



CONTRIBUIÇÕES À CONSULTA PÚBLICA Nº 14/2016 DA
AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E
BIOCOMBUSTÍVEIS

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

- FÓRUM DO GÁS -

Dezembro 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 a ANP por promover a Consulta Pública nº 14/2016, com o objetivo de discutir as metodologias de cálculo das parcelas do preço referente ao transporte, que devem constar nos contratos de compra e venda de gás natural. O compartilhamento das informações e a possibilidade conferida aos agentes do setor em contribuir com o aprimoramento regulatório é essencial às boas práticas regulatórias, pois garante um processo transparente e isonômico em um mercado onde estes princípios são imprescindíveis.

Inicialmente, destaca-se a importância estratégica que o segmento de transporte representa para o desenvolvimento competitivo do mercado brasileiro de gás natural. O acesso de outros agentes à capacidade não utilizada nos gasodutos e a alocação de capacidade e dos custos com o transporte de forma eficiente e transparente são condições necessárias à atração de novos investimentos e à diversificação da oferta. Por isso, a discussão sobre as metodologias de cálculo da parcela de preço para remuneração do transporte – objeto de discussão nesta consulta pública – é de extrema relevância para promover um marco regulatório sólido e voltado à promoção da concorrência na cadeia de suprimento do gás.

Como a atividade de transporte de gás natural tem características de monopólio natural e que para a totalidade de gasodutos existentes o regime regulatório empregado na definição de tarifas reflete a lógica do custo do serviço, são essenciais tanto a atenção à homologação de valores que reflitam investimentos prudentes quanto a eficiência na alocação de capacidade, evitando-se ociosidade desnecessárias em uma malha que, devido à natureza do seu modelo de outorga, tende a ter custos relativamente elevados, conforme será demonstrado adiante. Desrespeitados estes dois conceitos, o resultado

esperado é a construção de gasodutos a custos ineficientes, ociosidade elevada e custos adicionais aos usuários do sistema, cenário que parece refletir a realidade atual da malha de transporte do país.

A presente consulta pública, embora não tenha discutido metodologia para definição da receita anual permitida – apenas discute a alocação dos custos com o transporte calculados com base nas receitas estabelecidas em contrato –, e também tenha tão somente proposto a alocação dos custos decorrentes da totalidade da ociosidade da malha entre todos os usuários, sem antes discutir a metodologia utilizada para seu cálculo, abre espaço para a discussão destes dois temas que, no entendimento do Fórum do Gás, antecedem, inclusive, a proposta de metodologia tarifária em discussão.

Por isso, esta contribuição tem por objetivo provocar tal debate a fim de se evitar que a presente consulta consolide as premissas que estão por trás dos valores de tarifas propostos sem antes discuti-las. Além desta introdução, este documento traz uma abordagem acerca da mensuração da capacidade ociosa na malha e da alocação de custos dela decorrente e também insere uma reflexão sobre as variáveis que embasaram a homologação das tarifas de transporte constantes dos contratos vigentes.

2. Definição e alocação de custos decorrentes de ociosidade na malha de transporte

Particularmente no que diz respeito à ociosidade da malha – que segundo a Nota Técnica nº 11/2016-SCM é de cerca de 49% – as discussões acerca desse valor, observadas durante Workshop realizado pela ANP no dia 25 de novembro de 2016, tornam evidente e urgente a definição e discussão de uma metodologia de cálculo de capacidade para, então, definir-se a ociosidade da malha e os agentes responsáveis em remunerar os custos decorrentes desta ociosidade. Com isso, espera-se poder efetivamente quantificar e alocar os custos relacionados a esta ociosidade que, não apenas pelo ônus que será imputado aos usuários, sinaliza também para o fato de que outros agentes poderiam ter a oportunidade de contratar capacidade para movimentar gás nos gasodutos de transporte.

Exemplo da necessidade de discussão prévia sobre as capacidades na malha e, conseqüentemente, sobre as responsabilidades associadas a elas, na Nota Técnica 002/2016-SCM, o regulador ressalta as dificuldades encontradas para o cálculo da capacidade de transporte decorrentes da falta de padronização e da lógica contratual

dos serviços de transporte que conferem ao carregador ampla flexibilidade para retirada do gás. Estas dificuldades sobrepõem à alocação dos custos com o transporte, sobretudo se custos não diretamente correlacionados com a atividade de transporte estão imputados na tarifação deste segmento.

