



GÁS PARA CRESCER

DIRETRIZES ESTRATÉGICAS

versão beta
out/2016



Ministério de
Minas e Energia

“O Ministério de Minas e Energia vai estudar e elaborar propostas com o objetivo de manter o funcionamento adequado do setor de gás, diante de um cenário de redução da participação da Petrobras [...] essa possibilidade representa oportunidade de diversificação dos agentes do setor, com o aumento da competição. Isso merece atenção do poder concedente e dos órgãos responsáveis pelo planejamento e regulação energética, para mitigar riscos de ordem regulatória sem representar entraves desnecessários à entrada de novos agentes, atraindo investimentos importantes para o país”

Fonte: mme.gov.br

Fernando Coelho Filho
24/06/2016

GÁS PARA CRESCER

VISÃO DE FUTURO

Um mercado de gás natural com diversidade de agentes, liquidez, competitividade, acesso à informação e boas práticas, e que contribua para o crescimento do País.

OBJETIVOS

Propor medidas concretas de aprimoramento do arcabouço normativo do setor de gás, tendo em vista a redução da participação da Petrobras nesse setor.

PREMISSAS

- Adoção de boas práticas internacionais
- Atração de investimentos
- Aumento da competição
- Diversidade de agentes
- Maior dinamismo e acesso à informação
- Participação dos agentes do setor
- Respeito aos contratos

DIRETRIZES ESTRATÉGICAS PARA O DESENHO DE NOVO MERCADO DE GÁS NATURAL

Fatos e motivação

A indústria de gás natural brasileira é caracterizada por elevada concentração tanto da oferta quanto da demanda (restrita a poucos Estados da Federação), encontrando-se em um estágio de baixa maturidade e dinamismo de mercado. A Petróleo Brasileiro S.A.. (Petrobras), como agente dominante dessa indústria, por necessidade de equacionamento do seu nível de endividamento, vem realizando importantes desinvestimentos na cadeia de gás natural e energia. Adicionalmente, a indústria de gás mundial passa por uma grande revolução em termos de recursos e preços, a qual pode atingir o Brasil através da importação de gás a preços competitivos. Estes fatores se somam à possibilidade de desenvolvimento do gás do Pré-sal na próxima década. Por fim, a penetração de renováveis no setor elétrico, com produção variável, e a crescente dificuldade de aproveitamento de potenciais hídricos para o aumento da capacidade instalada de hidrelétricas aumenta a necessidade de termoeletricas no sistema, sendo o gás natural o combustível natural.

Diante destes fatos há necessidade de estruturar uma reforma no setor capaz de garantir a segurança energética relacionada ao suprimento de gás natural ao mercado, e ao mesmo tempo promover maior competitividade, e assim colocar esta indústria a favor do crescimento econômico nacional.

Ações

Com o propósito de assegurar a confiabilidade do suprimento de gás natural e a promoção da competitividade do setor, o Governo está promovendo um conjunto de ações:

- **Revisar o marco legal para atrair mais investimentos na exploração e produção de petróleo e gás natural;**
- **Atuar junto aos Estados para aperfeiçoar a estrutura tributária do setor e promover maior dinamismo e competição no mercado;**
- **Redefinir a estrutura da indústria de gás natural, através da promoção de maior diversidade no número de agentes comercializando gás natural, e do incentivo a uma regulação tarifária eficiente no transporte;**
- **Desenhar um novo arranjo comercial, que garanta a transparência na formação de preços e a formação de um mercado concorrencial;**
- **Fortalecer a governança do setor, em especial na coordenação das atividades de transporte, e na abertura dos mercados nos segmentos de distribuição;**

- **Realinhar o planejamento setorial de gás natural e do setor elétrico, no intuito de permitir a expansão das malhas e a maior convergência possível no uso do gás natural para geração termelétrica.**

Construção Estratégica

As ações em curso estão sendo discutidas no âmbito da iniciativa Gás para Crescer, lançada pelo Senhor Ministro de Estado de Minas e Energia Fernando Coelho Filho, em 24 de junho de 2016, com o objetivo de propor medidas concretas de aprimoramento do arcabouço normativo do setor de gás natural, tendo em vista a redução da participação da Petrobras nesse setor.

As ações são executadas a partir de uma construção estratégica com os diversos agentes da indústria do gás natural no Brasil, sob a coordenação do Ministério de Minas e Energia, que forma, em conjunto com a Empresa de Pesquisa Energética (EPE) e a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), o núcleo operacional, responsável pela consolidação de uma proposta de um novo desenho para o mercado de gás natural no Brasil.

