

Contribuições Referentes a Consulta Pública Gás para Crescer Consulta Pública nº 20 de 03/10/2016

Nome da Instituição: FGV Energia

Ministério de Minas e Energia

Ato Regulatório: Consulta Pública nº 20 de 03/10/2016

Gestão Independente Integrada do Sistema de Transporte de Gás Natural

Objeto: Diretrizes estratégicas para o desenho de novo mercado de gás natural no Brasil.

A **FGV Energia**, centro de estudos de energia da **Fundação Getúlio Vargas**, apresenta abaixo suas considerações sobre a Gestão Independente Integrada do Sistema de Transporte de Gás Natural.

O planejamento da indústria de gás natural e as decisões de investimento e financiamento sempre foram na grande maioria das vezes coordenadas pela Petrobras, o que possibilitou que o volume total de gás natural produzido no país mais do que dobrasse ao longo dos últimos dez anos. Entretanto, a atual conjuntura de venda de ativos por parte da estatal e aumento do número de agentes ao longo da cadeia produtiva desse mercado, irão acrescentar duas novas complicações ao problema: estabelecer as normas eficazes para regular a concorrência; conciliar as funções do planejamento da indústria, que são fundamentais em qualquer modelo de gestão do setor, com as variáveis que afetam o investimento privado, tal como a credibilidade das metas de expansão da

capacidade produtiva e transportada e a estabilidade das regras contratuais durante o período de amortização dos investimentos.

No caso do setor elétrico, as reformas iniciadas em 1995 superaram o problema da verticalização ao criarem o Operador Nacional do Sistema (ONS) em 1998. Entretanto, um ponto fundamental que foi deixado de lado no momento da criação foi o de ajustar o escopo do planejamento energético às novas condições de investimento advindas da privatização. Com a função de planejar as operações, executar o despacho centralizado da geração e indicar as ampliações necessárias nas redes de transmissão, as atribuições da ONS estavam restritas ao plano operacional, não sendo conferido a qualquer outro órgão as demais tarefas de planejamento que anteriormente cabia, à Eletrobrás (ARAÚJO, 2005). Ponto fundamental que precisa ser priorizado na atual reestruturação do mercado de gás natural. Além desta falha, o governo iniciou as privatizações antes de estabelecer um novo marco regulatório. (VER PIRES, GIAMBIAGI E SALES 2002).

A hipótese central aqui adotada é que o setor de gás natural brasileiro possui peculiaridades que justificam a adoção de políticas de regulação e defesa da concorrência para que se possa melhorar os padrões concorrenciais e aumentar a oferta de gás, gerando base sustentável para o crescimento do setor.

A legislação de defesa da concorrência é uma atribuição fundamental do Estado moderno e ela busca coibir, impedir ou desestimular comportamentos anticompetitivos das empresas com significativa parcela do mercado. A intervenção estatal através das limitações e restrições estruturais pode ser dividida em horizontais e verticais. O controle estrutural tem por objetivo impedir perfis de mercado que possibilitem o exercício de práticas abusivas pelos agentes ou a criação de barreiras à entrada de concorrentes.

No setor elétrico, a criação do Sistema Nacional de Transmissão de Energia Elétrica (SINTREL) em 1993 foi um importante estímulo à concorrência, permitindo o acesso de qualquer empresa geradora à rede de transmissão nacional. A concorrência pode ser substancialmente aumentada devido ao fato das geradoras disputarem o mercado a qual a energia seria distribuída. A Aneel foi criada em 1996 e passou a atuar não só na regulação, mas na defesa da concorrência, além de

aprovar as tarifas determinadas pelas empresas do mercado. A criação da MAE estimulou ainda mais a entrada de concorrentes e, ainda, a livre negociação de energia passou a obedecer ao planejamento operacional da ONS, que ainda responde pela administração dos ativos das geradoras e distribuidoras. Por fim, a legislação do setor ressalta a desverticalização dos mercados de geração, transmissão, distribuição e comercialização, com objetivo de evitar cobranças discriminatórias da rede de distribuição.

