

QUESTIONÁRIO PARA MAPEAMENTO DE POSIÇÕES & PROPOSTAS

Prazo para resposta: até 22/02/2017

Instituição (indicar o nome da instituição e contato(s) que respondem este questionário):

TRANSPORTE:

Luciano de Gusmão Veloso (SCM/ANP)
Marco Antônio Barbosa Fidelis (SCM/ANP)
Mário Jorge Figueira Confort (SCM/ANP)

ESTOCAGEM:

Mário Jorge Figueira Confort (SCM/ANP)
Jorge Dias Júnior (SDP/ANP)
Josie Rodrigues Ferrão Quintella (SPL/ANP)
Elisdíney Séfora Tucci da Frota (SDP/ANP)
Marco Antônio Barbosa Fidelis (SCM/ANP)
Amanda Wermelinger Pinto Lima (SCM/ANP)

TRANSPORTE

1. Avaliação da implantação do Sistema de Entrada-Saída para reserva de capacidade de transporte:

- 1.1. É o entendimento desta instituição de que há a necessidade de implantar o Sistema de Entrada-Saída para reserva de capacidade de transporte? Em caso negativo, qual(is) seria(m) o(s) modelo(s) alternativo(s)?

Pelas características atuais da rede de transporte de gás natural do Brasil, com a interconexão entre as malhas do Sudeste e do Nordeste, bem como a interconexão já existente com o Gasoduto Bolívia-Brasil (com a possibilidade de injeção de gás natural advindo dos gasodutos de transporte operados pela NTS em Paulínia e Guararema), é o entendimento desta instituição que o modelo de reserva de capacidade por Entrada/Saída mostra-se como o mais apropriado para o desenvolvimento dos mercados de comercialização e de capacidade de transporte nacionais.

- 1.2. Quais os custos e benefícios deste posicionamento?

O principal benefício da implantação da modelo de Entrada/Saída para a reserva de capacidade é o fato deste sistema tender a transformar o gás natural em um produto homogêneo, o qual pode ser negociado em termos iguais por todos os agentes da indústria. Ao fazê-lo, é gerado um incentivo à maximização do número de agentes aptos a negociar entre si, dando, assim, mais robustez ao mercado (de molécula) gás natural. Além disso, uma vez que as partes podem negociar sem ter conhecimento das suas localizações, o tipo de contratação por Entrada/Saída fomenta o anonimato das transações, levando a que não haja

tratamento diferenciado ou preferencial entre as partes em um contrato de compra e venda de gás natural.

Além disso, configura-se como o modo de contratação que permite maior liquidez em termos de oferta de capacidade de transporte, em comparação com o modelo de contratação Postal (modelo adotado nos principais contratos de serviço de transporte atualmente vigentes).

Trata-se, portanto, de um modelo de contratação que tem o intuito de desenvolver tanto o mercado de comercialização de gás natural quanto o mercado de capacidade de transporte, mercados estes cujos graus de maturidade no Brasil podem ser considerados baixos e excessivamente concentrados pelo agente dominante da indústria do gás natural.

Não vislumbramos custos adicionais para adoção para o referido sistema em relação à situação regulatória atual.

1.3. Qual redação/alteração esta instituição sugere para o novo texto legal no que tange a este tema?

Para se realizar uma mudança desta magnitude é necessário que seja feita uma busca em toda a legislação que versa sobre a atividade de transporte de gás natural de maneira que a ênfase do texto legal seja na regulação de uma rede, ao invés do foco atual em instalações de transporte individuais. Neste sentido, não apenas definições legais devem ser revisadas, como a redação dos artigos que tratam do acesso de terceiros, aferição da capacidade de transporte, tarifação, período de exclusividade etc.

Em função da dimensão da tarefa e do tempo para a conclusão das respostas ao presente questionário, o detalhamento das alterações necessárias foge ao escopo deste questionário para mapeamento de propostas. De qualquer forma, qualquer que sejam as alterações a serem propostas, as mesmas não devem tornar o texto legal excessivamente prescritivo, o que pode configurar-se como entrave ao alcance dos objetivos esperados dessa revisão do marco legal do gás natural.

