competitividade que desempenha um papel fundamental para uma estruturação tarifária bem-sucedida. As tarifas devem ser estruturadas de forma a evitar práticas anticompetitivas, como subsídios cruzados ou preços predatórios, buscando a eficiência e a inovação, que resultam em benefícios para os consumidores. Desta forma, as tarifas devem ter paridade de competição com os concorrentes.

Tais tarifas devem refletir os custos eficientes de prestação dos serviços, evitando distorções e buscando a otimização, com a adoção de tecnologias e práticas que reduzam os gastos e melhorem a qualidade dos serviços. A estruturação tarifária pode contribuir para a criação de um mercado mais competitivo, eficiente e justo, beneficiando tanto os consumidores quanto os fornecedores de serviços.

Em consonância com os princípios elencados, a Potigás construiu sua estrutura tarifária visando o atendimento da sociedade potiguar em seus diversos segmentos de atuação. Atualmente, o serviço de distribuição de gás natural atende aos segmentos industrial, automotivo, residencial, comercial, gás natural comprimido, geração em ponta, geração de emergência, cogeração e climatização, além de

cliente autoprodutor. E estamos presentes em 6 municípios dos 167 municípios do Estado do Rio Grande do Norte.

Conforme exposto anteriormente, a tarifa média da Potigás (sem impostos) corresponde ao somatório do preço de aquisição do gás natural com a margem bruta da concessionária. O preço de aquisição do gás natural corresponde à ponderação dos preços ofertados pelos supridores contratados, e o repasse é integral para todo o mercado. Contudo, dadas as características específicas de cada segmento, a margem auferida por cada segmento deve respeitar os limites de competitividade face aos combustíveis concorrentes, de modo que a margem bruta da Companhia seja garantida.

Para o segmento industrial, a análise demonstra que há dois combustíveis concorrentes: para os clientes de pequeno e médio porte, que consomem nas menores faixas de consumo (até 5.000 m³/dia), o concorrente é o abastecimento por GLP; para os clientes de grande porte (consumo superior a 5.000 m³/dia), a concorrência é com a biomassa.

O GLP pode ser transportado e armazenado em cilindros ou tanques, permitindo seu uso em locais onde a infraestrutura de gasodutos não está disponível. A instalação de infraestrutura para gás natural requer investimentos mais substanciais. O GLP, por outro lado, requer menos investimento inicial em infraestrutura, além de não ter uma tarifa regulada o que o permite as empresas vendedoras de GLP negociarem preços individualmente com seus clientes.

Um outro concorrente da Potigás no segmento industrial é a biomassa, uma fonte de energia gerada de qualquer matéria orgânica de origem vegetal ou animal. Os principais tipos de biomassa encontrada no estado do Rio Grande do Norte e que afeta diretamente a distribuição de gás natural é a produzida de resíduos florestais. Embora o Rio Grande do Norte não tenha grandes extensões de floresta, os restos de podas urbanas e coqueiros e o desmatamento da caatinga são uma fonte potencial de biomassa.

Infelizmente, em decorrência de extrações que não respeitam as normas ambientais, os preços da biomassa tendem a ser mais baixos que o gás natural ocasionando a perda de clientes.

Visando a competitividade, a estrutura tarifária do segmento industrial foi construída no modelo de cascata no qual, conforme o consumo aumenta, a tarifa unitária do metro cúbico consumido vai diminuindo. Além disso, o Governo do estado do RN implementou o Programa RN Mais Gás, instrumento importante para o desenvolvimento industrial do Rio Grande do Norte, por meio do qual a carga tributária do ICMS do gás natural tem a base de cálculo reduzida, o que seria

equivalente a uma redução de alíquota de 20% para 12%, proporcionando benefícios econômicos e competitivos significativos para as empresas.