Diante disso, seria necessário, portanto, que a ANP aprofundasse melhor a análise e apresentasse a memória de cálculo acompanhada de análises técnicas que embasaram a proposta em discussão. Isso porque, não é correto imputar aos demais agentes, um custo que decorre da reserva de capacidade objeto de decisão do carregador. Do mesmo modo, esta medida não parece conferir ao carregador os incentivos adequados para a otimização do uso da rede e cessão de capacidade de transporte.

De forma concisa, o Fórum do Gás não considera equitativa a decisão de compartilhamento da ociosidade da malha de transporte, visto que: i) não está clara a relevância desta ociosidade para garantir a integridade do sistema; e ii) os demais agentes não podem ser onerados por um custo que representa a “reserva de capacidade” do carregador, e que pode estar sendo utilizada como barreira à entrada de novos agentes, impedindo o desenvolvimento competitivo do mercado de gás natural no país.

Diante disso, as entidades signatárias desta contribuição consideram como alternativa à proposta de compartilhamento da ociosidade entre os usuários do sistema, que a ANP estabeleça medidas para evitar o repasse deste sobrecurso à sociedade brasileira, por exemplo, regulamentando o gerenciamento do congestionamento contratual, já previsto na RANP nº 11/2016, de modo a garantir a liberalização da capacidade não utilizada e a redução efetiva dos custos envolvidos.

Também deve estar claro nesta discussão qual a capacidade de transporte foi investida para atender aos investimentos anteriormente previstos pela Petrobras, por exemplo, unidades de fertilizantes, refinarias, etc, pois não faz sentido compartilhar com os demais agentes custos relativos à estratégia desta empresa. A não ser que a ociosidade seja devidamente justificada, a mesma não deverá ser compartilhada com os demais agentes, nem de forma transitória, a fim de se efetuar uma cobrança justa e competitiva para o serviço de transporte de gás.

3. Premissas para definição das Receitas Requeridas

Ademais, embora o objeto da consulta pública não seja a discussão dos custos do transporte de gás natural, mas sua alocação, o Fórum do Gás não pode concordar com as propostas desta consulta pública: alocação dos custos sem discussão prévia relativa à sua prudência e eficiência. Portanto, já como contribuição questiona a receita requerida objeto dos contratos vigentes e ressalta a importância de conferir maior transparência e oportunidade aos agentes do setor de melhor discutir este tema.

É essencial a atenção à homologação das tarifas, evitando-se sobrecustos e ociosidade desnecessária na malha, para evitar o repasse de custos ineficientes e adicionais aos usuários do sistema, cenário que parece refletir a realidade atual da malha de transporte do país.

As receitas requeridas objeto dos contratos e que foram consideradas para cálculo dos custos com o transporte, resultam em uma “tarifa” sob a qual os agentes não conseguem identificar as componentes envolvidas em sua determinação, ainda mais quando se considera a remuneração da capacidade ociosa proposta. Assim, antes de qualquer decisão sobre a alocação dos custos do transporte a ANP deve disponibilizar os dados que subsidiaram o cálculo da tarifa proposta – custo de capital, taxa de remuneração e depreciação dos ativos, custos operacionais, projeções de vendas, receitas previstas em contrato, detalhamento dos fluxos de gás natural e os volumes médios transportados e alocados em cada ponto de entrada e saída do sistema de transporte – junto com a análise técnica e criteriosa desta agência, destacando a eficiência dos investimentos e dos custos operacionais empregados.

Como o segmento de transporte é um elo estratégico da cadeia produtiva do gás natural, caso seja identificada alguma irregularidade ou sobrecusto injustificável nesta análise, estes custos não devem ser repassados aos consumidores no pagamento das tarifas finais.

De forma a destacar a importância do aprofundamento da análise pela ANP, mencionamos o cálculo da tarifa para o gasoduto Coari-Manaus realizado pela agência reguladora a pedido da ANEEL – agência reguladora do setor elétrico. Em valores de 2009, como não havia acordo entre as partes sobre a tarifa devida, era praticado o valor de US\$ 4,44/MMBtu¹ (R\$ 13,31/MMBtu). Em atendimento ao pedido da ANEEL, o cálculo tarifário efetuado pela ANP conferiu uma redução do valor desta tarifa, que

¹ Considerando taxa de câmbio de US\$/R\$: 3.

resultou em US\$ 4,01/MMBtu (R\$ 12,04/MMBtu), cerca de 10% menor à anteriormente praticada, caracterizando num benefício aos usuários do sistema, sobretudo aos consumidores finais.