Tomando como luz a experiência do setor elétrico e considerando a proposta contida na minuta da iniciativa Gás para Crescer sobre o aspecto relacionado ao transporte de gás natural, a FGV Energia defende que seja criado um Operador Independente do Sistema, entretanto, dado que os próximos anos o número de sistemas de transporte regionais não passarão de 3-4, possuindo pouca liquidez, considera-se mais conveniente em um primeiro momento a adoção de um processo aos moldes do sistema argentino, onde as transportadoras assinam acordos operacionais, contratos de assistência e de balanceamento do sistema e o órgão regulador publica pautas de despacho detalhadas e garante acesso não discriminatório.

Ainda, dado que a Petrobras é preponderante no setor, propõe-se em uma primeira fase a criação de um Comitê Independente de Gestão e Coordenação, com a participação de agentes da cadeia e limitando-se a participação de empresas do mesmo grupo econômico, que teria o *oversight* do sistema, assegurando a transparência, zelando pelo acesso e expansão, além de, quando necessário, monitorar as práticas discriminatórias. A ANP emitiria as normas e procedimentos de despacho e regulamentação necessária, além de arbitrar conflitos nesta primeira fase. A operação física dos gasodutos seria realizada por empresas transportadoras, propondo-se sua desverticalização *vis-a-vis* produtores, carregadores e distribuidores. Neste ponto, há de se discutir se é interessante que a ANP mantenha a brecha existente onde se permite que um percentual de 10% do que é produzido por um produtor possa ser transportado por uma empresa de sua propriedade. Essa brecha dá margem a acordos de acionistas e indicações de conselho de administração.

Então, em uma segunda etapa, quando o sistema estivesse mais maduro e líquido, seria criado um operador independente do sistema de transporte, onde não se teria ativos, à semelhança do ONS. Ainda, ao contrário do que está sendo defendido na minuta de diretrizes no que diz respeito a não

conveniência de que a operação do sistema de transporte de gás natural esteja a cargo de uma associação formada por agentes do setor de gás natural, acredita-se que, justamente para garantir a independência desse operador, esse órgão deve ter a participação dos agentes de todos os elos da cadeia do setor. O que está sendo defendido é que, independente do fato da Petrobrás ainda possuir grande *market share*, a forma mais eficiente de garantir a independência desse operador é essa ser uma associação civil, sem fins lucrativos, onde os associados são os agentes de produção, transporte, distribuição e consumo. Dado que ainda existe uma grande presença da Petrobras entre os agentes, o carácter de independência pretendido poderia ser garantido limitando a participação de agentes do mesmo grupo econômico na associação.

Ainda à luz da configuração do setor elétrico e entendendo que os órgãos precisam ser bem definidos e delimitados como forma de torna eficiente as diversas atividades do mercado, considera-se necessária a separação das empresas que sejam responsáveis pela operação do transporte daquelas responsáveis pelo planejamento da indústria de gás natural. Ao operador do sistema caberia a coordenação do acesso e uso do sistema de transporte e interface com o setor elétrico; à EPE caberia o planejamento da indústria de gás, de forma a promover o desenvolvimento do sistema; e a ANP caberia regular e fiscalizar os demais órgãos, estabelecendo as tarifas e as condições de contratação, além de verificar a lógica global do funcionamento do setor de gás natural.

Ao operador do sistema independente, de forma mais detalhada, caberia a coordenação e a gestão de todos os contratos de transporte e dos ativos como um único sistema de transporte de gás natural, atuando como um gestor do sistema e sendo fiscalizado e regulado pela Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP). A atuação desse novo agente teria como objetivos: promover a otimização do fluxo de gás natural, visando o menor custo para o sistema e obedecendo o suprimento da demanda por gás; garantir que todos os agentes do setor do gás tenham acesso à rede de transporte de forma não discriminatória; contribuir para que a expansão do Sistema de Transporte de Gás Natural (STGN) se faça ao menor custo e vise as melhores condições operacionais futuras. O STGN seria formado pelos ativos das transportadoras como uma malha única de transporte.

O operador do sistema independente teria como atribuições: coordenação e programação da operação dos gasodutos, com objetivo de otimizar o STGN; supervisão dos pontos de entrada e retirada de gás, das futuras instalações de estocagem e dos terminais de regaseificação; administração das condições de acesso; proposição ao Poder Concedente das ampliações das instalações da rede básica, bem como de reforços do STGN, a serem considerados no planejamento da expansão dos sistema de transporte; proposição de regras para a operação das instalações de transporte, mediante processo público e transparente, a serem aprovadas pela ANP; divulgação dos indicadores de desempenho das operações realizadas a serem auditadas semestralmente pela ANP; divulgação permanente ao Comitê de Monitoramento do Setor de Gás, que seria criado para este fim, sobre as condições operativas de continuidade e de suprimento do STGN, apuração do ressarcimento das indenizações aos consumidores finais e coordenação da interlocução com a ONS. É fundamental que as atribuições desse operador independente sejam desempenhadas com neutralidade, transparência, integridade, representatividade, flexibilidade e razoabilidade.