Além disso, investir na expansão e modernização da infraestrutura de gasodutos pode aumentar a acessibilidade e a confiabilidade do gás natural, tornando-o uma opção mais atraente para indústrias em áreas remotas. Investir em campanhas de marketing que destacam as vantagens do gás natural, como sua eficiência energética, menor impacto ambiental em comparação com outros combustíveis fósseis e a estabilidade de fornecimento, pode ajudar a atrair mais indústrias.

No segmento automotivo (GNV), o principal combustível concorrente é a gasolina. O principal fator de concorrência é o preço final ao consumidor. A maioria dos clientes observa apenas o preço final da bomba no posto, o que induz a erro de interpretação por não efetuar o cálculo da rentabilidade, que deve considerar o custo por quilômetro rodado. Além disso, a conversão de veículos para GNV requer um investimento inicial significativo para a instalação do kit de conversão, o que pode ser um impedimento para muitos consumidores, especialmente quando comparado ao uso contínuo de gasolina, que não exige modificações no veículo.

A estratégia para manter os clientes do segmento passa por intensificar as ações de divulgação dos benefícios do GNV. Em média, um carro abastecido a gasolina percorre 10,7Km por litro, enquanto um movido a GNV percorre 13,2Km por metro cúbico, o que significa que o GNV é mais econômico por quilômetro rodado, especialmente relevante para motoristas que percorrem longas distâncias. Além disso, o Estado publicou a Lei 12.026/2024, que reduz pela metade o Imposto de Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) de carros movidos a GNV. A partir de 2025, a alíquota cai dos atuais 3,0% para 1,5%, medida importante que fomenta a utilização do GNV, que é mais barato e diminui o custo operacional dos consumidores.

O segmento de Gás natural Comprimido (GNC) atualmente opera no mesmo contexto do GNV, contudo no interior do estado, por este motivo seu principal concorrente também é a gasolina, bem como a figura do gás de poço: gás que pode ser mais barato em regiões próximas aos poços de extração, devido aos menores custos de transporte e processamento. No âmbito desta concorrência, a Potigás tem efetuado estudos que visam incluir o gás de poço como fonte de gás natural, incrementando o mix de preços da Companhia e ampliando a oferta em regiões onde os gasodutos ainda não chegaram.

Para os segmentos comercial e residencial, o principal combustível concorrente é o abastecimento por GLP. Além do botijão comumente utilizado em residências (P13), o abastecimento por GLP utiliza cilindros ou tanques que precisam ser reabastecidos periodicamente. O preço do GLP pode ser mais volátil devido a

fatores como custos de transporte e armazenamento, o que dificulta a competitividade do gás natural a depender das faixas de consumo.

Os atributos do gás natural são os principais argumentos da Potigás na atuação nestes segmentos: segurança (o GLP requer cuidados especiais no armazenamento e manuseio para evitar vazamentos e explosões), comodidade (o GLP necessita de agendamento para reabastecimentos periódicos) e o preço, sendo este o objeto de análises periódicas para verificar a competitividade e aproveitar as oportunidades de adequação tarifária.

Por fim, o segmento de geração em ponta, geração de emergência, cogeração e climatização, tem como concorrentes o diesel e o mercado livre de energia elétrica. Com relação ao diesel, as tarifas da Potigás são bem mais competitivas, não representando um risco imediato. Contudo, não há como competir com o mercado livre de energia elétrica, a Potigás iniciará estudos mais detalhados sobre como atuar nesta esfera de forma a contribuir com a estrutura tarifária do segmento e otimizar o equilíbrio regulatório futuro.

No segmento residencial, objeto desse estudo técnico, o gás natural canalizado enfrenta concorrência de várias outras fontes de energia. O principal concorrente é Gás Liquefeito de Petróleo (GLP) ou Gás de Botijão. O GLP é amplamente utilizado em muitas residências, especialmente em regiões onde o gás natural canalizado não está disponível. Ele é vendido em botijões de diferentes capacidades e o preço pode variar significativamente dependendo da localização e das políticas locais de subsídio ou tributação. A energia solar é outro concorrente que vem ganhando relevância, isto porque tem sido utilizada para aquecimento águas.