Ainda, análise divulgada pelo Programa +Gás Brasil, elaborada pela consultoria Gas Energy, demonstra que se avaliarmos a base de ativos pelo cálculo do Valor de Reposição Atualizado (VRA) – o qual considera os valores de gasodutos internacionais e um “fator de tropicalização” dos investimentos no Brasil na ordem de 40% a 50% de sobrepreço – e ainda levamos em conta os anos de depreciação já decorridos, os valores dos ativos de transporte brasileiros não são suficientes para cobrir o endividamento de longo prazo. Isto demonstra o alto custo dos investimentos de transporte incorridos pela Petrobras e que refletem nas tarifas atuais pagas pelos consumidores.

Ademais, este mesmo estudo demonstra que as “tarifas de transporte” brasileiras, levando em consideração este sobrepreço, foram dimensionadas para 20 anos de autorização e uma taxa WACC de 12%, em média. A título de comparação, a taxa de remuneração utilizada para análise da remuneração dos investimentos do projeto do gasoduto Brasil-Central foi cerca de 6%. Ainda, quando se observa que todas as autorizações de dutos foram estendidas por mais 30 anos após a promulgação da Lei do Gás, fica evidente, como cita a Gas Energy, que os usuários do sistema repassaram cerca de US\$ 9 bilhões ao sistema Petrobras sem ter a contraprestação de uma melhoria na competitividade deste insumo.

O Fórum do Gás solicitou maiores informações à agência reguladora através da correspondência enviada à ANP: abertura das premissas e dos dados consideradas no cálculo das tarifas de transporte – CAPEX, OPEX, taxas de remuneração e depreciação dos investimentos, período considerado no fluxo de caixa, projeção de vendas, detalhamento dos fluxos considerados, dentre outros. Em resposta, a ANP informou as receitas líquidas atuais das transportadoras, que foram utilizadas para a mensuração das tarifas propostas, que resultam numa receita líquida total de R\$ 9.490 milhões/ano.

No entanto, se for considerado os valores constante dos contratos de transporte informados pelas transportadoras – capacidade contratada e tarifa anual equivalente – o valor encontrado é cerca de 5% menor ao informado pela ANP. Além disso, se for considerada, ainda utilizando os valores informados nos sites das transportadoras, uma

taxa de remuneração – WACC – próxima à praticada pela Comgás (distribuidora local de gás canalizado do Estado de São Paulo), nota-se uma significativa diferença – da ordem de 40% – entre o valor de receita informado pela ANP e a receita requerida calculada com base nos custos publicados pelas transportadoras.

Importante ressaltar que este momento particular do setor – desinvestimento e redução do papel da Petrobras na coordenação da indústria do gás natural brasileira, concomitante à iniciativa do MME em reformular o arcabouço regulatório do gás – pode configurar-se como uma oportunidade única para promover maior isonomia entre os agentes que queiram ofertar gás ao mercado e maior transparência aos custos relativos ao transporte. Nesta acepção, mais uma vez, o Fórum do Gás enfatiza que é fundamental o acesso dos agentes à análise e a todos os dados que foram considerados para o cálculo da tarifa de transporte proposta, pois os usuários finais não devem assumir o pagamento deste sobrecusto.

Como citado anteriormente, os contratos existentes não ofertam um produto padronizado e muitos não especificam a quantidade contratada por ponto de entrega e recebimento do gás, o que dificulta a mensuração da capacidade contratada e a determinação da ociosidade da rede. Neste sentido, não está claro se o regulador avaliará o objeto de cada contrato para adequar os critérios de cálculo tarifário à luz das novas metodologias objeto de análise. Esta medida é relevante para que sejam identificados os possíveis impactos tarifários e as possibilidades de contratação da capacidade de transporte que poderá ser cedida pelo carregador incumbente, de modo a garantir a otimização da rede e um sistema tarifário voltado à promoção da concorrência.

4. Modelo de entradas e saídas

Em relação à proposição de implementação do modelo tarifário por entradas e saídas a partir de uma abordagem matricial, dado os elementos colocados em consulta pública parece adequada a escolha deste modelo. Contudo, o Fórum do Gás considera necessário um aprofundamento das especificidades e da operacionalidade do modelo amparando as decisões em Análise de Impacto Regulatório (AIR) que possibilite uma análise mais completa das alternativas e suas implicações ao setor como forma de

conferir maior clareza das vantagens advindas desta proposta em relação às alternativas apresentadas.

5. Associações Signatárias da Presente Contribuição:

