

CONTRIBUIÇÕES À INICIATIVA GÁS PARA CRESCER

FÓRUM DAS ASSOCIAÇÕES EMPRESARIAIS PRÓ-DESENVOLVIMENTO DO
MERCADO DE GÁS NATURAL

- FÓRUM DO GÁS -

Novembro de 2016

1. Considerações Iniciais

O Fórum das Associações Empresariais Pró-Desenvolvimento do Mercado de Gás Natural – Fórum do Gás – iniciou suas atividades no início de 2012 com o objetivo de discutir e propor medidas de estímulo ao setor, buscando expandir e diversificar a oferta e elevar a competitividade do gás natural no país. Este Fórum congrega 13 associações empresariais que atuam em diversos segmentos da cadeia: consumo, produção, comercialização, distribuição, autoprodução, cogeração e geração de energia elétrica, os quais tem o gás natural como um recurso estratégico no desenvolvimento de suas atividades.

Com este propósito, o Fórum do Gás reconhece e congratula o Ministério de Minas e Energia por promover a discussão entre os agentes do setor em relação às Diretrizes Estratégicas para o Desenho de um Novo Mercado de Gás Natural no Brasil, que congrega a iniciativa Gás para Crescer colocada em consulta pública por este Ministério, em conjunto com a Empresa de Pesquisa Energética e a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis.

Tais diretrizes estabelecem as bases para uma reforma necessária no mercado brasileiro de gás natural, com vistas a garantir, principalmente, a diversificação da oferta, maior liquidez e competitividade nas contratações do gás e acesso isonômico dos agentes às informações relativas aos diversos segmentos da cadeia produtiva do gás. Estes fundamentos são imprescindíveis para a eficiente organização do mercado e para garantir a segurança energética relacionada ao suprimento de gás natural.

É importante considerar que a interdependência entre os elos da cadeia produtiva do gás natural exige a regulamentação coordenada destes seguimentos. Neste sentido, o Fórum do Gás apresenta abaixo suas contribuições às diretrizes em discussão e destaca a necessidade de estabelecer uma agenda regulatória dos temas em discussão, apresentando sua percepção de priorização, mesmo que haja o entendimento de que muitas destas diretrizes devam ser regulamentadas de forma concomitante.

2. Contribuições às Diretrizes Estratégicas para o Desenho de um Novo Mercado de Gás Natural no Brasil

Dentro das dez frentes de trabalho¹, estão listadas abaixo as diretrizes estratégicas propostas pelo MME, acompanhadas das considerações do Fórum do Gás.

- 1) Remoção de Barreiras Econômicas e Regulatórias às Atividades de Exploração e Produção de Gás Natural.

Contribuições Fórum do Gás:

- › Realização de leilões periódicos e regulares de novas áreas para exploração e produção de petróleo e gás natural, de forma a ampliar o conhecimento geológico, permitindo a identificação de novas reservas e assegurando uma oferta abundante e segura de hidrocarbonetos.
 - › É desejável que se estabeleça previamente objetivos específicos para alguns destes certames, priorizando áreas com vocação para a produção de gás – de preferência não-associado ao óleo – bem como dando incentivos ao desenvolvimento de potenciais *onshore*, não-convencionais e em terra.
 - › Em especial, para incentivar a produção de gás natural em terra será preciso solucionar incertezas em relação ao processo de licenciamento ambiental, assim como riscos regulatórios e institucionais. Destaca-se como exemplo, a ameaça de moratória e a judicialização da exploração do gás não-convencional.
- 2) Implementação de Medidas de Estímulo a Competição; Estímulo aos Mercados de Curto Prazo e Secundário (Molécula e Capacidade); Busca pela Redução de Custos de Transação da Cadeia de Gás Natural; Criação de Mercado Secundário de Gás Natural; e Aumento da Transparência.

¹ 1. Comercialização de gás natural; 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; e 10. Apoio às negociações para contratação de gás boliviano e/ou outras alternativas.