A escolha entre essas fontes de energia depende de fatores como custo, disponibilidade, conveniência, impacto ambiental e infraestrutura existente. O gás natural canalizado oferece a vantagem da entrega contínua e de ser mais limpo em comparação ao GLP, mas a infraestrutura para sua entrega ainda não está universalmente disponível.

Desta forma, após o levantamento dos principais concorrentes da Potigás e a partir da análise de competitividade dos diversos segmentos da Companhia, que se inicia o cálculo regulatório, que determinará a margem bruta de direito conforme Contrato de Concessão. Tal cálculo leva em consideração tanto os investimentos realizados, que compõem a missão da Companhia de promover o desenvolvimento do estado do RN, quanto as despesas fixas e variáveis, necessárias para a manutenção e adequada prestação dos serviços pela concessionária.

Na revisão e definição da margem regulatória, considera-se os investimentos realizados e não totalmente depreciados até o ano anterior a cada pleito (ou seja, os investimentos dos últimos 10 anos), acrescidos aos orçados para o ano do

pleito. A Companhia possui uma prateleira de projetos cuja análise de maturidade definirá aqueles que comporão a carteira de projetos do ciclo orçamentário: volume e quantidade de clientes agregados, contratos comerciais assinados, potencial estratégico dos projetos, status das licitações etc.

Todos os dados compilados são imputados no cálculo regulatório para que se encontre a margem de direito da Companhia. Contudo, é a análise de competitividade descrita nos parágrafos anteriores que permite a aplicação da margem na estrutura tarifária com a distribuição adequada para cada segmento.

Nos últimos anos, observa-se a queda das vendas da Potigás decorrente principalmente da migração de clientes para os combustíveis concorrentes, o que impacta diretamente na margem auferida e revela a grande lacuna existente entre esta e a margem contratual. A lacuna deve ser resolvida com a aplicação da parcela de ajuste, também prevista no Contrato de Concessão, porém o repasse em um único ciclo impactaria de forma brusca a competitividade e poderia intensificar a perda de volumes, o que revela a importância de uma estratégia de médio prazo e a necessidade de revisitar a estruturação tarifária da Companhia em busca de oportunidades e novas soluções.

CAPÍTULO 4 – Reestruturação tarifária do segmento residencial

A estruturação tarifária é um processo essencial para garantir a justiça e a eficiência na prestação de serviços públicos. Uma das principais razões para essa estruturação é evitar que um segmento de consumidores subsidie a tarifa de outro segmento, o que pode gerar distorções econômicas e sociais.

As tarifas são estabelecidas de forma a cobrir os custos operacionais e de investimento pelo serviço prestado. No entanto, essa estrutura tarifária pode levar a situações em que determinados grupos de consumidores, geralmente os de maior consumo, acabam pagando mais do que o custo real do serviço que utilizam. Esse excedente pode então ser utilizado para subsidiar as tarifas de outros grupos, geralmente os de menor consumo.

Embora o subsídio cruzado possa parecer uma solução justa à primeira vista, ele pode criar uma série de dificuldades a longo prazo. Consumidores de maior consumo podem se sentir injustiçados por acreditar que pagam mais do que o custo real do serviço, o que pode levar à insatisfação e até mesmo à evasão do sistema, buscando alternativas mais econômicas. Por isso, a dependência de subsídios cruzados pode comprometer a sustentabilidade financeira e regulatória em médio e longo prazos, especialmente se aqueles maiores reduzirem sua demanda pelos serviços.

Para resolver esses desafios, é necessário estar sempre revisitando a estrutura tarifária vigente, e com base nas mudanças de cenários promover, quando couber, uma reestruturação tarifária que alinhe melhor os custos e os preços pagos pelos consumidores. Em última análise, uma estrutura tarifária justa e eficiente beneficia tanto os consumidores quanto a empresa prestadora de serviço, contribuindo para um desenvolvimento econômico e social mais sustentável.

No que diz respeito ao segmento residencial, a tarifa da Potigás vigente é uma tarifa fixa, aplicada sem distinção para cada metro cúbico consumido. Essa estrutura não sofreu alterações desde sua criação, o que atualmente implica em duas desvantagens para o negócio.

A primeira é a dificuldade de refletir os custos reais de fornecimento, pois consumidores que utilizam mais gás acabam pagando o mesmo que aqueles que consomem menos, o que pode indicar tratamento injusto.

Um outro desafio na estrutura atual do segmento residencial é a perda de competitividade em determinados níveis de consumo. Conforme explicitado no capítulo anterior, o GLP concorre com o gás natural via diferentes tipos de abastecimento, sendo assim o preço médio do concorrente varia conforme o consumo de cada cliente residencial. Ao mantermos uma tarifa fixa independente de consumo, perdemos a capacidade de otimizar a rentabilidade face à competitividade de cada faixa.

A Potigás, atenta às necessidades do negócio, ao cenário do mercado e comprometida com a equidade tarifária, retomou estudos acerca da análise de competitividade, pelo que se demonstrou que há espaço para uma reformulação da estrutura tarifária do segmento residencial, permitindo uma transição planejada e eficiente e diminuindo o impacto sobre os demais segmentos que estariam subsidiando o segmento residencial, além de possibilitar à Companhia a ampliação de sua atuação e captação de novos clientes neste segmento especialmente.

Desta forma, a Potigás elaborou sua proposta de reestruturação por faixas de consumo levando em consideração o equilíbrio regulatório, a busca pelo menor impacto tarifário, bem como o perfil dos atuais clientes do segmento residencial, agrupados por ordem crescente de consumo mensal, de forma a garantir a competitividade face aos combustíveis concorrentes uma vez que, em faixas de consumo específicas, os preços ofertados no mercado variam (quanto maior o consumo, menor o preço médio cobrado). A proposta é a destacada abaixo:

POTIGÁS - PROPOSTA TARIFÁRIA RESIDENCIAL						
NÍVEIS DE CONSUMO (m ³ /dia)	Custo do Gás	TARIFA SEM IMPOSTOS	ICMS	PIS_COFINS	TARIFA FINAL	MARGEM ATUAL
TERMO FIXO	2,2309	111,6225	27,0000	11,3775	150,0000	109,3916
Residencial < 2 m ³ /dia (60m ³ /mês)	2,2309	5,5811	1,3500	0,5689	7,5000	3,3502
2,1 m ³ /dia < Residencial < 6 m ³ /dia (180m ³ /mês)	2,2309	5,0232	1,2150	0,5120	6,7502	2,7923
6,1 m ³ /dia < Residencial < 20 m ³ /dia (600m ³ /mês)	2,2309	4,7254	1,1430	0,4817	6,3501	2,4945
20,1 m ³ /dia < Residencial < 50 m ³ /dia (1.500m ³ /mês)	2,2309	4,6225	1,1181	0,4712	6,2118	2,3916
50,1 m ³ /dia < Residencial < 100 m ³ /dia (3.000m ³ /mês)	2,2309	4,6130	1,1158	0,4702	6,1990	2,3821
Residencial > 100 m ³ /dia (>3.000 m ³ /mês)	2,2309	4,5717	1,1058	0,4660	6,1435	2,3408

Existem muitos benefícios com a transição da estrutura tarifária fixa para uma estrutura por faixa de consumo. Em primeiro lugar destacamos maior equidade, atendendo à necessidade de equilíbrio econômico-financeiro aliado à modicidade tarifária para os clientes.

Personalização e Incentivo ao Uso Eficiente. Com faixas tarifárias claras, os consumidores podem ajustar o consumo para se manterem dentro de uma faixa mais econômica.