A execução das atividades, no âmbito dessa iniciativa, leva em conta uma discussão estratégica com os diversos agentes da indústria do gás natural no Brasil. Dessa forma, o objetivo principal desta iniciativa é consultar os agentes de mercado sobre suas opiniões em relação às principais ações em curso.

A iniciativa é composta por um conjunto de dez frentes de trabalho, coordenadas pelo núcleo operacional formado pela ANP, EPE e MME, que resumem conjuntos temáticos objeto de discussão com agentes dos setores, público e privado, que representam os diversos segmentos da indústria do gás natural.

FRENTES DE TRABALHO

1. Comercialização de gás natural
 - 1.1. Competição na oferta
 - 1.2. Incentivo aos mercados de curto prazo e secundário (molécula e capacidade)
2. Tarifação por entradas e saídas
3. Compartilhamento de infraestruturas essenciais (“*essential facilities*”)
4. Estímulo à harmonização entre as regulações Estaduais e Federal
5. Incentivo ao desenvolvimento da demanda por gás natural
6. Harmonização entre o setor elétrico e o de gás natural
7. Gestão independente integrada do sistema de transporte e instalações de estocagem
8. Política de comercialização do gás natural da parcela da União nos contratos de Partilha
9. Desafios tributários
10. Apoio às negociações para contratação de gás boliviano e/ou outras alternativas

Na figura a seguir estão listados, não de forma exaustiva, o conjunto de agentes públicos e privados, interessados nas discussões contidas na iniciativa. Com a grande maioria deles já houve interação direta e muitos já contribuíram de forma significativa com este documento. Não é demais destacar que é esperada uma intensa participação desses agentes ao longo deste mês de outubro, haja vista o início da consulta pública.

Construção estratégica

- 
- ✓ **Agentes de Governo**
 - ✓ **Abar**
 - ✓ **Abegás**
 - ✓ **Abrace**
 - Abiogás ⁽¹⁾
 - ✓ **Abiquim**
 - ✓ **Abpip**
 - ✓ **Abraceel**
 - Abraget ⁽¹⁾
 - ✓ **Agentes do Setor Elétrico**
 - ✓ **Apine**
 - ✓ **CNI**
 - ✓ **ENGIE Brasil**
 - ✓ **Fórum Pró Gás Natural**
 - ✓ **Fórum Sec. Energia ⁽¹⁾**
 - ✓ **Frente Parlamentar Pró Gás Natural**
 - ✓ **IBP**
 - ✓ **Parnaíba Gás Natural (PGN)**
 - ✓ **Pesquisadores, escritórios de advocacia e consultorias**
 - ✓ **Petrobras (áreas de aquisições e desinvestimento; e refino e gás natural)**
 - ✓ **Siemens**
 - ✓ **Signatários da Carta de Brasília**
 - Transportadoras
 - GOM
 - ✓ **NTS (Brookfield)**
 - TAG/NTN ⁽¹⁾
 - TBG
 - TSB ⁽¹⁾

■ Agentes com interação em andamento

⁽¹⁾ Agentes presentes nas duas oficinas de trabalho da iniciativa Gás para Crescer

Visão de futuro da indústria de gás natural no Brasil e os fundamentos para o desenho de um novo mercado de gás natural

A indústria de gás natural é um exemplo clássico de indústria de rede. Esse tipo de indústria é caracterizado pela presença de um conjunto de atividades distintas, mas interdependentes, necessárias à operação eficiente da prestação do serviço. Dessa maneira, os diferentes segmentos de uma cadeia numa indústria de rede são relacionados, havendo uma interdependência sistêmica entre cada um deles. Assim, a prestação do serviço com qualidade e sem interrupção só é possível quando há coordenação dos segmentos da indústria.

A Lei nº 11.909, de 4 de março de 2009 (Lei do Gás), em seu artigo 2º, define Indústria do Gás Natural como “conjunto de atividades econômicas relacionadas com exploração, desenvolvimento, produção, importação, exportação, processamento, tratamento, transporte, carregamento, estocagem, acondicionamento, liquefação, regaseificação, distribuição e comercialização de gás natural”. Geralmente, dentre os distintos segmentos da cadeia de uma indústria de rede, algumas das atividades são potencialmente concorrenciais e outras são monopólios naturais. Este é o caso do segmento de transporte e do segmento de distribuição.

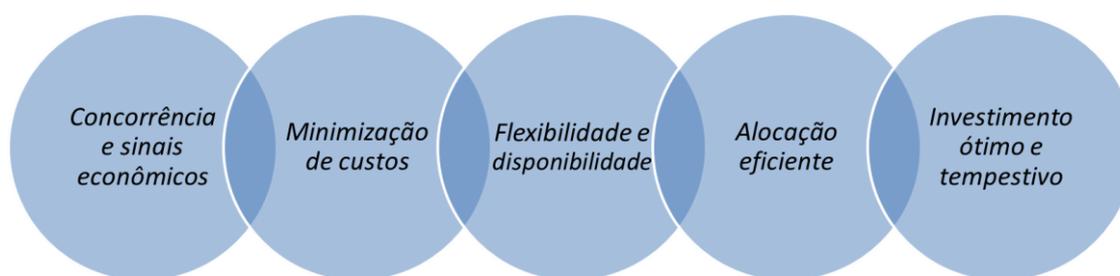
No desenho de uma política pública para o gás natural, considerando os condicionantes históricos e a estrutura dessa indústria, busca-se um modelo que permita a construção de mercados que funcionem de forma eficiente, nos quais os agentes atuem de forma coordenada e os preços sinalizem a escassez relativa dos bens transacionados.

O pré-requisito essencial para o desenvolvimento de um mercado atacadista concorrencial é garantir que as atividades potencialmente competitivas da cadeia de valor do gás natural sejam, de fato, sujeitas ao processo de concorrência. Apenas dessa maneira haverá competição entre supridores, de forma que os preços indiquem os sinais econômicos adequados. Essa não é a realidade do mercado de gás natural brasileiro hoje.

Atualmente, a Petrobras atua em todos os segmentos da cadeia de valor do gás natural. Na oferta de gás nacional ao mercado, a Estatal é praticamente a única ofertante de gás natural. Isso ocorre porque, a despeito de existirem outros agentes produtores, eles, em geral, optam por vender o gás à Estatal. Na importação, sua participação alcança 99,1%, por gasoduto ou por gás natural liquefeito (GNL). É detentora de todas as unidades de processamento de gás natural (UPGNs), bem como da totalidade dos ativos de regaseificação e possui participação, direta ou por meio da Petrobras Gás S.A. (Gaspetro), em 20 das 27 distribuidoras estaduais.

O desenho de um mercado concorrencial de gás natural objetiva a criação, em um horizonte de tempo compatível, de um mercado atacadista concorrencial, capaz de viabilizar a entrada de novos agentes para concorrer com o agente dominante no suprimento ao mercado por meio do acesso até o *citygate* das distribuidoras e outros consumidores. A diversidade de agentes na oferta e na demanda, com os sinais econômicos adequados para a atração de investimentos na produção, escoamento, processamento, estocagem, terminais de GNL e nas redes de transporte e distribuição contribuiria para o funcionamento eficiente do mercado.

A construção de um mercado eficiente de gás natural deverá ser embasada nos seguintes princípios:



Concorrência e sinais econômicos

Para um bom funcionamento de um mercado de gás natural, ele deve estar estruturado para operar de forma competitiva ou mimetizar a concorrência por meio de uma

combinação de uma estrutura competitiva, fornecendo os sinais econômicos adequados, e de regulação.

Minimização de custos

O gás natural comercializado para os consumidores deve ser aquele oriundo das fontes que minimizam os custos operacionais, dentre as diversas opções de fornecimento. Os riscos que permeiam os elos da cadeia de valor do gás natural devem ser alocados entre fornecedores, transportadores, distribuidores, comercializadores e consumidores, de forma que as escolhas entre o gás e outras fontes energéticas reflitam, de forma realística, as relações de custo-benefício; assim como a comercialização de gás natural entre as empresas deve refletir os efetivos determinantes de custo.

Flexibilidade e disponibilidade

A indústria de gás natural é sujeita a riscos consideráveis, tanto no lado da oferta quando no da demanda. Para o bom funcionamento desta indústria, deve haver flexibilidade suficiente para minimizar os desequilíbrios entre oferta e demanda, os quais resultam no não atendimento dos compradores e na falha dos vendedores em acessar o mercado.