2. Implantação de modelo de Gestão Independente e Integrada do Sistema de Transporte de Gás Natural – STGN:

2.1. É o entendimento desta instituição de que há a necessidade de criação de um agente independente responsável pela gestão da malha de transporte? Em caso negativo, qual seria o modelo alternativo?

Não é necessária a criação de um novo agente. É o entendimento desta instituição que a gestão do sistema de transporte de gás natural deve ocorrer idealmente por meio de transportadores independentes dos demais elos da cadeia de valor da indústria do gás natural, notadamente os elos concorrenciais produção, importação e comercialização. Os transportadores, que são responsáveis pela operação de suas instalações de transporte, devem operar de forma harmoniosa entre si a partir da adoção de regras e procedimentos operacionais comuns formalizados em instrumentos contratuais, os Códigos Comuns de Rede (ou “Network Codes”). Estes instrumentos têm como uma de suas principais funções o balanceamento

diário (ou no curto prazo) do sistema de transporte, elemento essencial para a adoção do modelo de contratação (reserva) de capacidade por Entrada/Saída.

Neste sentido, é possível vislumbrar a possibilidade de que, em um primeiro momento, diferentes malhas de transporte sejam operadas pelas próprias transportadoras, as quais atuariam de maneira coordenada entre si, e com isso reproduziriam as funções de operador independente do sistema, sem incorrer na separação imediata entre a propriedade dos ativos de transporte e a gestão/operação destas instalações de transporte.

2.2. Quais os custos e benefícios deste posicionamento?

Um dos benefícios do posicionamento do ANP é que é o dever de operar de forma harmoniosa e coordenada entre transportadores interconectados já se encontra previsto no Art. 4º da Resolução ANP nº 11/2016, abaixo transcrito:

“Art. 4º O Transportador deverá permitir a interconexão de outras Instalações de Transporte e de instalações de transferência, assim como outras instalações previstas pela legislação, nos termos da regulação estabelecida pela ANP, respeitadas as especificações do gás natural estabelecidas pela ANP e os direitos dos Carregadores existentes.

§ 1º No caso da interconexão entre Transportadores, estes deverão cooperar para harmonizar os procedimentos operacionais e comerciais com o objetivo de eliminar barreiras à contratação e utilização da Capacidade de Transporte que envolva Instalações de Transporte operadas por Transportadores distintos.

§ 2º A harmonização de que trata o § 1º também abrange a viabilização da Troca Operacional entre as Instalações de Transporte operadas por Transportadores distintos.

§ 3º A interconexão com outras instalações de que trata o caput, incluindo interconexão de fronteira com gasodutos de transporte, deverá ser disciplinada por meio de Acordo de Interconexão registrado na ANP.

§ 4º A ANP, mediante solicitação, arbitrará eventuais conflitos concernentes à interconexão de instalações operadas por agentes distintos relacionados ao acesso a Gasodutos de Transporte.”

Para viabilizar tal cooperação entre transportadores é necessário a elaboração por parte dos agentes envolvidos de Códigos Comuns de Rede (“Network Codes”), documento este que deve ser elaborado de forma transparente e aprovado pela ANP, sendo este o custo direto de implantação da proposta. Tais Códigos Comuns de Rede possibilitariam, inclusive, que esta operação coordenada se aproxime da atuação de um operador de sistema independente virtual (um Virtual-ISO, em inglês), modelo este descrito por Stern e Cave (2012)¹.

Por outro lado, a alternativa da criação de um “agente para a gestão da rede de transporte” implicaria nos custos da sua estruturação, com a contratação, custeio e treinamento de pessoal para realização desta atividade, além de incorrer nos problemas de incentivos e de governança decorrentes da separação entre o agente responsável pela operação do transporte dos proprietários dos ativos de transporte

¹ Stern e Cave “The Role of System Operators in Network Industries”, 2012, A CERRE Study (Disponível: <http://www.cerre.eu/publications/role-system-operators-network-industries>, acessado em: 17/02/2017).

[ver Pollitt (2011)² para uma avaliação crítica do desempenho dos operadores independentes nos setores de energia e saneamento].

Assim sendo, em termos de custo/benefício da proposta, resta claro que o modelo de transportadores independentes atuando de forma coordenada apresenta vantagens em relação ao modelo de operador de sistema independente (STGN ou, em inglês, ISO.

2.3. Qual redação/alteração esta instituição sugere para o novo texto legal no que tange a este tema?

Uma vez que o sistema de transporte é formado por vários gasodutos de transporte que se interconectam, sugerimos deixar claro na Lei a obrigação dos transportadores em “cooperar para harmonizar os procedimentos operacionais e comerciais”, em linha com o texto do Art. 4º da Resolução ANP nº 11/2016.

3. Reavaliação dos modelos de outorga de transporte, levando em consideração o desenho de novo mercado de gás natural:

3.1. É o entendimento desta instituição de que há a necessidade de alterar o modelo de outorga dos gasodutos de transporte? Qual(is) seria(m) o(s) modelo(s) alternativo(s)?

O atual modelo de outorga de gasodutos de transporte necessita ser revisado para tornar mais ágil o processo de outorga de novos gasodutos de transporte. É de conhecimento dos agentes da indústria que o processo de construção e operação de um novo gasoduto de transporte sob o regime de concessão instituído pela Lei 11.909/2009 é excessivamente longo e burocrático, especialmente no período de preparação e realização da licitação, em parte em função do atendimento de diversos prazos legais mínimos, que por vezes impactam negativamente na perspectiva de retorno dos projetos de óleo e gás natural.

Dessa forma, deve ser avaliada possibilidade de se adotar o regime de outorga de autorização para os projetos de gasodutos de transporte que não constam do planejamento decenal do Governo Federal (ver resposta ao questionamento seguinte para maiores detalhes deste posicionamento), devendo-se, ao mesmo tempo, aplicar ao regime de outorga autorizativo as mesmas restrições acerca da participação cruzada entre transportadores e carregadores atualmente impostas pela ANP para o regime de concessão.

3.2. Quais os custos e benefícios deste posicionamento?

Dar mais celeridade aos processos de construção e operação de gasodutos de transporte quando a oportunidade de negócio tiver sido identificada pelos agentes da indústria, de maneira a evitar que o prazo necessário para se realizar um processo licitatório, prazo este que não apresenta muita variação em razão do porte do gasoduto de transporte, possa impactar negativamente o retorno ou até

² Pollit, M. J. “Lessons from the History of Independent System Operators in the Energy Sector, with applications to the Water Sector”, 2011, Cambridge Working Paper in Economics 1153. (Disponível em: <http://www.econ.cam.ac.uk/research/repec/cam/pdf/cwpe1153.pdf>, acessado em: 17/02/2017).

mesmo comprometer a projetos que dependem da movimentação do gás natural para a sua realização.

Contudo, é necessário avaliar como este processo de outorga por autorização seria aplicado no contexto de uma rede de transporte, ao invés do modelo de gasodutos de transporte individuais. É necessário avaliar, também, em que situações o regime de concessão ainda se aplicaria.

3.3. Qual redação/alteração esta instituição sugere para o novo texto legal no que tange a este tema?

A alteração necessária para a implementação dessa sugestão é extensa, de modo que seu detalhamento foge ao escopo deste questionário para mapeamento de propostas. De uma forma geral, sugere-se o texto deixe claro o regime de outorga que passará a vigorar, bem como suas restrições e exceções, não sendo oportuno nem conveniente manter em uma lei um nível de detalhamento excessivo, o que pode configurar-se como entrave ao alcance dos objetivos esperados dessa revisão. O ideal é deixar a critério do próprio órgão regulador o detalhamento de tais regras.

4. Revisão do planejamento de expansão do sistema de transporte, que poderá considerar instalações de armazenamento e estocagem, além de maior integração com o planejamento do setor elétrico:

4.1. Quais são as contribuições desta instituição para aperfeiçoar o modelo de planejamento da expansão?

A expansão deve levar em consideração a forma de contratação (reserva de capacidade), o modelo de tarifação aplicado à contratação do serviço de transporte e o regime de outorga (tanto os que já estão em andamento quanto o regime a vigorar). A sinalização dos determinantes de custo da atividade de transporte é fundamental para criar os incentivos ao investimento eficiente na expansão do sistema de transporte.

Nesse sentido, considerando que as chamadas públicas para as ampliações dos gasodutos considerados existentes e sob o regime atual de autorização serão conduzidas pelos transportadores autorizados, sob supervisão da ANP; e havendo a reavaliação do modelo de outorga para o transporte de gás natural, caso o regime de autorização seja adotado como regra geral, as chamadas públicas também poderão seguir o mesmo procedimento (conduzidas pelos transportadores autorizados sob supervisão da ANP), a questão da forma de contratação e modelo de tarifação já serão tratadas pelo processo de chamada pública para contratação de capacidade.

Os modelos utilizados para balizar os projetos e o redimensionamento dos projetos nas chamadas públicas podem, dessa forma, ser semelhantes ao já adotado no regime de autorização, respeitando as competências dos agentes envolvidos.

4.2. Quais os custos e benefícios deste posicionamento?

Os custos e benefícios deste posicionamento são essencialmente os mesmos do item 3.2.

4.3. Qual redação/alteração esta instituição sugere para o novo texto legal no que tange a este tema?

Ver redação do item 3.3 acima.

ESTOCAGEM

5. Estímulo ao desenvolvimento de instalações de estocagem de gás natural, inclusive reavaliação do modelo de outorga, tendo em vista o desenho de novo mercado de gás natural:

5.1. Quais medidas poderiam estimular o desenvolvimento de instalações de estocagem de gás natural no Brasil?

Primeiramente, é importante levar em conta que a estocagem de gás ainda é incipiente no Brasil, sendo razoável supor que o arcabouço legal a ser proposto ou alterado deva levar em consideração a necessidade de estímulo ao seu desenvolvimento.

A publicação da Lei nº 11.909/2009 (“Lei do Gás”), de 04 de março de 2009, foi a responsável por estabelecer regras legais de forma inédita para o tema. No entanto, essas regras se mostraram ineficientes para efetivamente fomentar projetos de estocagem no país.

Assim sendo, o estímulo à atividade de estocagem passa primordialmente por alterações na “Lei do Gás” que confirmem ao arcabouço legal maior clareza, simplicidade e compatibilidade com a natureza da atividade. As principais medidas identificadas nesse sentido são:

- 1. Maior clareza quanto à aplicação dos regimes de outorga e regras de transição entre eles. Vide justificativas e detalhamento no item 5.2.*
- 2. Substituição da menção à Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993 (“Lei de Licitações” ou “Lei Geral de Licitações”), por procedimentos semelhantes à licitação e ao julgamento descritos na “Lei do Petróleo” (Lei nº 9.478/1997), adaptados para a estocagem.*

Justificativas. A denominada “Lei de Licitações”, Lei nº 8.666/1993, estabelece (art.1º) as ‘normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios’. De uma forma geral, a Lei

8.666/1993 rege a relação de fornecimento ou contratação de bens e serviços necessários ao funcionamento da Administração Pública, o que não é o caso da natureza da contratação do serviço de estocagem. Assim como a exploração e produção de petróleo e gás (Lei 9.478/1997, 'Lei do Petróleo') e a construção/operação de gasodutos de transporte (Lei 11.909/2009, 'Lei do Gás'), a concessão da estocagem se refere ao contrato que a União estabelece com o concessionário para que ele explore um bem da União (no caso, uma formação geológica do subsolo) para fornecimento de serviço de estocagem a empresas interessadas na contratação de capacidade de estocagem de gás. Essa configuração é a mesma já existente para as atividades de (i) exploração/produção de petróleo e gás, no qual a União formaliza contrato com um concessionário, após licitação, para que ele explore e produza petróleo ou gás a ser comercializado por outros agentes econômicos, nos termos da Lei 9.478/1997, 'Lei do Petróleo'; e (ii) transporte de gás natural por meio de gasodutos, no qual a União formaliza, após licitação, contrato com um agente econômico concessionário, para que ele construa e opere o gasoduto de transporte cuja capacidade será utilizada por agentes econômicos interessados em contratar capacidade de transporte de gás, nos termos da Lei 11.909/2009, 'Lei do Gás'.