Contribuições Fórum do Gás:

- › Somente a transparência das informações pode não ser suficiente para promover a competitividade e liberalização do mercado de gás. Assim, o Fórum do Gás apoia as diretrizes propostas, especificamente os programas de *gas release* e a desverticalização completa da cadeia produtiva do gás com vistas a limitar as práticas de *self-dealing*.
- › Propõe-se também que o detalhamento destes programas seja discutido com os agentes do setor em consulta e audiência públicas específicas. Sobretudo, os programas de *gas release* devem ser regulamentados de forma coordenada com o acesso às infraestruturas essenciais (escoamento, UPGNs e terminais de GNL) e devem vir acompanhados de programas para liberalização da capacidade de transporte (*capacity release*).
- › Em relação à proibição do *self-dealing*, a desverticalização da cadeia apenas pode não ser suficiente para inibir práticas anticompetitivas. Assim, considera-se também relevante que a contratação de gás natural pelas distribuidoras seja realizada através de mecanismos eficientes e transparentes de contratação para que haja incentivo à aquisição competitiva e de contestação à compra realizada. Estas regras devem almejar o funcionamento adequado do mercado regulado. No mercado livre, por outro lado, devem ser garantidas as figuras de autoprodutor e auto-importador de gás.
- › O Fórum do Gás também ratifica a criação e regulamentação específica de um mercado de curto prazo e secundário para promover a oferta competitiva no mercado de gás e possibilitar o gerenciamento de riscos por novos ofertantes que não terão a flexibilidade necessária e perfil de oferta com economias de escala e escopo suficientes para mitigarem os riscos envolvidos e reduzir os custos de transação.
- › Do mesmo modo, apoia a instituição de agente formador de mercado (*market maker*), amplamente difundido em diversos países, como exemplo, Colômbia, Espanha, Portugal, Polônia, Reino Unido, dentre outros, e a instituição de plataforma eletrônica que possibilitará a

transparência das informações e a participação do maior número de agentes possível nos processos de contratação de gás natural.

- › Por fim, é importante mencionar que o detalhamento destas medidas deve ser coordenado também com: i) a implantação do modelo de entradas e saídas (reserva de capacidade e alocação de custos); ii) regras para a harmonização da regulação federal e estadual; iii) modelo de operação e gestão independente e integrada do sistema; e iv) compartilhamento das infraestruturas essenciais.

3) Promoção da Independência Comercial e Operacional dos Transportadores e Reforço da Separação entre as Atividades de Carregamento e Transporte.

Contribuições Fórum do Gás:

- › O livre acesso aos serviços de transporte deve ser assegurado sem discriminação, de forma a promover a competição entre diferentes ofertantes da molécula. Do mesmo modo, a modelagem tarifária estabelecida de forma eficiente e transparente são condições necessárias à atração de novos investimentos e à diversificação da oferta. Por isso, o Fórum do Gás apoia as diretrizes propostas pelo MME e destaca a importância de introduzir a separação legal entre as atividades de carregamento e transporte, associada a desconcentração da posição do agente dominante, com vistas a garantir a independência operacional e comercial.

4) Instituição do Sistema de Transporte de Gás Natural (STGN) e Implantação de Modelo de Gestão Independente e Integrada do STGN.

Contribuições Fórum do Gás:

- › Uma das premissas do Gás para Crescer é a manutenção dos contratos existentes. No entanto, a experiência internacional demonstra a necessidade de desverticalização da cadeia produtiva do gás natural. No modelo norte-americano houve a separação completa entre as atividades ao longo da cadeia produtiva do gás natural. Já no modelo europeu houve um processo mais gradual de separação, a partir de três formas: i) separação completa entre as atividades; ii) Instituição de um Operador

de Transporte Independente (ITSO), a partir da separação de propriedade entre as empresas que atuam na oferta e transporte de gás; e iii) Operador de Rede Independente (ISO), agente independente instituído para atuar na operação do sistema de transporte.