Alocação eficiente

Para que o gás natural seja alocado de forma eficiente, ele deve ser distribuído entre consumidores, regiões e intervalos de tempo de forma que alcance todos os mercados nos quais o valor do seu uso exceda, ou seja, equivalente ao seu custo marginal. A discriminação de preço, efetuada numa estrutura de mercado horizontal ou vertical, viola, de forma anticompetitiva, a alocação eficiente.

Investimento ótimo e tempestivo

Deve haver capacidade de se efetuar investimentos sempre que o valor presente dos benefícios exceda o valor presente dos custos. Uma vez que existem custos afundados (*sunk costs*) na indústria do gás natural, é comum a existência de contratos de longo prazo e a integração vertical e horizontal. Isso resulta na limitação de opções para os participantes da indústria e pode resultar em conflitos posteriores com os outros critérios expostos acima.

Dessa forma, para se alcançar o objetivo de criação de um mercado eficiente de gás natural, deve-se procurar desenvolver mercado atacadista concorrencial de molécula, conjugado com mercados concorrenciais de capacidade de transporte e de flexibilidade para minimizar os desequilíbrios entre oferta e demanda. As diretrizes estratégicas para se alcançar o desenvolvimento destes mercados, listadas abaixo, devem levar em consideração diferentes horizontes de tempo para sua implementação. Algumas medidas podem ser implementadas de forma mais gradual que outras, em cronograma ainda a ser definido no âmbito da iniciativa Gás para Crescer.

Adicionalmente foi elaborado desenho esquemático abaixo que sintetiza a visão de futuro proposta na iniciativa, levando-se em conta a organização da indústria do gás natural.



Diretrizes Estratégicas

- **remoção de barreiras econômicas e regulatórias às atividades de exploração e produção de gás natural:** realização de leilões regulares de blocos exploratórios, incluindo áreas vocacionadas para a produção de gás natural, especialmente em terra.
- **implementação de medidas de estímulo a competição:** implementação de medidas que limitem a concentração de mercado e promovam efetivamente a competição na oferta de gás natural, entre elas programas de *gas release* e limitação ao *self-dealing*, proporcionando a existência, em escala nacional, de múltiplos comercializadores, garantindo que os agentes de mercado efetivamente negociem contratos bilateralmente.
- **estímulo aos mercados de curto prazo e secundário (molécula e capacidade):** mecanismo de mitigação do risco da entrega física do gás natural, ao qual possam recorrer tanto produtores quanto consumidores de gás natural para assegurar o cumprimento dos contratos.
- **promoção da independência comercial e operacional dos transportadores:** inibir práticas oportunistas que configuram barreira à entrada de novos agentes nos segmentos concorrenciais da indústria do gás natural.
- **reforço da separação entre as atividades de carregamento e transporte:** não permitir que empresa de produção/comercialização ou outra a ela relacionada assuma a tarefa de operação de qualquer duto de transporte, favorecendo o acesso não discriminatório, a transparência e a alocação eficiente de capacidade.
- **instituição do Sistema de Transporte de Gás Natural (STGN),** composto pela malha existente de gasodutos de transporte e expansões futuras, instalações de armazenamento e estocagem de gás natural.
- **implantação de modelo de Gestão Independente e Integrada do STGN,** que propicie os incentivos adequados à promoção do acesso não discriminatório, à

eficiência na operação do STGN e à transparência das informações de capacidade e utilização do sistema.

