

GÁS PARA CRESCER

Anexo 4

ESTÍMULO AO DESENVOLVIMENTO DE MERCADO À HARMONIZAÇÃO ENTRE AS REGULACOES ESTADUAIS E FEDERAL



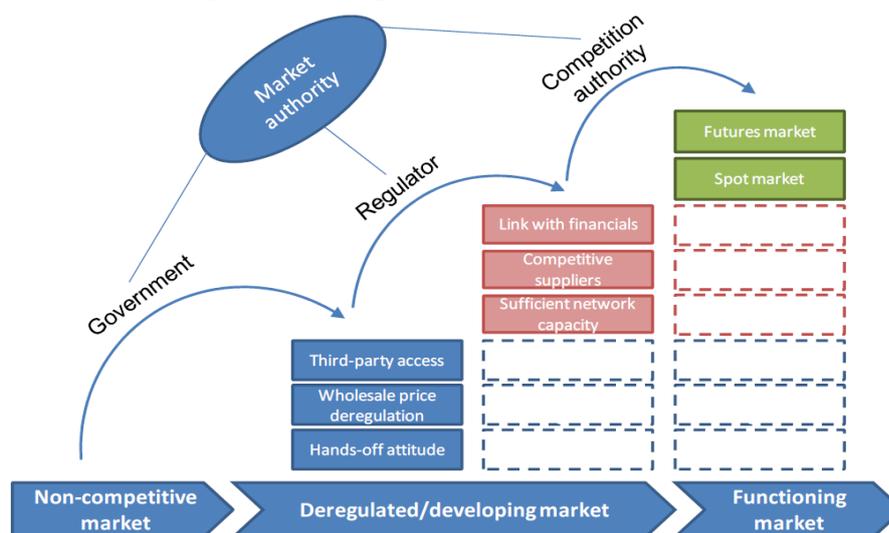
Ministério de
Minas e Energia



INTRODUÇÃO

1. A recém-anunciada intenção da Petrobras de reduzir a participação relativa em algumas etapas da cadeia produtiva do gás natural transformará este setor do mercado brasileiro. A oportunidade que se apresenta tendo como eixo central a eficiência econômica é de estabelecer uma nova organização industrial, um novo arranjo comercial, uma nova estrutura de governança e de incentivos que sejam capazes de promover a competição, desenvolver e expandir o mercado de gás natural, e viabilizar a expansão do grid de gás natural. Neste sentido, há de se observar de maneira integrada as alterações necessárias em cada etapa da cadeia do gás natural, i.e exploração e produção, escoamento e processamento, regaseificação, transporte, distribuição e comercialização.
2. De fato, o estudo das experiências internacionais sugere que o desenvolvimento dos mercados de gás natural ocorre em estágios. O papel do Estado e dos reguladores se altera na medida do grau de maturidade alcançado para o mercado.
3. Uma observação interessante é o fato que, embora o ideal regulatório seja a existência de uma regulação padrão para toda a jurisdição através de uma regulação federal, há precedentes de preservação de competência regulatória estadual, sob uma supervisão geral (através de diretrizes) federal. O melhor exemplo é os Estados Unidos, onde cada estado possui um regulador (forte) local que atuam sob diretrizes de um regulador federal. A figura abaixo ilustra as principais etapas de desenvolvimento da indústria de gás, passos que podem ser seguidos no Brasil.

Figura 1 – Etapas de desenvolvimento



Fonte: IEA/2016

4. Como visão de futuro, quando um mercado atingir a maturidade plena, caberá ao Estado e reguladores apenas a função de coibir práticas anticompetitivas. As regulações nos estados estarão harmonizadas e os desafios que envolvem tributação e *swap* poderão ser

equacionados. Não deverá haver subsídios aos energéticos substitutos do gás natural e nem subsídios entre segmentos de consumo.

5. Na esfera de alçada das distribuidoras, o suprimento de gás natural será contratado em longo e curto prazos, via GNL, dutos de transporte e produtores (*onshore e offshore*). Os distribuidores fornecerão serviços e molécula por malhas que atendam boa cobertura da área sob concessão, além de negociar eventuais excedentes no mercado secundário.

6. Ao mercado livre de gás natural, os distribuidores oferecerão condições similares para os limites de migração, capacidade e também competirão pela comercialização da molécula.

7. Dentre as ações na direção de um mercado competitivo, a harmonização das regulações com a promoção de valores como a transparência, uniformização de procedimentos e monitoramento das atividades é fundamental.

8. Neste sentido é necessário buscar modelo de governança e operação setorial que permita coordenação entre as diferentes regulações dos Estados da Federação. Isto possibilitará tratamento mais uniforme dos consumidores de gás em nível nacional visando, assim, atender à realidade atual brasileira, onde cada região apresenta características e possibilidades próprias.

9. No momento atual há que se compreender que existem ações prioritárias de curto prazo, as quais devem estar alinhadas com o desenho de mercado que se deseja, e, portanto, com as ações de médio e longo prazos (estruturantes) que cabem ao *policy maker*.

10. No curto prazo, o mercado de gás natural indutor do desenvolvimento nacional que se almeja, deve possuir as seguintes características:

- Mercado competitivo;
- Diversidade de agentes (novos ofertantes e novos demandantes);
- Dinamismo no acesso ao mercado no segmento de distribuição;
- Coordenação do planejamento e da regulação em todas as etapas da cadeia para melhoria de competitividade;
- Precificação do gás natural que reflita o ambiente de concorrência no setor: transparência na formação dos preços;
- Visão integrada do setor energético e penetração do gás natural na matriz energética para competitividade nacional e sustentabilidade ambiental (iNDC e COP21).

11. O contexto atual, caracterizado por um monopólio de fato exercido pela Petrobras, deve ser transformado ao longo de um processo de transição a fim de: permitir multiplicidade de agentes na produção e na comercialização do gás natural, o acesso efetivo e isonômico às malhas de infraestrutura de escoamento, de transporte e de distribuição, a total transparência na formação dos preços e tarifas em cada etapa da cadeia, e a criação de um mercado onde consumidores livres e vendedores possam comercializar o gás natural.

12. É nesse contexto que o Ministério de Minas e Energia lançou a iniciativa denominada “Gás para Crescer”. A iniciativa objetiva estudar e propor o aprimoramento dos marcos legal e regulatório do gás natural, a fim de adequá-los à nova conjuntura do setor, tendo por base um amplo debate com todos os agentes que compõem este mercado.

13. Com este processo o que se deseja é criar uma nova forma de relacionamento com o mercado seguindo as melhores práticas regulatórias e os princípios de legitimidade, transparência, previsibilidade e *accountability*.

14. Esta Nota Informativa integra esta iniciativa trazendo para este debate alguns elementos iniciais de análise para o segmento e faz parte de um conjunto de notas elaborado pelo MME, ANP e EPE que trata dos aspectos mencionados anteriormente da cadeia do gás natural.

15. Esta especificamente traz elementos para a discussão sobre o segmento da distribuição, i.e sobre as necessidades de ajuste nesse segmento e medidas possíveis de estímulo ao alinhamento das boas práticas regulatórias no âmbito da regulação estadual do gás natural, bem como uma discussão sobre os aspectos que permitam o desenvolvimento de um mercado de gás natural mais efetivo para o consumidor final.

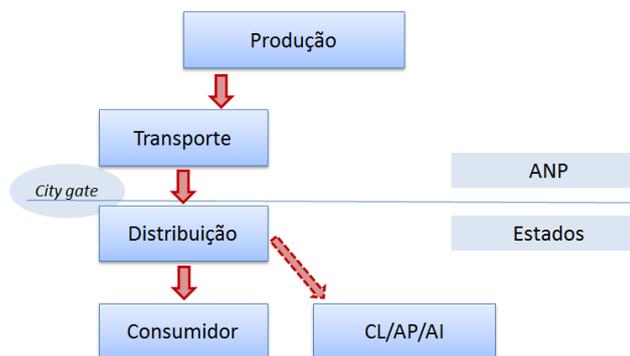
16. Sobre o desenvolvimento do mercado de gás natural, especificamente no âmbito do consumidor final, há de se destacar que a competitividade é o *drive* central. A promoção da competitividade passa, antes de mais nada, pelo (1) adequado desenho e implantação do marco regulatório em toda a cadeia, inclusive e principalmente no segmento de distribuição e comercialização. Passa também pela (2) adequação e *performance* das *utilities* que operam na distribuição e na comercialização, ou seja, que estejam preparadas em exercer as atividades requeridas associadas ao novo desenho de mercado, aspectos esses relacionados à estrutura, capacitação e governança nas empresas. (3) E por fim, passa também pela identificação de barreiras e pela melhoria dos incentivos econômicos e regulatórios para cada nicho de mercado consumidor.

ADEQUAÇÃO DO DESENHO DE MARCO REGULATÓRIO NO ÂMBITO DO SEGMENTO DE DISTRIBUIÇÃO

17. Cabe destacar que a exploração dos serviços locais de gás canalizado está na esfera de competência dos estados. Qualquer consumidor final recebe o gás natural através das malhas das distribuidoras. É fundamental, portanto, que a eficiência econômica seja posta em prática neste segmento buscando aumentar a competitividade e conseqüentemente o desenvolvimento do mercado. No final das contas o interesse das empresas e dos Estados é expandir o mercado de gás natural e atrair mais investimento e atividade econômica para seu território ou área de concessão. Assim a busca por modicidade tarifária, transparência de formação de preço e tarifa é condição essencial, junto com o livre acesso as redes de distribuição, no intuito de viabilizar consumidores livres e acesso de produtores ao mercado.

18. Alguns avanços já foram obtidos através das figuras de consumidores livres (“CL”), autoprodutores (“AP”) e autoimportadores (“AI”), os quais já foram criadas pela Lei do Gás (Lei nº. 11.909/09 art.46 e Decreto nº. 7.382/2010 art.63), mas necessitam, para serem postas em prática, de melhorias nas regulações estaduais. A figura abaixo ilustra a estrutura da indústria de Gás Natural (“IGN”) no Brasil.

Figura 2 – Competência regulatória da estrutura IGN no Brasil



Fonte: Elaboração própria.

19. De fato, o que se observa é que cada Estado apresenta diferentes estruturas e normas para regular o setor de distribuição de gás natural. A falta de maior uniformidade de tratamento entre as diferentes Unidades da Federação gera controvérsias e indefinições para os próprios agentes do setor, o que eleva a percepção de risco, reduz a atratividade e a competitividade da cadeia como um todo.

20. Observa-se que tanto os contratos de concessão dos serviços de distribuição de gás canalizado quanto a regulação estadual apresentam características muito distintas entre as unidades da federação. As regulações estaduais são bastante heterogêneas e alguns pontos não observaram integralmente as melhores práticas regulatórias internacionais. Neste contexto, verifica-se em algumas Unidades da Federação a ocorrência dos seguintes pontos a serem aperfeiçoados:

- Ausência de agências reguladoras em todos os Estados. A existência de uma agência reguladora forte e independente é fundamental para conferir ao mercado princípios básicos como legitimidade, transparência, *accountability*, autonomia, previsibilidade, segurança, confiabilidade, eficiência, transparência e acesso não discriminatório (“Boas Práticas”);
- Mecanismos de aumento da produtividade e expansão da malha. É necessário que sejam dados os sinais econômicos corretos para que as distribuidoras expandam suas malhas de forma eficiente;
- Inexistência de audiência pública para a realização das revisões tarifária. As audiências públicas nos processos tarifários são fundamentais para dar a adequada transparência ao mercado no que se refere aos critérios adotados para cálculo de tarifas;
- Atrasos nos processos de revisão tarifária das distribuidoras, prejudicando o equilíbrio financeiro entre distribuidoras e consumidores;
- O setor de gás natural brasileiro ainda é bastante verticalizado, incluído o elo da distribuição, o que acaba impactando a autonomia e independência dos segmentos. Alguns Estados possuem elevada participação nas suas respectivas distribuidoras, o que

pode implicar em eventual conflito de interesses, visto que a regulação do serviço de gás canalizado está na esfera de competência dos Estados.

- Não há similaridade e padronização no enquadramento de autoprodutor, autoimportador e consumidor livre. Quanto à abertura do mercado final do gás natural, vale destacar que a regulamentação das novas figuras (consumidor livre, autoimportador e autoprodutor) contribuirá para aumentar a eficiência na prestação dos serviços e para reduzir o preço do gás pela intensificação da concorrência, tal como ocorreu em outros setores do mercado onde tais iniciativas são introduzidas.

21. Assim, para dirimir os problemas relatados e estimular o desenvolvimento do mercado nacional de gás natural é necessário que haja em todas as Unidades da Federação:

- Aperfeiçoamento das estruturas de regulação e do marco regulatório nos Estados;
- Adoção das Boas Práticas regulatórias;
- Estrutura que leve à expansão do mercado de gás natural pela iniciativa privada ao menor custo possível.

ADEQUAÇÃO E PERFORMANCE DAS DISTRIBUIDORAS NO NOVO AMBIENTE DE MERCADO

22. Tendo em vista os objetivos destacados na Introdução desta nota, e o desenho de mercado almejado diante do novo contexto de redução de participação da Petrobrás, não basta a implantação das Boas Práticas regulatórias por parte dos agentes reguladores. Há providências a serem feitas pelas empresas distribuidoras para que o desenvolvimento de mercado ocorra.

23. Tanto os desejáveis sinais de redução da participação da Petrobras no segmento de distribuição, quanto na gestão do sistema de transporte e importação de gás (via GNL ou Bolívia), combinado com a viabilização de acesso de novos produtores vendedores de gás natural (às malhas e ao mercado final), requerem que as distribuidoras desenvolvam novas estruturas de gestão e operacionais para se adequarem à nova realidade. Competências corporativas associadas a atividades como negociação e gerenciamento de riscos serão cada vez mais necessárias neste cenário.

24. Além disto, as distribuidoras devem estar preparadas para o fato de que a multiplicidade de agentes irá impor um número crescente de acordos bilaterais por distribuidora envolvendo tanto contratos de comercialização quanto o uso da rede. O desenvolvimento de equipes capazes de lidar com um número crescente de contratos com elevado grau de complexidade devem estar no cerne dos objetivos estratégicos das distribuidoras para que estas possam responder ao novo ambiente de negócios.

25. A estes desafios todos se soma a característica fundamental da regulação da distribuição de gás no Brasil que está na esfera de competência dos Estados, o que potencializa a existência de diferentes regimes regulatórios e possíveis “desarmonizações”.

IDENTIFICAÇÃO DE BARREIRAS E MELHORIA DOS INCENTIVOS ECONÔMICOS E REGULATÓRIOS PARA NICHOS DE MERCADO

26. Embora não seja uma etapa da cadeia no sentido estrito, este componente da iniciativa Gás para Crescer busca identificar possíveis melhoras dos incentivos econômicos e regulatórios para o desenvolvimento da demanda de gás para nichos de mercado específicos (indústria, cogeração e geração distribuída e gás natural veicular). O gás para geração térmica é tratado em nota separada.

27. Inicialmente, é importante reconhecer os benefícios e externalidades que o uso do gás natural pode proporcionar em alguns nichos. O gás natural apresenta vantagem em relação aos demais combustíveis fósseis, sendo de manuseio mais seguro e possuindo vantagens ambientais: reduz as emissões de CO₂ e apresenta emissão muito menor de dióxidos de enxofre (quando relacionado à ocorrência de chuvas ácidas) e material particulado. Por outro lado, o gás natural possui algumas características específicas a serem consideradas para um programa de massificação de seu uso: em primeiro lugar, é um combustível substituto, cuja competitividade relativa aos energéticos substitutos é de fundamental importância. Em segundo lugar, tendo em vista a lógica de rede desta indústria, a expansão de mercado pode apresentar dificuldades de viabilização devido a inexistência de redes e mesmo dificuldades para sua expansão devido à relação risco-retorno entre o investimento em gasodutos e a subutilização do mesmo em função da competitividade do gás. A existência de falhas de mercado e necessidade de coordenação e redução de assimetrias de informação se juntam a eventual existência de questões regulatórias ou tributárias que acabam por inibir o desenvolvimento destes mercados.

28. Os nichos apresentados a seguir têm importante papel na expansão e desenvolvimento do mercado e a contribuição dos agentes em relação às barreiras existentes e sugestões de melhorias nos incentivos econômicos e regulatórios é fundamental para a iniciativa Gás para Crescer.

INDÚSTRIA

29. Há de se reconhecer o benefício do uso do gás natural na indústria para a eficiência energética e mitigação de emissões, além do papel do consumo firme da indústria como uma importante âncora na expansão da malha. No entanto, o uso energético do gás apresenta combustíveis substitutos e a concretização da demanda depende fundamentalmente da competitividade ao longo do tempo. Já o consumo do gás natural para fins não energéticos usualmente apresenta comportamento uniforme, ininterrupto e sem sazonalidade, permitindo contratos de longo prazo com baixa possibilidade de substituição. Além disso, apresenta um efeito multiplicador tanto na indústria do gás quanto no setor industrial como um todo.

30. A EPE faz o levantamento anual junto às distribuidoras de gás natural para fins de projeção da demanda de gás natural no horizonte decenal. Nestes levantamentos busca-se identificar, nominalmente, projetos industriais que possam vir a consumir gás natural, bem como seus respectivos volumes. Nos estudos identificou-se um potencial de uso em mais de 500 unidades industriais, divididos entre novos empreendimentos, substituição de combustíveis e

expansão de unidades existentes. Na prática observa-se que o mercado industrial realizado tem se mostrado inferior ao potencial técnico¹ construído com base nas informações fornecidas pelas distribuidoras. Por exemplo, no ano de 2015 o mercado industrial realizado foi 25% menor que o potencial identificado.

31. O pleno desenvolvimento do mercado de gás natural tem sido inibido por uma série de fatores. Dentre as barreiras que podem desincentivar a penetração do gás no segmento industrial, podemos destacar:

- Histórico de precificação de combustíveis desalinhado em relação aos parâmetros típicos de mercado (internacional) e falta de transparência na formação de preços;
- Baixa capilaridade da malha de distribuição;
- Inexistência de um mercado secundário;
- Incertezas relacionadas à tributação e ao *swap*.

COGERAÇÃO e GERAÇÃO DISTRIBUÍDA

32. A cogeração é uma alternativa para obtenção de energia elétrica e térmica simultâneas, que pode ser realizada a partir da queima do gás natural. A cogeração tem ampla aplicabilidade na indústria e no setor de serviços (hotéis, *shopping centers* e hospitais), além de permitir a comercialização de possível excedente de energia elétrica.

33. A geração distribuída e a contratação da energia excedente da cogeração pelo setor elétrico oferece uma série de conhecidos benefícios, dentre os quais se destacam a redução de custos de infraestrutura de distribuição, prestação de serviços ancilares, redução de perdas na distribuição, confiabilidade de suprimento (em face a restrições crescentes de transmissão) e atendimento a ponta. Tais características poderiam viabilizar contratos firmes de mais longo prazo para o setor de gás natural, o que pode auxiliar a ancorar o mercado de gás natural.

34. Mais recentemente a Portaria 538/2015 do Ministério de Minas e Energia criou o Programa de Desenvolvimento da Geração Distribuída de Energia Elétrica – ProGD. O objetivo do programa é promover a ampliação da geração distribuída de energia elétrica, com base em fontes renováveis e cogeração. Pela regulamentação existente as distribuidoras de energia elétrica devem contratar a totalidade de seu mercado através de leilões públicos, organizados de forma centralizada pelo governo. A única exceção é a possibilidade que estas têm de contratar até 10% (dez por cento) de seu mercado por leilões próprios de geração distribuída localizada em sua área de concessão, sendo estes os únicos leilões que a distribuidora possui total capacidade de gestão. Entretanto, o limite de repasse de preços de contratação de energia nestes leilões para o consumidor final é o valor de referência (“VR”) no ano de entrega da energia, dado pela média dos preços da contratação de energia nova através de leilões regulares (A-3 e A-5) para entrega no ano em questão.

35. A referida portaria facilitou às distribuidoras de energia elétrica contratarem energia elétrica proveniente de cogeração ao Valor Anual de Referência Específico (“VRES”)

¹ Potencial técnico identifica a viabilidade de consumo na unidade industrial independente de barreiras econômicas e de mercado.

definido na norma, conhecido informalmente como “VR-GD”. Esse VRES é agora calculado pela EPE - e não mais resultado da média de preços dos leilões A-3 e A-5 – e incorpora potenciais externalidades desta fonte na rede de distribuição. No entanto, a materialização destes leilões é de faculdade exclusiva das distribuidoras de energia elétrica, que devem convocá-lo quando desejarem.

36. As principais barreiras à difusão da cogeração são o investimento inicial e a competitividade do gás natural. Estima-se ampla oportunidade de penetração da cogeração a depender, essencialmente, da melhoria da competitividade, dos custos de investimento e aumento da oferta de gás.

37. Outra forma de difundir a cogeração é utilizá-la como alternativa ao desenvolvimento de geração térmica centralizada e, ainda mais, permitir que as concessionárias de distribuição de energia elétrica possam atender ao crescimento de seus mercados com soluções alternativas clássicas (investimentos em novas subestações, postes, transformadores, etc.) à expansão/reforço de suas redes como, por exemplo, utilizando cogeração a gás natural. Há barreiras regulatórias importantes como, por exemplo, o fato que a regulamentação do setor elétrico impede que empresas de distribuição tenham atividades de geração, sejam elas de grande porte ou não. Se, por hipótese, uma evolução tecnológica permita que um novo condomínio seja atendido com uma solução local, via cogeração ou outra alternativa que seja comprovadamente mais econômica que a tradicional alternativa de expansão/reforço da rede de distribuição de energia elétrica, por que restringir tal opção?

38. A difusão da cogeração tem o potencial de ampliar a quantidade de consumidores livres de gás natural, beneficiando o mercado (aumento do número de transações, ampliação da concorrência e redução de custos).

39. O próprio uso de biogás pode ser uma alternativa neste segmento e eventualmente alguns ajustes na regulação podem ser necessários para o seu desenvolvimento.

GÁS NATURAL VEICULAR

40. O Gás Natural Veicular teve seu auge em 2007, no entanto incertezas no segmento repercutiram tanto na decisão de investimento na conversão do veículo pelo consumidor, quanto na decisão das distribuidoras de investir na ampliação da rede de postos de abastecimento de GNV. A diversificação da frota (veículos leves e pesados) é uma alternativa para a expansão deste segmento. Um mercado forte de GNV também pode oferecer o primeiro passo no desenvolvimento de um mercado secundário de gás natural dada flexibilidade proporcionada por esta demanda. Da mesma maneira, o biogás poderia ser utilizado neste nicho e neste caso estaria associado à competitividade vis a vis os combustíveis substitutos, como diesel, gasolina e etanol.

QUESTÕES A SEREM CONSIDERADAS NA CONSULTA

41. A fim de ratificar e aprofundar a discussão para a elaboração do novo arcabouço, os seguintes pontos deverão ser considerados:

- a. No sentido da harmonização das regulações estaduais e federal, quais os mecanismos que poderiam ser implementados? Quais os incentivos ou condicionantes que poderiam ser propostos aos Estados para que façam os devidos aperfeiçoamentos no marco regulatório? Qual(is) seria(m) o(s) caminho(s) possível(is) para uma uniformização de normas para definição de autoprodutores, autoimportadores e Consumidores Livres entre estados?
- b. Diante dos desinvestimentos e do reposicionamento da Petrobras no mercado de gás natural, e da urgência de adequação, quais os ajustes de gestão e as novas competências a serem desempenhadas pelas distribuidoras? Quais serão os novos desafios para as distribuidoras na interação com uma eventual multiplicidade de agentes? Potenciais e pontos de atenção?
- c. Quais medidas práticas de curto, médio e longo prazo poderiam ser implementadas para o desenvolvimento do mercado de gás natural?