Os perfis de consumo dos clientes residenciais demonstram que a maioria dos atuais usuários se encontra nas faixas de consumo intermediárias:

FAIXA DE CONSUMO	TOTAL DE CLIENTES
Consumo mínimo (até 20m ³ /mês)	4
Volume até 60m ³ /mês	12
Volume até 180m ³ /mês	119
Volume até 600m ³ /mês	205
Volume até 1.500m ³ /mês	89
Volume até 3.000m ³ /mês	25
Acima de 3.000m ³ /mês	12

Uma questão fundamental nessa alteração da estrutura tarifária é que ela beneficia as famílias de baixa renda salarial. Unidades famílias com baixo poder aquisitivo, em sua maioria, habitam em condomínios mais adensados, com muitas unidades habitacionais, como é o caso dos condomínios do programa “Minha Casa, Minha Vida”, subsidiados pelo governo. Considerando que o sistema de faturamento da Potigás é medição coletiva, isto é, faturamos para o condomínio o volume total de consumo das unidades usuárias, e que na nova estrutura tarifária consumos maiores tem uma tarifa menor, as famílias de baixa renda pagaram um valor menor pelo gás natural canalizado.

Abaixo destacamos um exemplo real para comparação do faturamento de um condomínio enquadrado no programa “Minha Casa, Minha Vida” na cidade de São Gonçalo do Amarante, com um condomínio no Bairro de Tirol em Natal.

O condomínio enquadrado no programa “Minha Casa, Minha Vida” possui 1.408 unidades domiciliares e um consumo médio de 6.079 m³, que com a alteração da estrutura tarifária resulta no total de R\$ 37.346,34, correspondente a **R\$ 26,52 por unidade usuária**. Já o condomínio localizado no bairro de Tirol possui 100 unidades domiciliares que consomem uma média de 2.551 m³, totalizando um faturamento de R\$ 15.813,65, correspondente a R\$ 158,14 por unidade usuária (além do uso em fogões, há também utilização para aquecimento de água, entre outros, nos condomínios de classe econômica superior).

Como demonstrado, os consumidores de mais baixa renda do condomínio enquadrado pelo programa “Minha Casa, Minha Vida”, que utilizam maiores volumes de gás, se beneficiam de tarifas unitárias mais baixas. Se comparado ao GLP, demonstra-se a vantajosidade do atendimento via gás natural e o impacto social positivo da proposta apresentada.

Outro ponto a destacar é que usuários, que estão próximos a uma faixa mais alta, podem ser incentivados a aumentar seu consumo para aproveitar tarifas menores, optando por usar o gás de forma mais abrangente (por exemplo, aquecimento de água e ambientes) sem um aumento proporcional no custo total. Ou podem explorar a substituição de aparelhos elétricos ou de GLP por alternativas a gás, entregando eficiência e custo-benefício a longo prazo, o que contribui para o aumento do volume.

Incentivar o consumo mais elevado melhorar a eficiência do uso da infraestrutura existente, justificando os investimentos feitos em distribuição, melhorando o equilíbrio regulatório da concessionária e a prestação dos serviços. Isto porque com mais gás movimentado, os custos fixos são amortizados por um volume maior, melhorando os resultados e fluxo de caixa da companhia.

Oferecendo diferentes faixas, a empresa pode obter insights melhores sobre padrões de consumo e oportunidades de engajamento.

A introdução de uma estrutura tarifária em faixas oferece um modelo mais flexível e justo, beneficiando consumidores através de opções mais econômicas e incentivando o consumo consciente. Além disso, tal ajuste poderia refletir em maior eficiência operacional e financeira para a Potigás, possibilitando um melhor alinhamento com as demandas do mercado e regulamentações.

Cabe destacar que a proposta ora apresentada, mantém a medição do consumo dos clientes residenciais de forma coletiva, o que se apresenta mais vantajoso para os clientes, conforme demonstrado acima. Isto porque a nova estrutura tarifária por faixas de consumo, permitirá um custo médio do gás menor para a compra em grandes quantidades devido à referida medição coletiva. A medição coletiva também é vantajosa para a Potigás, à medida que não precisa multiplicar custos

operacionais para atender a cada unidade individualmente, dada a complexidade desta atuação.

O objetivo principal desta alteração é evoluir para um sistema tarifário atualizado, em consonância com o mercado de gás em outros estados, que reflita as especificidades do nosso mercado e promova maior equidade na cobrança dos serviços. A nova estrutura tarifária buscará equilibrar os custos operacionais com a capacidade de pagamento dos consumidores, garantindo que todos tenham acesso ao gás natural de maneira justa e sustentável.

Além disso, a Potigás tem como premissa básica a manutenção da competitividade face aos combustíveis concorrentes, assegurando que o gás natural continue sendo uma opção atraente e acessível para os consumidores residenciais. A empresa entende a importância de oferecer tarifas competitivas que incentivem o uso do gás natural, contribuindo para um mercado energético mais diversificado e eficiente.

CAPÍTULO 5 – Considerações Finais

A proposta de implementar para o segmento residencial múltiplas faixas de consumo com tarifas distintas e um termo fixo para consumo mínimo é fundamentada na necessidade de:

- a) Ajuste na equidade econômica: Com a nova estrutura, buscamos garantir que a tarifa aplicada ao consumo de gás natural reflita de maneira justa o perfil de uso dos diferentes consumidores, permitindo uma repartição mais justa dos custos operacionais;
- b) Incentivo ao desenvolvimento regional: A nova tabela tarifária poderá impulsionar o desenvolvimento econômico em novas comunidades residenciais, permitindo que famílias possam planejar melhor seus custos com energia. Pretende-se, portanto, estimular o uso amplificado do gás natural como fonte de energia, promovendo assim a expansão do segmento residencial, a eficiência energética e a sustentabilidade;
- c) Fortalecimento da sustentabilidade financeira da Potigás: A nova estrutura tarifária é fundamental para garantir a sustentabilidade econômica da POTIGÁS. Com a adequação das tarifas às diferentes faixas de consumo, a empresa poderá assegurar um fluxo de receitas que viabilize investimentos contínuos em infraestrutura, garantia de segurança e atendimento ao cliente, além de possibilitar inovações e melhorias nos serviços prestados. Essa estrutura tarifária deve contribuir para a estabilidade das faturas dos usuários e para a receita da concessionária;

d) Preparação para o futuro: Por fim, essa reestruturação é uma resposta à crescente demanda por gás natural no setor residencial, atendendo não apenas às necessidades atuais, mas também se preparando para o futuro. Com o aumento da população e a urbanização crescente, a adoção de uma tabela tarifária moderna, justa e adaptável é crucial para acompanhar essas mudanças e garantir que a Potigás continue a ser uma fornecedora confiável e cada vez mais eficiente.

Importante ressaltar que não haverá perda para o mercado, a reestruturação tarifária do segmento residencial é uma ação que beneficia a toda a sociedade por viabilizar maior equilíbrio regulatório o qual se reflete em tarifas competitivas e justas para todos os segmentos, em contrapartida reforçando a manutenção de investimentos em infraestrutura e a qualidade do serviço prestado pela Potigás, garantindo que a operação continue a atender a demanda crescente. Ao incentivar um maior consumo, a Potigás pode garantir uma receita mais estável e previsível, o que é essencial para a sustentabilidade financeira da empresa a longo prazo e o consequente desenvolvimento do estado do Rio Grande do Norte com a infraestrutura realizada.

Este modelo tarifário incentiva os consumidores a aumentar seu consumo para se beneficiarem de economias de escala, permitindo que a Potigás maximize a utilização da infraestrutura de distribuição. Implantar este sistema pode não só aumentar a receita, mas também a fidelização do cliente devido ao valor adicional percebido, ao oferecer gás natural a um custo unitário menor para quantidades maiores.