- **implantação do Sistema de Entrada-Saída para reserva de capacidade de transporte:** esse modelo permite a contratação separada de capacidades de entrada ou de saída e a comercialização de gás de forma independente de sua localização na rede, o que aumenta o número de agentes aptos a negociar entre si e favorece a formação de mercados secundários e a competição na oferta.
- **implantação de sistema tarifário de Entrada-Saída no transporte de gás natural:** e sua relação com os incentivos à maximização do volume transportado pelos gasodutos, à luz da experiência internacional.
- **aumento da transparência,** com a disponibilização de informações atuais, fidedignas e de fácil acesso, especialmente em relação à formação de preços e a características, capacidades e uso de infraestruturas acessíveis a terceiros.
- **busca pela redução de custos de transação da cadeia de gás natural,** por meio da disponibilização de ferramentas eletrônicas, padronização de contratos e outras medidas que contribuam para maior dinamização do setor.
- **formação de pontos virtuais ou físicos de negociação (hubs) de gás natural:** desenvolvimento de *hubs* de negociação, de modo a facilitar a comercialização do gás natural.
- **criação de mercado secundário de gás natural:** mecanismo de mitigação do risco da entrega física do gás natural, ao qual possam recorrer tanto produtores quanto consumidores de gás natural para assegurar o cumprimento dos contratos.
- **reavaliação dos modelos de outorga de transporte, armazenamento e estocagem,** levando em consideração o desenho de novo mercado de gás natural.
- **revisão do planejamento de expansão do sistema de transporte,** que deverá considerar as instalações de armazenamento e estocagem.
- **estímulo ao desenvolvimento de instalações de estocagem de gás natural:** a existência de instalações de estocagem de gás natural permite, entre outras, reduzir a exposição ao risco de supridores, distribuidoras e consumidores, incentivar a atuação de comercializadores e melhorar a capacidade do mercado de lidar com situações de contingência.
- **regulamentação do acesso de terceiros aos dutos de escoamento:** medida que poderia contribuir para uma maior disponibilização de oferta de gás natural ao mercado. Tal medida visa incentivar a oferta do serviço de movimentação por parte de terceiros, o que pode segregar o risco na cadeia de valor do gás natural, além de permitir o compartilhamento dos custos de escoamento do gás natural entre os agentes da exploração e produção, potencialmente reduzindo o custo unitário de disponibilização do gás natural no mercado.
- **regulamentação do acesso de terceiros a UPGNs e terminais de regaseificação:** aplicação da *essential facilities doctrine*. As atividades de processamento e de regaseificação de gás natural não são monopólios naturais e atualmente no Brasil podem ser acessadas por meio de negociação direta com o

proprietário da UPGN ou do Terminal de Regaseificação. A negativa de acesso a esse tipo de instalação pode impactar na concorrência a montante da cadeia. Desta forma, a *essential facilities doctrine* impõe aos titulares de instalações essenciais o dever de negociar com seus competidores. Esta doutrina foi implantada pelos Estados Unidos da América. Sua origem é o caso *Terminal Railroad Combination*, de 1912. Seu princípio é de que a recusa de acesso pode constituir um abuso da posição dominante por parte do incumbente, precisando ser justa e motivada.

- **superação dos desafios tributários no setor de gás natural**: adequação e modernização das regras tributárias no cenário de múltiplos agentes, considerando as questões referentes ao transporte de gás natural (desvinculação dos fluxos físico e contratual), ao compartilhamento de infraestrutura de GNL e às operações interestaduais e de importação.
- **harmonização da regulação estadual**: aperfeiçoamento das estruturas de regulação e do marco regulatório nos Estados por meio da adoção de melhores práticas regulatórias: legitimidade, participação, transparência, *accountability*, autonomia, previsibilidade. A estrutura de incentivos deve levar à expansão do mercado de gás natural pela iniciativa privada ao menor custo possível.
- **revisão do relacionamento entre a indústria do gás natural e o setor elétrico**: rediscussão sobre as penalidades do setor elétrico transferidas ao carregador em caso de falha no fornecimento de gás; revisão da exigência de demonstração *imediata* de lastro de gás para todo o período contratual no setor elétrico, que impõe barreira à entrada de projetos de térmicas a gás; possibilidade de que as usinas térmicas operem na base do sistema de geração elétrica, funcionando como âncora para os investimentos no setor.
- **aproveitamento do gás natural da União, proveniente dos contratos de Partilha como instrumento de política pública para o desenvolvimento integrado do mercado de gás natural**, levando-se em conta a prioridade de abastecimento do mercado nacional.
- **apoio às negociações para contratação de gás boliviano e/ou outras alternativas**, de forma a coordenar as atividades e fomentar a interação e coordenação dos agentes eventualmente interessados na contratação.
- **promoção de transição segura para o modelo do novo mercado de gás natural**, de forma a manter o funcionamento adequado do setor.

Período de Transição

Além das diretrizes estratégicas da Iniciativa Gás para Crescer, será necessária a adoção de medidas adicionais que viabilizem transição entre o modelo atual e o proposto.

Nesse sentido, propõe-se a criação de um comitê formado pelo governo e por agentes da indústria de gás natural para avaliação da transição para o novo modelo. Entre as premissas a serem adotadas por esse comitê, merecem destaque a preservação da segurança jurídica e o respeito aos contratos existentes, a avaliação de medidas que

garantam uma transição gradual e segura, o comprometimento com o adequado funcionamento do setor e a avaliação da possibilidade de aceleração da transição.