- › Assim, as funções esperadas para o operador independente do transporte, para além de operar e manter o sistema de transporte e, juntamente com os órgãos setoriais responsáveis e agentes do mercado de atuar no planejamento e expansão da rede, seria de coordenar a movimentação de gás natural, garantindo a integridade do sistema e facilitar e também garantir o acesso de todos os agentes às informações coordenadas da malha de transporte de gás em tempo hábil para tomada de decisão.
- › Do mesmo modo, com a implementação do modelo de entradas e saídas, haverá o descasamento entre os fluxos físicos e contratuais, o que torna necessário criar mecanismos que assegurem que os fluxos de gás resultantes das negociações entre os agentes sejam factíveis fisicamente. A flexibilidade gerada pelo sistema exige a definição de recursos de balanceamento, que ao invés de serem ofertados de forma não transparentes pela Petrobras, podem ser gerenciados por um agente centralizado e regulado que tomará decisões coordenadas e isonômicas para garantir a integridade do sistema.
- › Neste sentido, o Fórum do Gás considera que, dentre os modelos existentes e adotados internacionalmente, o Operador de Rede Independente (ISO) é o que mais cumpriria com os objetivos perseguidos pela iniciativa Gás para Crescer: garantia da isonomia entre os agentes e maior transparência e acesso aos dados relativos ao transporte. Contudo, no período de transição e até que haja mecanismos de mercado suficientes para a atuação deste agente, o Fórum considera que poderia ser criada uma associação entre os agentes, regulada pela ANP através de um Código de Rede – a exemplo da associação europeia ENTSO-G – para coordenar a operação, o balanceamento da rede, o congestionamento contratual e o registro coordenado e integrado para publicidade das informações.

- › É importante enfatizar que em qualquer modelo de desverticalização escolhido, o regulador tem papel fundamental e, portanto, deve ser cada vez mais fortalecido para que possa garantir que as empresas envolvidas cumpram todas as condições necessárias para um resultado efetivo.
- 5) Implantação do Sistema de Entrada-Saída para Reserva de Capacidade de Transporte; Implantação de Sistema Tarifário de Entrada-Saída no Transporte de Gás Natural; e Formação de Pontos Virtuais ou Físicos de Negociação (Hubs) de Gás Natural.

Contribuições Fórum do Gás:

- › Dado os elementos colocados em consulta pública parece correta a escolha do modelo de entradas e saídas para a reserva de capacidade de tarifação do transporte. Contudo, o Fórum do Gás considera necessário um aprofundamento das especificidades e da operacionalidade do modelo, para conferir maior clareza das vantagens advindas desta proposta em relação às alternativas apresentadas.
 - › Será preciso, portanto, rever os investimentos e custos aplicados ao sistema de transporte de gás e buscar à otimização da malha, a fim de reduzir gradualmente a tarifa de transporte, contribuindo com os objetivos do Gás para Crescer.
 - › O Fórum do Gás considera, ainda, que as seguintes informações deveriam estar disponíveis: i) custos de transporte (após uma criteriosa revisão); ii) inclusão, de forma transparente e direta, de todos os valores que compõem o cálculo da tarifa, tais como: taxa de remuneração (WACC), prazos de amortização dos investimentos realizados, e custos unitários considerados.
- 6) Reavaliação dos Modelos de Outorga de Transporte, Armazenamento e Estocagem; Revisão do Planejamento de Expansão do Sistema de Transporte; e Estímulo ao Desenvolvimento de Instalações de Estocagem de Gás Natural.

Contribuições Fórum do Gás:

- › O Fórum do Gás sugere que seja criada uma consulta pública específica para este tema. A análise dos *trade-offs* – morosidade do processo

versus maior transparência e eficiência para o cálculo tarifário – precisa ser criteriosa antes da tomada de decisão.

- › Do mesmo modo, este Fórum sugere a implementação de um planejamento indicativo e integrado entre os setores de gás natural (PEMAT) e energia elétrica (PDE). Sobre esta ótica, o planejamento integrado deveria indicar onde poderiam ser implementados os projetos termelétricos, que serviriam como âncoras para expansão da malha de gasodutos de transporte e para o desenvolvimento de novos mercados de gás.
- › Finalmente, avaliar a adoção de uma regulação integrada entre os setores de gás natural e energia elétrica para implantação de Estocagem Subterrânea de Gás Natural - ESGN como ferramenta de flexibilidade para atendimento do setor elétrico brasileiro.

7) Regulamentação do Acesso de Terceiros aos Dutos de Escoamento e Regulamentação do Acesso de Terceiros a UPGNs e Terminais de Regaseificação.

Contribuições Fórum do Gás:

- › O Fórum apoia as diretrizes propostas pelo MME para tornar obrigatório o acesso aos gasodutos de escoamento, UPGNs e terminais de GNL, alterando o art. 45 da Lei nº 11.909/2009.
- › Para cumprir com este objetivo, dentre os modelos apresentados na 2ª Oficina de Trabalho da Iniciativa Gás para Crescer, considera-se que o modelo britânico seria o mais indicado como *benchmark* ao modelo brasileiro. Assim, este Fórum apoia o acesso negociado para os gasodutos de escoamento e UPGNs – com tarifas adequadas à remuneração do investimento pelo empreendedor – estabelecido a partir de um Código de Boas Práticas a ser redigido pela ANP com a participação dos agentes do setor.
 - Este código deverá conter princípios e procedimentos para orientar os agentes nos acordos de acesso, com o propósito de motivar o uso otimizado da infraestrutura com critérios de elegibilidade e garantir o desenvolvimento das reservas,

sobretudo daquelas que possuem alto risco de monetização e a alocação adequada do direito de preferência para os agentes detentores de infraestruturas essenciais.

- › Para os terminais de GNL, no entanto, propõe-se o acesso regulado como indica a experiência internacional, com cláusulas para evitar a discriminação e barreiras à entrada de novos agentes. Assim, caso o agente proprietário do terminal não utilize a capacidade disponível, ele deveria revendê-la no mercado secundário, por meio de um processo transparente e isonômico. Se o regulador identificar reserva de capacidade injustificada, poderia atuar no gerenciamento desta congestão contratual, a partir de cláusulas *use-it-or-lose-it*.
- › Ademais, os operadores das infraestruturas essenciais devem dar publicidade às informações relativas à capacidade disponível e suas condições de acesso, de maneira sistematizada e imediata.

8) Superação dos Desafios Tributários no Setor de Gás Natural

Contribuições Fórum do Gás:

- › Fórum do Gás está de acordo com a necessidade de adequação de regras tributárias do transporte de gás natural, o compartilhamento de infraestrutura de regaseificação e de cargas de GNL e as operações interestaduais e de importação e sugere:
 - Elaboração de regras específicas para o gás natural no Confaz, estabelecendo a separação entre o fluxo contratual e físico
 - Diferimento ou isenção do ICMS na importação do GNL por meio de convênio ou norma interna. Alternativamente, equiparar as alíquotas de entrada e saída.
 - Editar norma interna ou convênio para retirar transporte na base de cálculo.

9) Harmonização da Regulação Estadual

Contribuições Fórum do Gás:

- › Para esta diretriz o Fórum considera necessário:

- Instituir agências reguladoras independentes e ativas nos processos de regulamentação estadual, de modo a conferir maior transparência das informações e participação dos agentes do setor nos processos de cálculo, revisões e reajustes tarifários.
- Aprimorar a qualidade das informações disponibilizadas. Previsão pelo regulador de publicidade aos consumidores quanto à composição tarifária, separando os custos da molécula, transporte, distribuição e tributos.
- Criação de mecanismos de eficiência e contestação na compra do gás pelas distribuidoras.
- Criação, pelo Governo Federal, de uma cartilha de boas práticas para a regulamentação dos serviços estaduais de distribuição de gás natural canalizado.
- Considerar soluções para interligação das redes de distribuição quando estas mostrarem-se mais eficientes e menos custosas para o consumidor. ANP deverá redigir norma de interligação dos dutos de distribuição e sempre discutir e apresentar à sociedade que esta alternativa é a mais viável economicamente.

10) Revisão do Relacionamento entre a Indústria do Gás Natural e o Setor Elétrico

Contribuições Fórum do Gás:

- › Para a harmonização entre estes dois mercados, é essencial que o MME seja protagonista na definição das políticas e exija a atuação das agências reguladoras de ambos os setores. O melhor custo global, tanto de energia elétrica como de gás natural – observando as especificidades dos setores – deve ser definido para o sistema, independentemente de interesses de curto prazo ou de agentes isolados.
- › Como mencionado anteriormente, deve-se adotar um planejamento indicativo integrado e coordenado de térmicas e gasodutos, visando propor térmicas como âncoras para expansão da malha de gasodutos de transporte e para o desenvolvimento de novos mercados de gás.

- › Devem ser estabelecidas formas competitivas de armazenagem de gás natural e aprimoramento de critérios e parâmetros dos leilões de contratação de novas usinas a gás natural e GNL: flexibilidade da geração, prazo de antecipação, previsibilidade e duração de despacho, bem como a metodologia relativa à definição de receita fixa e custo variável e definição de penalidades.
- › Redução do volume de reservas comprovadas requerido para habilitação de projetos térmicos a gás, no leilão de energia nova. Inicialmente, até que se tenha um mercado mais líquido para contratação de gás natural, as reservas comprovadas devem ser suficientes para cinco anos de consumo, a partir do início da operação com horizonte “rolante” de cinco anos por toda duração do contrato de suprimento. Depois de haver liquidez para contratações de gás, não deveria ser exigido esta comprovação de reserva.
- › O despacho na base é uma condição necessária para a viabilidade de projetos de produção de gás não integrados com a rede de transporte específica. Nesse sentido, é importante permitir que produtores que não tenham condições de flexibilizar a produção de gás possam ofertar seu produto a preços mais baixos, permitindo um maior despacho térmico do projeto. Deve-se também avaliar quais os impactos no PLD no caso de existir um maior número de térmicas na base.

11) 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

Contribuições Fórum do Gás:

- › O Fórum do Gás já enviou proposta ao MME para política de comercialização do gás da Partilha, com o objetivo de fomentar setores energoestratégicos, que são mais sensíveis às variações de preço e desenvolver o mercado de curto prazo e secundário. Que são sintetizadas, a seguir:

- Estabelecer mecanismos de leilão, que gerem preços aderentes com os custos de comercialização (produção, escoamento e processamento).
- Oferecer clareza quanto aos prazos contratuais; metodologia de reajuste dos preços; e volumes comercializados. Tais mecanismos são importantes para conferir previsibilidade e suportar as decisões de investimento dos agentes.
- › Contudo, é importante mencionar que a Lei da Partilha torna possível a contratação direta da Petrobras para comercializar o gás da União. Neste sentido, o Fórum do Gás considera importante garantir que a escolha do agente comercializador seja feita de forma mais isonômica possível, através de processos licitatórios, de modo a evitar a concentração de mercado. No limite, para convergir com a proposta do gás release, julga-se que a Petrobras não deveria ser o comercializador do Gás da União, de forma a garantir a diversificação da oferta de gás ao mercado.

12) Apoio às Negociações para Contratação de Gás Boliviano e/ou outras Alternativas

Contribuições Fórum do Gás:

- › O Governo Federal deverá apoiar os agentes interessados nas negociações com a YPFB, tendo em vista que a Petrobras não será mais a única importadora do gás da Bolívia. Para cumprir com este objetivo, o MME deveria iniciar um debate com os agentes do setor, por exemplo, promovendo reuniões públicas com o objetivo de conferir maior publicidade à escolha do mecanismo mais eficiente para a contratação deste gás e promovendo a discussão de como solucionar as diversas barreiras hoje colocadas à entrada de novos agentes, de modo a promover a mesma oportunidade aos agentes interessados que atuam neste setor.
- › Este Ministério deveria, também, definir o Balanço de Gás, com informações de perspectivas de produção do gás nacional por parte da Petrobras e dos demais produtores e coordenar chamada pública de alocação de capacidade do Gasbol, com disponibilização a partir de

2019, com os agentes bolivianos, para que haja uma política integrada nesse procedimento. Ainda, o MME poderia promover mecanismos eficientes de contratação para garantir que este volume de gás chegue ao mercado de forma competitiva.

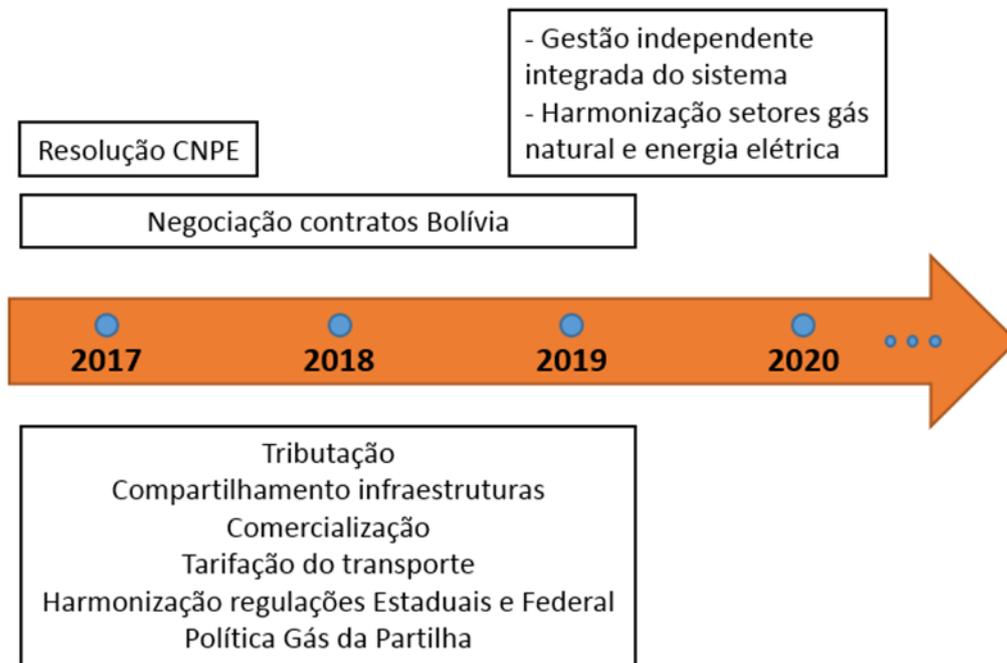
13) Promoção de Transição Segura para o Modelo do Novo Mercado de Gás Natural

Contribuições Fórum do Gás:

- › O Fórum do Gás está de acordo com a instituição de um comitê formado entre os agentes do setor e do governo, mas considera necessário que as reuniões e eventuais decisões deste comitê sejam públicas, e possibilitem a participação dos agentes do setor. Como exemplo, citamos as reuniões da Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) que realiza reuniões periódicas de sua diretoria, divulgando antecipadamente a pauta dos assuntos que serão discutidos, possibilitando a inscrição de agentes interessados em debater os temas em questão.
- › Todas as diretrizes têm como ponto comum a necessidade de fortalecimento da ANP como agência reguladora independente e com autonomia orçamentaria para exercer seu poder de regular e fiscalizar o mercado de gás natural.

Por fim, o Fórum do Gás sugere abaixo agenda prioritária para regulamentação das diretrizes propostas.

Figura nº 01 – Agenda regulatória de curto, médio e longo prazo



Fonte: Elaboração ABRACE.

3. Associações Signatárias da Presente Contribuição:

