

HARMONIZAÇÃO DA REGULAÇÃO DE DISTRIBUIÇÃO DE GÁS NATURAL

SEAE – Ministério da Economia

Joisa Dutra

Virtual Meeting, 20 de novembro de 2020

P

ABORDAGEM FGV CERI PARA DESENVOLVER UM
MERCADO COMPETITIVO DE GÁS NATURAL NO BRASIL

CONSIDERAÇÕES INICIAS

- Desenvolvimento dos mercados de GN - a experiência europeia de liberalização e construção de um mercado
 - Desde a primeira Directiva, as CCGT tinham o direito de contratar gás diretamente
- Distribuição no Brasil – Caminhos a Frente
- Regulação da Distribuição: Conteúdo e Governança
- Medição da Governança dos Reguladores Estaduais de Gás
- A reforma do gás natural é benéfica - e ainda mais se for acompanhada pela liberalização
 - Temos evidências desse benefício líquido

O MERCADO QUE TEMOS E O MERCADO QUE QUEREMOS

▶ ARQUITETURA ATUAL ○ mercado que temos

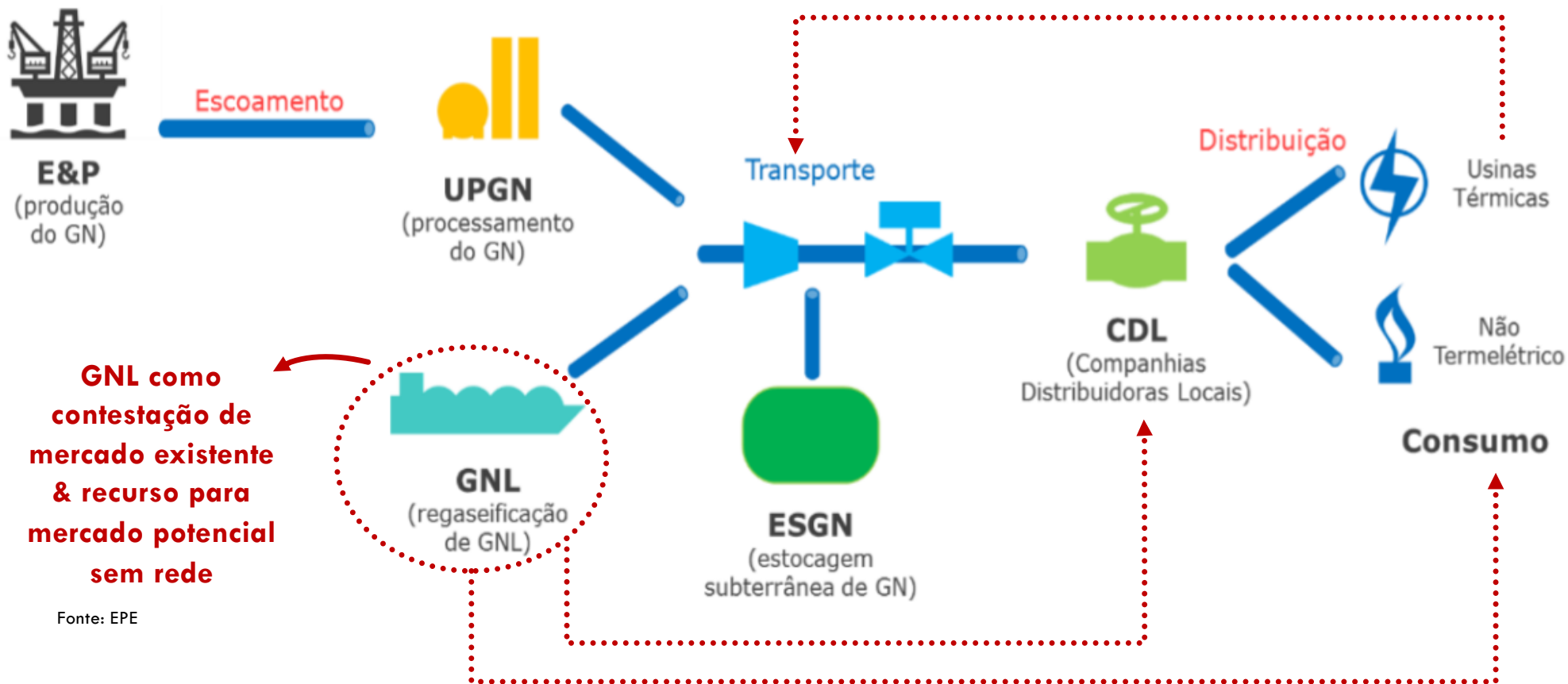
- Marco regulatório incoerente;
- Falta de produtos - de molécula e de capacidade - de curto prazo que não permitem a gestão de flexibilidade pelos agentes; e
- Forte integração vertical.

▶ RESULTADO DESEJADO ○ mercado que queremos

- Grande número de agentes e transações;
- Acesso não discriminatório às infraestruturas essenciais; e
- Alocação adequada de riscos, que envolve, dentre outros aspectos, a definição de oferta de diferentes produtos - de molécula e capacidade - para gestão de flexibilidade pelos agentes.

CADEIA DO GÁS NATURAL NO BRASIL

**Monopólio dos “serviços locais de gás canalizado”
estende papel da distribuição no Brasil: margem incide
sobre qualquer movimentação por duto**



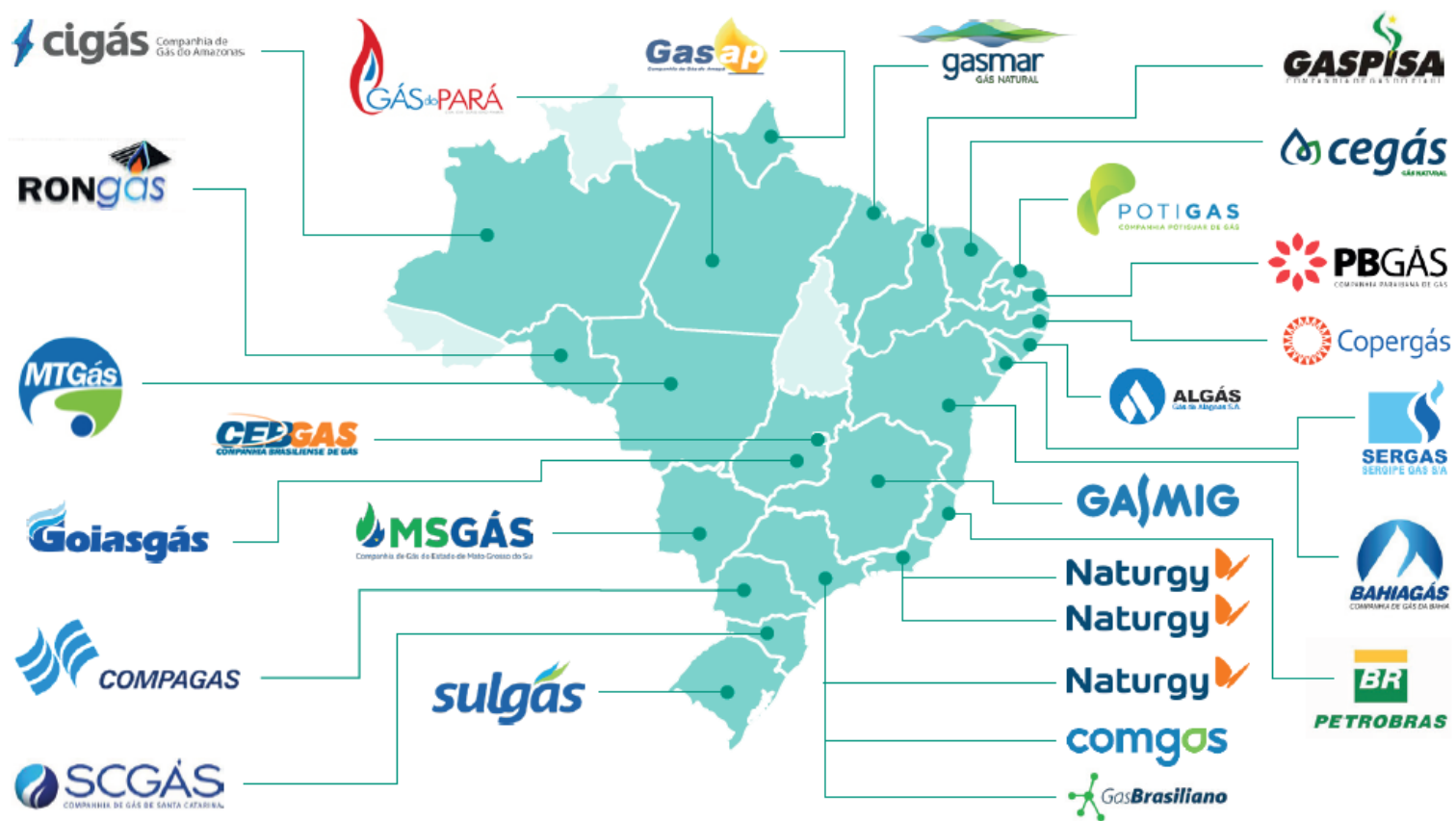
PONTOS DE DIVERGÊNCIA NA REFORMA

- Primeira Fase: Demanda por inclusão dos seguintes itens:
 - Seleção de tecnologia campeã: contratação de 12 GW de capacidade de termelétricas inflexíveis – que o país não precisa e mediante subsídios cruzados que transferem renda do setor elétrico para financiar esses investimentos de eficiência duvidosa
 - Expansão da rede de gasodutos de distribuição – interiorização – com base nos recursos dessas termelétricas **âncoras** – consumo potencial insuficiente para justificar essa estratégia, principalmente em um país tropical e no qual já existe acesso universal a eletricidade e fontes modernas de cocção.
- Dissenso na fase de apreciação no Senado – fase final de tramitação
 - Desverticalização
 - Competência da ANP para definir a fronteira entre Transporte e Distribuição – Harmonização da Regulação

REQUISITOS PARA A AQUISIÇÃO DOS ATIVOS DESINVESTIDOS DE ACORDO COM O TCC CADE PETROBRAS

- Cláusula Quinta – Compradores dos Ativos Desinvestidos
- 5.1. Os compradores dos Ativos Desinvestidos deverão preencher, cumulativamente, os seguintes critérios:
 - (a) independência com relação ao Sistema Petrobras, não possuindo, direta ou indiretamente, participação societária da PETROBRAS ou de suas Empresas Afiliadas (considerando-se a situação após o desinvestimento);
 - (b) possuir recursos financeiros e incentivos para manter e desenvolver os Ativos Desinvestidos como uma força competitiva viável e ativa no Território Brasileiro em relação à PETROBRAS e aos demais concorrentes no mercado;
 - (c) independência com relação aos agentes que compõem os demais elos da cadeia de gás natural, não possuindo, direta ou indiretamente, participação societária destes agentes (considerando-se a situação após o desinvestimento).
- 5.2. Os compradores deverão obter junto às autoridades regulatórias todas as aprovações necessárias para a aquisição dos Ativos Desinvestidos.
- 5.3. Análises antitrustes detalhadas da aquisição dos Ativos Desinvestidos pelos compradores deverão ser feitas em notificações de atos de concentração independentes ao CADE, na medida em que a notificação for obrigatória nos termos legais.

DISTRIBUIÇÃO



REGULAÇÃO DA DISTRIBUIÇÃO DO GÁS NATURAL NO BRASIL

O *upstream* e o *midstream* da indústria do gás natural são regulados pela ANP; já o segmento de distribuição de gás natural está sujeito às leis e *reguladores estaduais*.

Esta configuração traz à tona o conflito existente entre o papel destes agentes: hoje, na maioria dos casos, figuram tanto na regulação do serviço como no controle de algumas distribuidoras.

- **AC, DF, GO, PA, PI e RO** possuem distribuidoras e agências reguladoras instituídas, apesar de não possuírem fornecimento efetivo de gás natural canalizado
- Mais de **35 mil km** de rede de distribuição
- **3,5 milhões** de usuários
- Demanda média chegou a **64 milhões de m³/dia** em 2018



CONTRATOS E CUSTO DE CAPITAL REGULATÓRIO NA DISTRIBUIÇÃO DE GÁS NATURAL

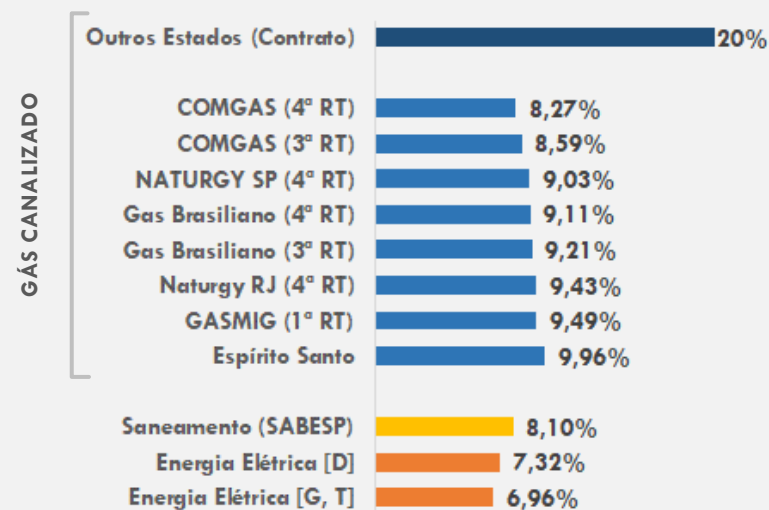
Ao se observar as condições da distribuição de gás canalizado nos estados, encontram-se significativas diferenças, principalmente sob o aspecto dos padrões adotados pela regulação e dos contratos de concessão.

Estados	AL, BA, CE, PE, MS, PB, RS, SE	RJ	SP, MG, SC	ES
Periodicidade das revisões tarifárias e metodologia adotada	Anual	Quinquenal	Quinquenal	Quinquenal
	Cost plus	Price cap	Price cap	Price Cap
Assinatura do contrato de concessão e vigência	1992 a 2003	1997	1993 a 1999	2020
	30 a 50 anos	30 anos	30 a 50 anos	25 anos
Taxa de remuneração dos investimentos e metodologia adotada	Definida em contrato	CAPM	WACC*	WACC
	20%	9,43%	8,95%	9,96%
Taxa de remuneração operacional	Definida em contrato	-	-	-
	20%	-	-	-
Volume de vendas de gás considerado no cálculo da margem	80%	100%	100%	100%

1 ARESC divulgou metodologia de revisão tarifária, mas não atualizou o contrato de concessão momento

*WACC médio

TAXAS DE REMUNERAÇÃO DO SERVIÇO



Fonte: Elaboração FGV CERl com base em informações das Agências Reguladoras

HETEROGENEIDADE NA GOVERNANÇA DAS AGÊNCIAS REGULADORAS

REGULADORES DOS 10 MAIORES MERCADOS CONSUMIDORES DE GÁS NATURAL DO BRASIL

Regulador	Tipo	Regula empresa privada, economia mista ou pública?
Agenersa (RJ)	Agência reguladora	Companhias privadas
Arsesp (SP)	Agência reguladora	Companhias privadas e economia mista
Arpe (PE)	Agência reguladora	Economia mista
Arsam (AM)	Agência reguladora	Economia mista
Mob (MA)	Agência reguladora	Economia mista
Agerba (BA)	Agência reguladora	Economia mista
Sede (MG)	Secretaria de Estado	Empresa pública
Arsp (ES)	Agência reguladora	Economia mista
Sema (RS)	Secretaria de Estado	Economia mista
Aresc (SC)	Agência reguladora	Economia mista

Há análise de impacto regulatório?

0

A agência possui instrumentos de monitoramento de qualidade?

4

Elabora metodologia de revisão tarifária?

4

A agência define tarifas?

6

Fonte de receitas - Verba orçamentária estadual

2

Fonte de receitas - Verba orçamentária estadual, multas, taxas

8

Realiza consultas ou audiências públicas?

8

Há prestação de contas/relatório de gestão?

9

Criada por lei com definições de competências e responsabilidades?

10

ROADMAP DESSA APRESENTAÇÃO

- 1 Background
- 2 Governança Regulatória na Distribuição de Gás Natural
- 3 Caminhos na Distribuição
- 4 Impactos da Liberalização do Mercado de Gás
- 5 Considerações Finais

1

BACKGROUND

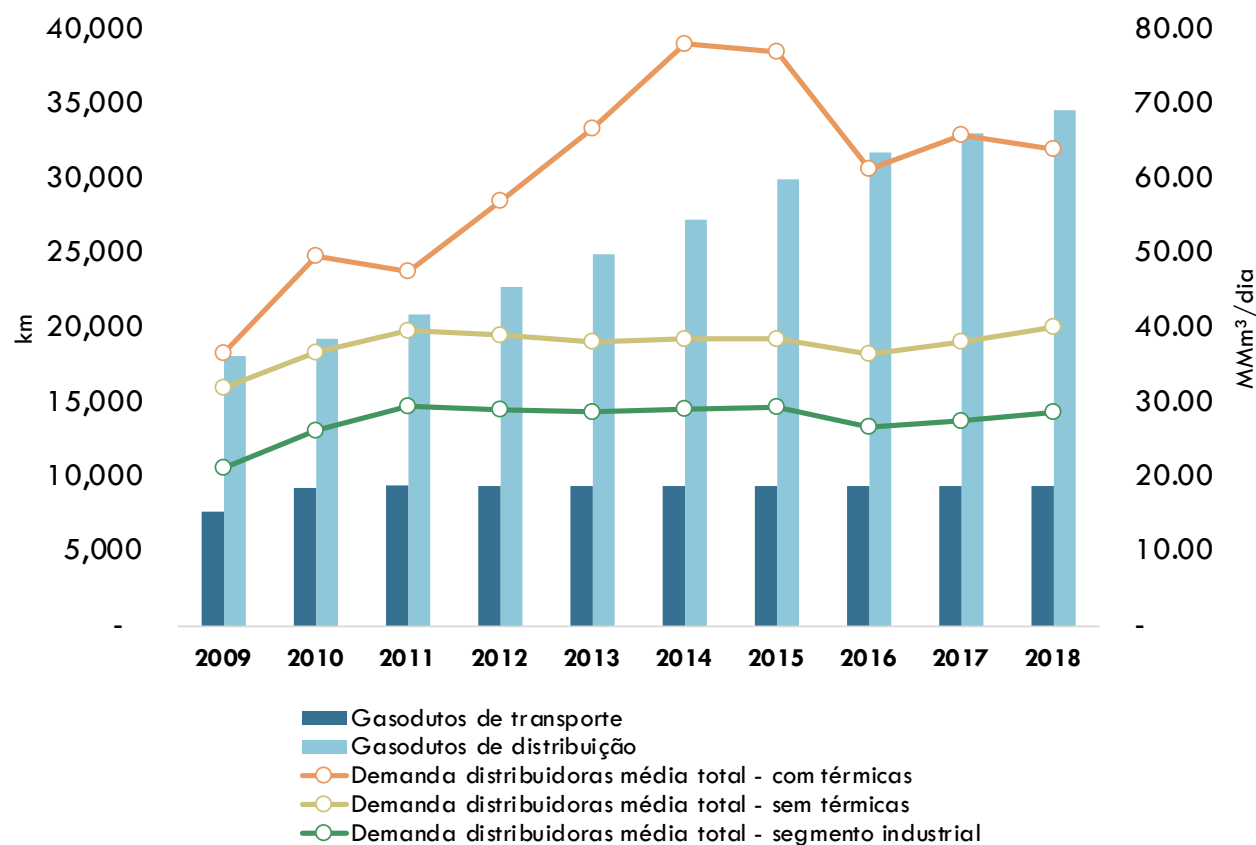


EXPANSÃO DA REDE E CRESCIMENTO DO CONSUMO NA DISTRIBUIÇÃO DE GÁS NATURAL

A malha de distribuição aumentou consideravelmente nos últimos 10 anos.

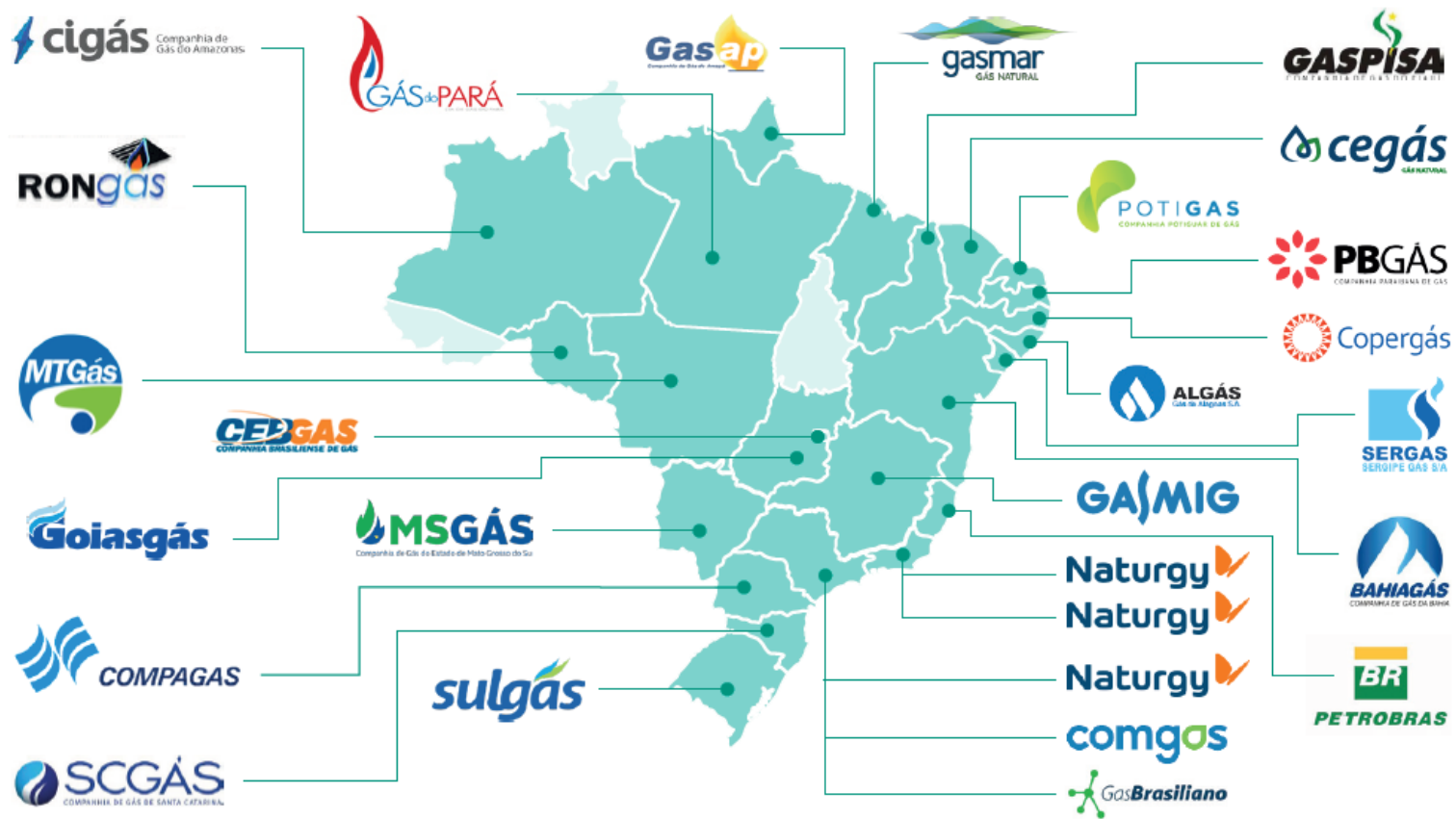
Contudo, a demanda não-térmica das distribuidoras – fortemente correlacionada com o consumo industrial – não acompanhou tal evolução.

É desejável que a expansão de rede e agregação de novos volumes sejam sempre equilibradas de modo a não onerar excessivamente as margens de distribuição. O gráfico indica possível pressão sobre as margens cobradas de segmentos mais intensivos energeticamente.



Fonte: Elaboração FGV CERI com base em MME

DISTRIBUIÇÃO



2

GOVERNANÇA REGULATÓRIA NA DISTRIBUIÇÃO DE GÁS

REGULAÇÃO DA DISTRIBUIÇÃO DO GÁS NATURAL NO BRASIL

O *upstream* e o *midstream* da indústria do gás natural são regulados pela ANP; já o segmento de distribuição de gás natural está sujeito às leis e *reguladores estaduais*.

Esta configuração traz à tona o conflito existente entre o papel destes agentes: hoje, na maioria dos casos, figuram tanto na regulação do serviço como no controle de algumas distribuidoras.

- **AC, DF, GO, PA, PI e RO** possuem distribuidoras e agências reguladoras instituídas, apesar de não possuírem fornecimento efetivo de gás natural canalizado
- Mais de **35 mil km** de rede de distribuição
- **3,5 milhões** de usuários
- Demanda média chegou a **64 milhões de m³/dia** em 2018



HETEROGENEIDADE NA GOVERNANÇA DAS AGÊNCIAS REGULADORAS

REGULADORES DOS 10 MAIORES MERCADOS CONSUMIDORES DE GÁS NATURAL DO BRASIL

Regulador	Tipo	Regula empresa privada, economia mista ou pública?
Agenersa (RJ)	Agência reguladora	Companhias privadas
Arsesp (SP)	Agência reguladora	Companhias privadas e economia mista
Arpe (PE)	Agência reguladora	Economia mista
Arsam (AM)	Agência reguladora	Economia mista
Mob (MA)	Agência reguladora	Economia mista
Agerba (BA)	Agência reguladora	Economia mista
Sede (MG)	Secretaria de Estado	Empresa pública
Arsp (ES)	Agência reguladora	Economia mista
Sema (RS)	Secretaria de Estado	Economia mista
Aresc (SC)	Agência reguladora	Economia mista

Há análise de impacto regulatório?

0

A agência possui instrumentos de monitoramento de qualidade?

4

Elabora metodologia de revisão tarifária?

4

A agência define tarifas?

6

Fonte de receitas - Verba orçamentária estadual

2

Fonte de receitas - Verba orçamentária estadual, multas, taxas

8

Realiza consultas ou audiências públicas?

8

Há prestação de contas/relatório de gestão?

9

Criada por lei com definições de competências e responsabilidades?

10

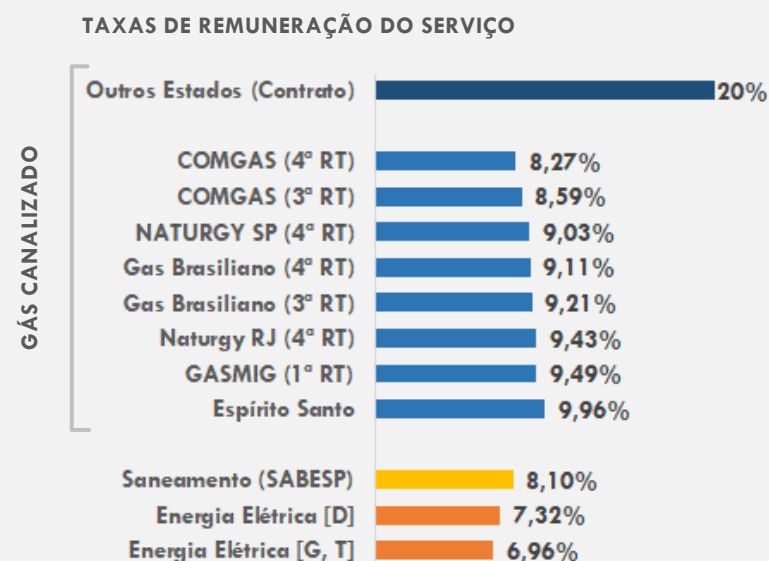
CONTRATOS E CUSTO DE CAPITAL REGULATÓRIO NA DISTRIBUIÇÃO DE GÁS NATURAL

Ao se observar as condições da distribuição de gás canalizado nos estados, encontram-se significativas diferenças, principalmente sob o aspecto dos padrões adotados pela regulação e dos contratos de concessão.

Estados	AL, BA, CE, PE, MS, PB, RS, SE	RJ	SP, MG, SC	ES
Periodicidade das revisões tarifárias e metodologia adotada	Anual	Quinquenal	Quinquenal	Quinquenal
	Cost plus	Price cap	Price cap	Price Cap
Assinatura do contrato de concessão e vigência	1992 a 2003	1997	1993 a 1999	2020
	30 a 50 anos	30 anos	30 a 50 anos	25 anos
Taxa de remuneração dos investimentos e metodologia adotada	Definida em contrato	CAPM	WACC*	WACC
	20%	9,43%	8,95%	9,96%
Taxa de remuneração operacional	Definida em contrato	-	-	-
	20%	-	-	-
Volume de vendas de gás considerado no cálculo da margem	80%	100%	100%	100%

1 ARESC divulgou metodologia de revisão tarifária, mas não atualizou o contrato de concessão momento

*WACC médio



Fonte: Elaboração FGV CERl com base em informações das Agências Reguladoras

3

CAMINHOS NA DISTRIBUIÇÃO

OS DESAFIOS À FRENTE



Convergência de Mercados

Gás e Eletricidade
Commodities & serviços
Wholesale-retail e clusters
Confiabilidade e resiliência
Plataformização e competição de tecnologias disruptivas



Explicitação de Custos e Riscos

Beyond completion risks
Preços nos diferentes pontos da rede (diferentes tarifas e agentes)
Gerenciamento de riscos
Compliance & integridade de participantes



Preços e Financiamentos

Preço de gás refletindo posições de mercado
Precificação de riscos de contrapartes
Implementação de disciplina de *Limited Recourse Finance*
Fortalecer *Balance Sheets*

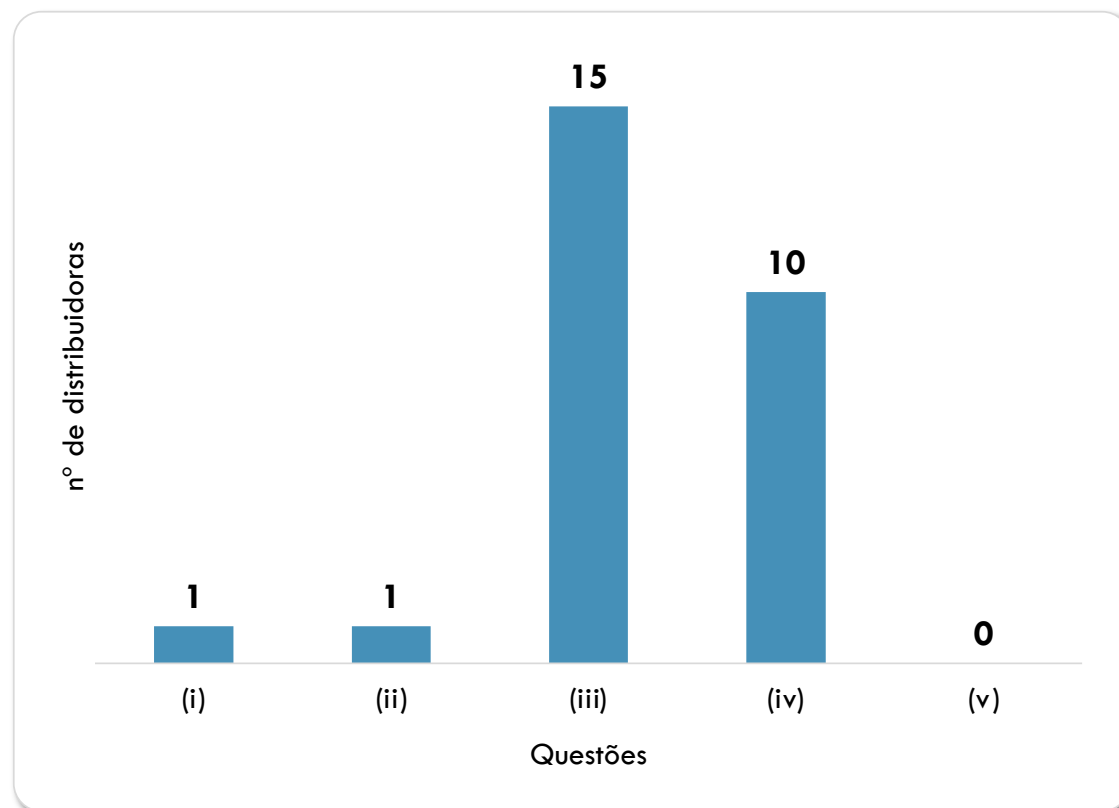


Transição & Regulação

Capacitação técnica
Transição curta e com incertezas inerentes
Regulação moderna, articulada, coordenada e adaptativa
Incremento de IPOs e atividades de M&A

GAP ANALYSIS DA AMOSTRA DAS DISTRIBUIDORAS MOSTRA QUE GERENCIAMENTO DE RISCOS AINDA É INCIPIENTE

- i. Existe área de risco? É exclusiva para a própria distribuidora?
- ii. Governança – a área é independente? Relaciona-se com o Regulatório? Há um comitê de riscos?
- iii. Informações de risco são disponibilizadas junto com os Demonstrativos Financeiros?
- iv. Alguma métrica é avaliada?
- v. Há processo para avaliação das métricas?

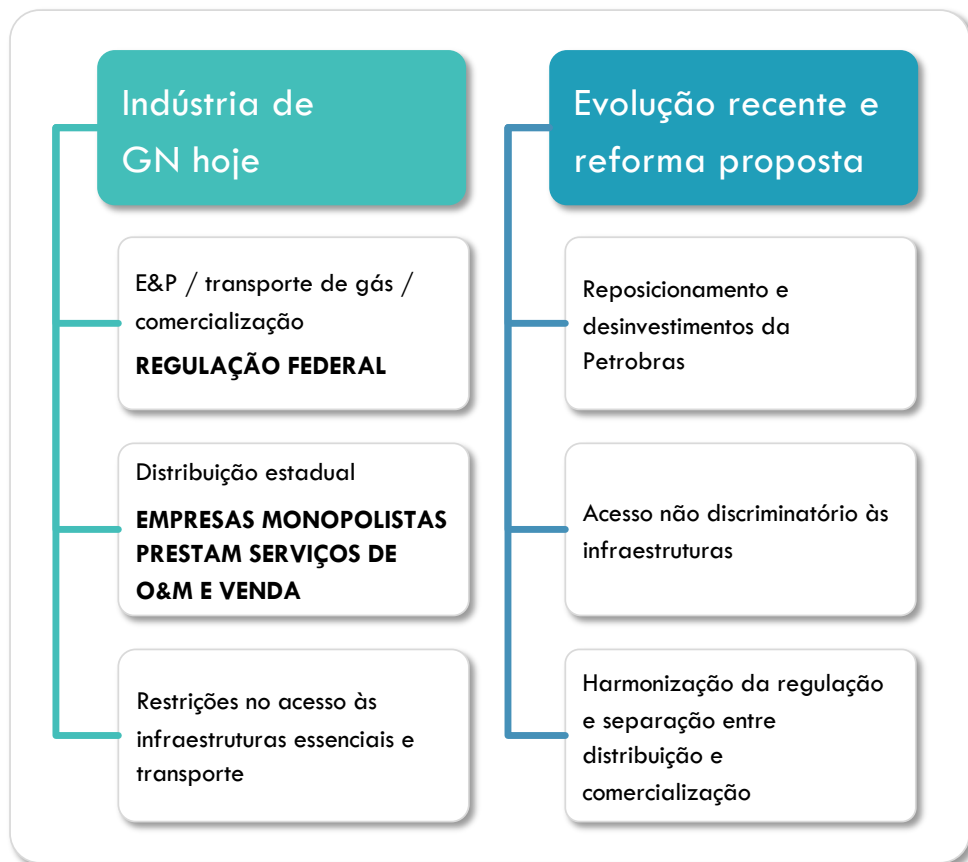


Fonte: Elaboração FGV CERI com base nas demonstrações financeiras e relatórios publicamente disponíveis das distribuidoras

4

IMPACTOS DA LIBERALIZAÇÃO DO MERCADO DE GÁS

AValiação dos Impactos de uma Liberalização do Mercado de Gás Natural do Brasil sobre a Distribuição



- A harmonização da regulação federal da comercialização de GN gera ganhos de eficiência, competitividade e desenvolvimento regional
- **Algumas distribuidoras resistem à abertura do mercado por seus possíveis impactos sobre a rentabilidade das empresas**
- O estudo avaliou os efeitos da liberalização por meio do desenvolvimento de modelos e projeções até 2027 sob as seguintes perspectivas:



Economia e
Finanças
Públicas
Estaduais



Companhias de
Distribuição



Gerenciamento
de Riscos

AMOSTRA DE 15 DISTRIBUIDORAS SELECIONADAS EM 12 ESTADOS



CENÁRIOS ANALISADOS

1

BUSINESS AS USUAL



Evolução análoga ao contexto atual – manutenção do *status quo* regulatório e da composição acionária das distribuidoras

- ✓ Arcabouço Regulatório Disfuncional
- ✓ Incumbentes

2

MODERADO



Privatização das distribuidoras gera ganhos de eficiência, apesar da manutenção do quadro regulatório atual

- ✓ Arcabouço Regulatório Disfuncional
- ✓ Mudança de controle acionário

3

ACELERADO



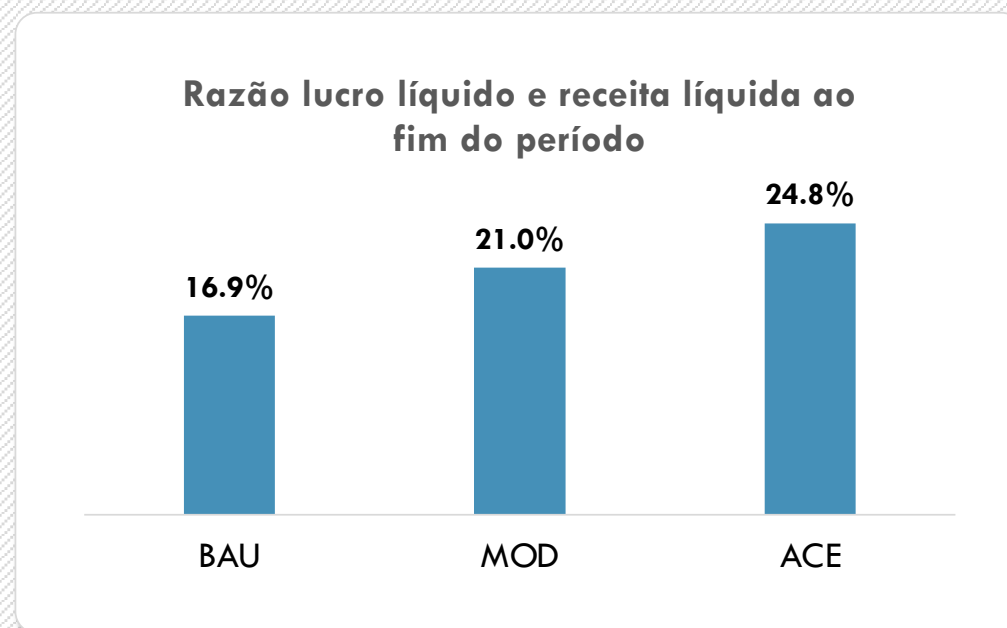
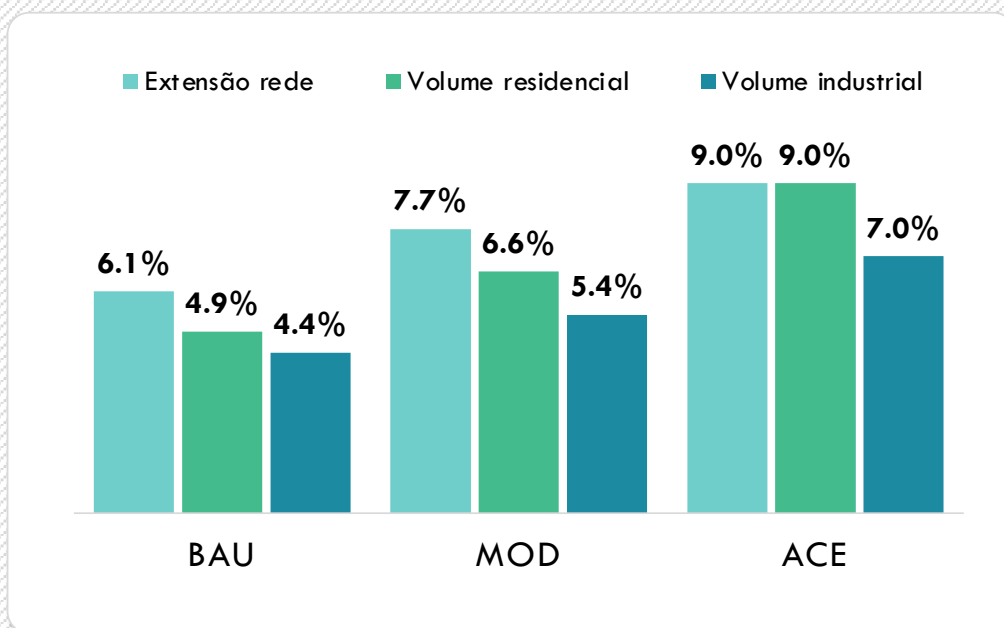
Reforma atinge seus objetivos, há competição e migração para mercado livre

- ✓ Arcabouço Regulatório Funcional
- ✓ Mudança de controle acionário
- ✓ Entrantes

A LIBERALIZAÇÃO É LIQUIDAMENTE BENÉFICA QUANDO CONSIDERADOS IMPACTOS SOBRE CONSUMIDORES, ACIONISTAS DAS DISTRIBUIDORAS E GOVERNOS ESTADUAIS

Perspectiva das distribuidoras

Taxas de crescimento médias (% a.a.)



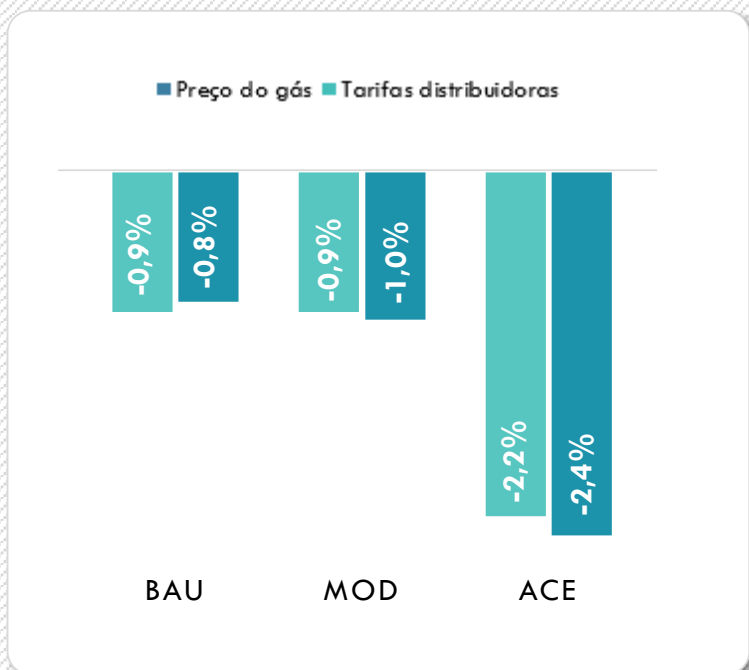
Observações: As taxas são reais. O Cenário BAU desconsidera distribuidoras já privatizadas. Os impactos estudados consideram apenas a abertura na **distribuição**. Análise *ceteris paribus*.

Fonte: Elaboração FGV CERJ

A LIBERALIZAÇÃO É LIQUIDAMENTE BENÉFICA QUANDO CONSIDERADOS IMPACTOS SOBRE CONSUMIDORES, ACIONISTAS DAS DISTRIBUIDORAS E GOVERNOS ESTADUAIS

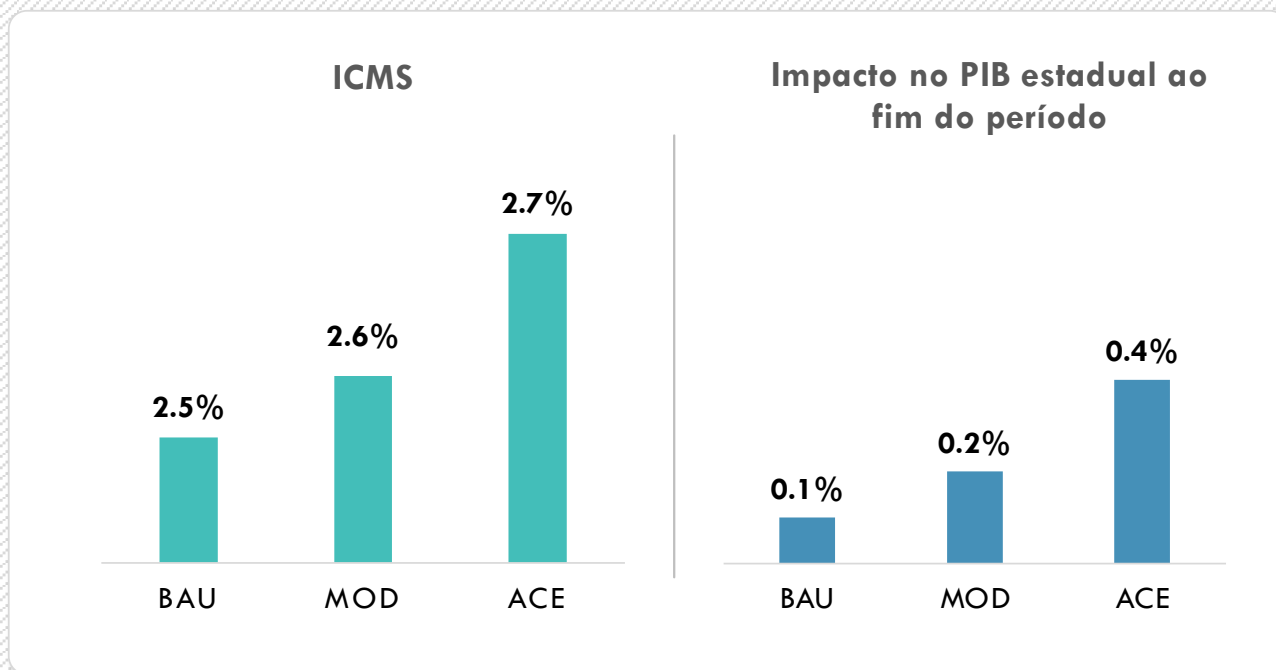
Perspectiva dos usuários

Taxas de crescimento médias (% a.a.)



Perspectivas dos Governos Estaduais

Taxas de crescimento médias (% a.a.)



Observações: As taxas são reais. O Cenário BAU desconsidera distribuidoras já privatizadas. Os impactos estudados consideram apenas a abertura na **distribuição**. Análise *ceteris paribus*.

Fonte: Elaboração FGV CERJ

5

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A LIBERALIZAÇÃO É ESSENCIAL PARA QUE A REFORMA PROMOVA O DESENVOLVIMENTO DE MERCADO COMPETITIVO DE GÁS NATURAL NO BRASIL



A reforma do setor de GN significa caminhar para novo modelo de negócio em que as **concessionárias são empresas prestadoras de serviços de distribuição de gás canalizado**, mas há riscos em promover reforma limitada à privatização (monopólio privado sem garantia de acesso não discriminatório)



A Liberalização do Mercado de Gás é Liquidamente Benéfica

Os resultados, elaborados de acordo com as melhores práticas, atestam que há benefícios em todas as perspectivas estudadas bem como para todos os agentes envolvidos no processo



Regulação Precisa se Adaptar

- Participação das agências reguladoras estaduais é determinante no processo, especialmente na definição de tarifas e na adequação da prestação dos serviços de rede
- A intensidade do processo de abertura na comercialização é tema a ser articulado entre os Estados e a ANP



É essencial a competição na oferta e que ela atinja segmento de consumo

É necessário o acesso de terceiros às infraestruturas essenciais e ao transporte, além da separação jurídica entre o transporte e a distribuição/comercialização



CENTRO DE ESTUDOS
EM REGULAÇÃO E
INFRAESTRUTURA

ceri@fgv.br

+55 21 3799-6147