Dessa forma, como ocorre para a exploração/produção e para o transporte de gás natural por gasodutos, **é mais adequado à atividade de estocagem, tendo em vistas suas especificidades – a exemplo das outras atividades do setor de hidrocarbonetos supramencionadas – que a lei descreva os procedimentos e trâmites básicos para a licitação e o julgamento da licitação.**

Tendo em vista que a implantação da atividade de estocagem de gás em formações geológicas guarda mais semelhanças com a exploração/implantação de projetos de produção de campos de petróleo e gás, **são mais adequados à estocagem os dispositivos e procedimentos licitatórios na forma geral da Lei do Petróleo** para a exploração/produção de petróleo ou gás, adaptados para a atividade de estocagem, que, resumidamente (Seções III e IV do Capítulo V da Lei 9.478/1997): (i) determinam que o edital deve indicar o objeto da concessão e as fases para implantação da atividade e os programas exploratórios mínimos; (ii) estabelecem que os concorrentes devem atender a requisitos técnicos, econômicos e jurídicos previamente definidos em regulamentação (no caso, da ANP); (iii) definem regras para participação de consórcios; (iv) definem regras para participação de empresas estrangeiras e (v) definem regras mínimas para julgamento da licitação.

3. **Harmonização e unificação das regras de acesso de terceiros às estocagens concedidas e autorizadas.**

Justificativas. Atualmente, a 'Lei do Gás' traz apenas regra de acesso para estocagens concedidas. É importante que regras de acesso sejam as mesmas para as estocagens de gás, sejam elas concedidas ou autorizadas, pois trata-se de uma mesma atividade (estocagem) que difere apenas na modalidade de

outorga (vide item 5.2 para justificativas acerca do regime de outorga). Deve-se estabelecer em lei que tanto para estocagens concedidas como autorizadas deve haver um período máximo de acesso não-obrigatório. Esse período serve para garantir justa remuneração para os agentes responsáveis pela estocagem, incentivando sua implantação. Adicionalmente, o período de acesso não obrigatório não pode ser permanente, para que seja possível a otimização do uso da infraestrutura de estocagem e para que se evite comportamentos anticompetitivos. Adicionalmente, é importante que a ANP continue sendo a responsável pela regulação do acesso às estocagens, por sua estrutura de recursos humanos e técnicos.

4. Regras simplificadas de Ampliação de Capacidade.

Justificativas. Diferentemente do que ocorre para os gasodutos, a definição ‘a priori’ da capacidade é mais difícil de ocorrer, uma vez que apenas com a exploração e operação efetiva de um sítio é que se reúnem dados suficientes para uma avaliação mais precisa da capacidade. Como a definição de capacidade inicial não é trivial, torna-se portanto mais complexo em se mensurar o que significaria uma “ampliação de capacidade”, com base em uma capacidade inicialmente dada. Dessa forma, é importante que a ampliação de capacidade ocorra no âmbito do contrato de concessão a ser firmado e que se confira ao concessionário liberdade para definir a ampliação de capacidade conforme demanda do mercado e considerando as possibilidades geológicas. Essa simplificação não eximiria o concessionário de reportar capacidades máximas, úteis e totais, sendo que a definição e regulação de tais volumes deve ser realizada em regulamentação infralegal, no âmbito da regulação do acesso às estocagens.

5. Regras mais simplificadas para concessão de estocagem a agentes que previamente pesquisem e venham a sugerir sítios para estocagem

Justificativas. Atualmente, pela “Lei do Gás” e seu Decreto Regulamentador, agentes econômicos podem sugerir, para o Ministério de Minas e Energia, formações geológicas para fins de licitação futura para estocagem. Esse desenho legal, no entanto, não tem estimulado o surgimento de sítios de estocagem e tem sido alvo de críticas de agentes atuantes no setor.

Hoje, o agente econômico que investe recursos para o estudo e avaliação de uma determinada formação geológica não tem garantias de efetivamente explorá-la. Dessa forma, é importante que haja algum procedimento que estimule os agentes econômicos que efetivamente pesquisem novas formações.

5.2. É o entendimento desta instituição que há a necessidade de alterar o modelo de outorga das estocagens? Qual(is) seria(m) o(s) modelo(s) alternativo(s)?

Na verdade, há necessidade de conferir maior clareza quanto à aplicação dos regimes de outorga.

Atualmente, a Lei do Gás estabelece que a concessão se aplica a reservatórios de hidrocarbonetos devolvidos à União e em outras formações geológicas não produtoras de hidrocarbonetos (art. 38) e que o regime de autorização se aplica aos casos que não se encaixam no art. 38³.

A partir de uma interpretação específica do texto legal, considerou-se que agentes detentores de concessão de produção que tivessem interesse no desenvolvimento da atividade de estocagem poderiam ser autorizados, pois seria um caso de estocagem em um reservatório não devolvido à União e que ainda produz hidrocarbonetos. Em suma, a estocagem poderia ser autorizada em um reservatório sob concessão de E&P. Em linha com essa interpretação, foi editada a Resolução ANP nº 17/2015.

É necessário, no entanto, que os casos em que se apliquem concessão ou autorização estejam mais claramente definidos em Lei e, consequentemente, menos sujeitos a interpretações.

*Primeiramente, é importante salientar que não há a possibilidade de haver uma estocagem meramente autorizada, pois trata-se de exploração e uso de uma **porção do subsolo brasileiro, definida como bem da União** pelo art. 20, IX, da Constituição Federal de 1988. Adicionalmente, não é incomum que a atividade de estocagem acabe por promover alguma recuperação de óleo ou de outro recurso, o que seria impossível sob um regime meramente autorizativo, regime este que provém de ato administrativo discricionário e precário, onde o autorizatório não poderá se opor a uma possível vontade administrativa de extinção do ato.*

Assim sendo, é possível manter quase que inalterado o atual texto legal no que tange à concessão, estabelecendo claramente que a autorização se aplica à situação em que há uma concessão de produção em andamento.

É importante salientar que esse desenho regulatório mais claro poderia contribuir para fomentar a atividade de estocagem e que estaria em linha com a prática internacional, onde se observa maior frequência de desenvolvimento da estocagem em campos produtores de hidrocarbonetos em depleção.

5.3. Quais os custos e benefícios destes posicionamentos?

Os custos e benefícios mais relevantes estão expostos nos itens 5.1e 5.2. Os custos seriam mínimos e exigiriam apenas modificações da Lei do Gás e edição de regulamentações (para complementar o julgamento da licitação ou para regular o acesso, por exemplo). Já os benefícios mais relevantes seriam a adoção de regras claras e mais simples e maior definição para o processo licitatório, o que poderia fomentar a atividade, para casos em que o agente econômico tenha a iniciativa de pesquisar novas formações.

³ Lei 11.909/2009, Art. 40. A estocagem de gás natural em instalação diferente das previstas no art. 38 desta Lei será autorizada pela ANP, nos termos da legislação pertinente.

5.4. Qual redação/alteração esta instituição sugere para o novo texto legal no que tange a este tema?

Além das regras e alterações sugeridas nos itens 5.1 e 5.2, é importante que se aborde a necessidade de a ANP possuir a competência para realizar e autorizar pesquisas com vistas à estocagem. A Lei também deverá claramente: (i) estabelecer as fases dos contratos de estocagem; (ii) estabelecer a definição de gasodutos que pertencem à estocagem e (iii) manter a inaplicabilidade da cobrança de participações governamentais para o gás já importado/extraído e armazenado nas formações geológicas, nos termos já vigentes do artigo 38, §5º, da Lei 11.909/2009.