Ao operador independente do transporte de gás natural caberia elaborar regras para o acesso e operação do STGN, garantindo a ampla divulgação aos seus membros associados, sendo possível a construção de fóruns consultivos específicos com os mesmos. De forma a garantir o cumprimento de suas atribuições e visando seus objetivos, tal operador seria constituído por um Conselho de Administração independente composto por profissionais de alta capacidade técnica e sem vinculação com empresas do setor de gás e por órgãos técnicos necessários à sua atuação.

A respeito da constituição dos membros associados e membros participantes do operador independente de transporte, propõe-se que estes contemplem agentes de produção, transporte, distribuição, importadores, exportadores, consumidores de grande porte, Ministério de Minas e Energia (MME) e conselho de consumidores.

Na visão da FGV Energia, a estruturação do setor de transporte de gás deve ser implantada em fases com objetivo de alcançar um mercado competitivo. A Figura 1 apresenta o cronograma proposto, onde primeiramente é necessário definir o STGN, o que implica em uma modelagem de gasoduto único para se determinar todos os pontos de entrada e saída e as simulações termo hidráulicas do conjunto todo; criação e estruturação do Comitê de Monitoramento, onde serão definidos

orçamentos e atribuições; criação do operador Independente, que será um órgão independente como evolução do Comitê de Monitoramento; e finalmente a criação do mercado de transações comerciais de capacidade e de molécula.

FIGURA 1 – PROPOSTA DE CRONOGRAMA DE IMPLANTAÇÃO DO OPERADOR INDEPENDENTE



FONTE: Elaboração Própria

É importante observar que, no melhor conhecimento da equipe FGV Energia, que não existe experiência mundial de um operador que opere sistemas de transmissão de empresas cujos proprietários sejam distintos como ocorrerá no Brasil, caso a Petrobras venda os gasodutos. Ou se observa a existência de um operador único proprietário do *grid* como o National Grid ou um operador do sistema de transporte que é uma empresa que opera gasodutos de uma filiada.

A respeito das Diretrizes Estratégicas como um todo, é oportuno ressaltar a importância de o Governo estar discutindo as diversas questões relacionadas ao setor de gás, onde se pode observar um diagnóstico transparente, amplo de toda cadeia de gás, reconhecendo a situação do monopólio e do gás como indutor para o desenvolvimento do país.

Entretanto, embora o MME tenha identificado os entraves na oferta de Gás Natural, ele não conseguiu detalhar os entraves na ampliação de novos clientes, e é preciso pensar nisso, principalmente neste momento de desinvestimento da Petrobras, onde a margem de cada segmento da cadeia ficará mais visível. Esse também é um momento importante para que o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) acompanhe essa desmobilização da Petrobras como um todo, analisando o impacto na concorrência.

Cabe observar que é preciso entender como o Governo irá fazer e coordenar as regras de expansão de dutos publicados pelos decretos com essa nova formatação proposta, além de entender como se dará o critério de seleção de novos projetos de expansão. A respeito da financiabilidade dos projetos, mais do que um operador, é preciso sinais de expansão para atrair investidores para financiar infraestrutura.

Quanto ao escopo das propostas do Governo, faltou um aprofundamento sobre questões como estocagem de gás e backup, além da necessidade de maior atenção aos problemas do gás interno, como questões de conteúdo nacional. Em relação ao gás da Bolívia, a proposta careceu de esclarecimento de como o governo pretende apoiar as negociações das empresas privadas com a Bolívia, prevenindo possível discriminação de empresas por parte dos exportadores.

Colocamo-nos a disposição para qualquer esclarecimento.

Atenciosamente,

Larissa Resende- larissa.resende@fgv.br

Ieda Gomes - ieda.gomes2@gmail.com

Cynthia Silveira - cynthia.silveira@fgv.br

Felipe Gonçalves - felipe.goncalves@fgv.br

Tel.: 21 3799-6100