



FORMULÁRIO DE COMENTÁRIOS E SUGESTÕES
CONSULTA PÚBLICA Nº 20/2018 - DE 20/08/2018 a 19/09/2018

NOME: ABIVIDRO – Associação Brasileira da Indústria de Vidro

- agente econômico
 consumidor ou usuário

- representante órgão de classe ou associação
 representante de instituição governamental
 representante de órgãos de defesa do consumidor

Consulta Pública sobre a proposta da Resolução que dispõe sobre a obrigatoriedade de apresentação de dados de preços relativos à comercialização de derivados de petróleo, gás natural e biocombustíveis e dá outras providências.

I A ABIVIDRO congratula a ANP pela discussão a transparência na formação dos preços de gás natural. Após a liberalização dos preços dos combustíveis e do gás natural pela Lei nº 9478/1997 – Lei do Petróleo, a metodologia de precificação do gás adotada pela Petrobras – única ofertante do energético – passou a ser difusa. Antes, o preço máximo comercializado no mercado era calculado com base em uma fórmula paramétrica, definida Portaria Interministerial MME/MF nº 003/2000. Era possível identificar os custos referentes à molécula e ao transporte. No entanto, no final de 2007, a estatal adotou uma Nova Política de Preços (NPP), composta por uma parcela variável e uma parcela fixa, tornando menos transparente a formação dos preços do gás natural aos consumidores. É importante ressaltar que, não obstante tenha sido instada a divulgar elementos essenciais dos contratos NPP, a Petrobras insiste em mantê-los sob sigilo. Essa situação foi, inclusive, discutida no âmbito do CADE, que chegou à conclusão que houve diferenciação nas relações entre Petrobras e suas partes relacionadas em comparação com outras concessionárias. E vale lembrar que a própria ANP reputa a NPP como um retrocesso à transparência (na medida em que facilita, inclusive, a prática de subsídios cruzados entre as operações de produção e transporte do gás).

Esta prática tornou a trajetória dos preços do gás menos previsível. Embora, utilizando-se dos mesmos indexadores da fórmula paramétrica estabelecidos, não mencionava as variáveis utilizadas na formulação dos preços, *contrariando um dos princípios norteadores da publicação da Portaria MME/MF nº 003/2000, qual seja, o de dar maior transparência à formação de preços e a correta sinalização dos custos incorridos ao longo da cadeia de valor do gás natural*¹. Por fim, em dezembro de 2016, houve um novo ajuste na fórmula de preços (NPPa). Em atendimento ao disposto na RANP nº 52/2011, os agentes vendedores, ao registrarem seus contratos de compra e venda, deveriam informar as parcelas relativas à molécula e ao transporte. . Contudo, novamente houve alterações nas

¹ ANP. Nota Técnica Conjunta nº 002/2011-CDC-SCM, de 27 de dezembro de 2001. Disponível em:
http://www.anp.gov.br/images/Notas_Tecnicas/nota_tecnica_conjunta_no.cdc-scm.pdf

variáveis utilizadas para precificar a molécula, o que resultou em aumento do preço final do gás comercializado, sem qualquer previsibilidade ao mercado.

A ausência de sinalização adequada em relação ao comportamento dos preços nacionais, impacta diretamente o planejamento estratégico, sobretudo a análise de viabilidade em relação ao uso de combustíveis substitutos, e as decisões de investimento das indústrias de vidro no consumo de gás natural, as quais a ABIVIDRO representa. Neste sentido, a transparência na formação dos preços do gás natural, proposta pela ANP, é fundamental num contexto de elevada concentração no suprimento do energético.

Este cenário se torna ainda mais complexo dado que os consumidores finais possuem condições restritivas de negociar diretamente seu próprio fornecimento. Desta forma, os vidreiros compram o gás das distribuidoras locais: ou porque não existe efetiva abertura do mercado livre em determinados estados – já que a regulação do consumidor livre é uma competência das agências reguladoras estaduais ou das secretarias de governo responsáveis pelo tema – ou porque não há oferta alternativa, devido às inúmeras barreiras existentes que limitam a outros supridores terem acesso ao mercado consumidor. Incluindo, mas não se limitando, ao domínio da estatal nos demais elos da cadeia – detentora de praticamente a totalidade da malha dutoviária do Brasil, única carregadora dos gasodutos de transporte e com participação direta/indireta na quase totalidade das concessionárias distribuidoras – gargalos em **essencial facilities** (na prática não houve a flexibilização do monopólio). Ademais, muitas distribuidoras locais têm a Petrobras como acionista, o que justifica com mais veemência o acompanhamento da autoridade regulatória na comercialização do gás natural, a fim de monitorar práticas nocivas à concorrência (na prática, é moroso e não é adequado à dinâmica do novo mercado de gás natural que se propõe), decorrentes da posição dominante – vertical e horizontal – do supridor, tais como cláusulas excessivamente punitivas à contraparte, transferência do risco do negócio exclusivamente ao consumidor, e condições discriminatórias na negociação.

Deste modo, para tornar efetiva a transparência dos preços, a ANP propõe a padronização dos contratos de compra e venda, que serão negociados preferencialmente em mercado organizado. E na ausência de empresa especializada para a divulgação destas informações, como determinará a regulação, a própria agência ficaria responsável pela publicidade dos dados. No entanto, não ficou claro na minuta de resolução e no documento técnico que subsidia a análise, quais serão os critérios para padronização destes contratos: se seriam discutidas e propostas algumas cláusulas-padrão ou haveria a formatação de um contrato padrão na íntegra [\[um contrato padrão parece mitigar a possibilidade de que outros elementos que impactem no preço sejam reputados como confidenciais\]](#). Da mesma forma, não ficou claro como será a divulgação das informações constantes nos contratos não-padronizados.

A ABIVIDRO entende que algumas informações podem ser estratégicas e, embora devam ser de conhecimento da ANP no exercício de sua função como reguladora e fiscalizadora, podem ser sensíveis se divulgadas para todo o mercado. Assim, sugerimos que a forma de padronização dos contratos seja objeto de uma discussão mais aprofundada, com respaldo em análises de custo/benefício em sua implementação. Frisa-se, no entanto, que toda informação que possa permitir práticas nocivas ao desenvolvimento do mercado devem ser reveladas, primando-se pela transparência e eficácia das transações comerciais.

Em relação à divulgação dos preços por empresas especializadas, considera-se que são relativamente custosas o que pode restringir o acesso a estas informações a um público específico. Neste sentido, sugere-se, mesmo havendo a publicidade dos preços por estas empresas especializadas, que a ANP também publique relatórios periódicos para o público em geral até que se tenha um mercado líquido de gás [essa solução parece bem adequada e já poderia ser objeto de um artigo da norma abaixo].

Cabe mencionar que a experiência internacional corrobora a divulgação dos preços de venda ao mercado como algo positivo. A Order nº 704² da Federal Energy Regulatory Commission (FERC), autoridade regulatória dos Estados Unidos, publicada em 2007 delibera sobre a transparência no suprimento do gás natural. De acordo com a norma em referência, os participantes do mercado que operam sob *Blank Sales Certificate*³ ou comercializem volumes superiores a 2,2 milhões de MMBtu/ano, devem informar anualmente as transações físicas e os indexadores de preços utilizados nos contratos efetivados no ano anterior. O objetivo principal da regulação foi estabelecer a confiança dos agentes em relação à formação dos preços de referência utilizados como indexadores nos contratos, mas também i) estimar o volume das transações físicas e os respectivos indexadores utilizados; ii) o tamanho relativo dos *traders* para avaliar algum tipo de concentração no mercado; e iii) o volume das transações a preços negociados bilateralmente.

Do mesmo modo, a Australian Competition & Consumer Commission (ACCC) entendeu a divulgação dos preços de venda, assim como demais condições contratuais que possam afetar os custos ou aumentar os riscos nas contratações de gás natural – por exemplo cláusulas de *take-or-pay* – como algo benéfico ao mercado. Ainda, conforme o Interim Report: Gas Inquiry April 2018, como forma de aprimorar a transparência dos preços que podem impactar as transações comerciais no mercado australiano, a ACCC considerou importante também a publicação dos preços *netback* do GNL, que podem exercer grande influência na formação dos preços domésticos⁴.

² Para maiores informações acessar: <https://www.ferc.gov/legal/maj-ord-reg.asp>

³ FERC Transaction Report. FERC Form nº. 552: Annual Report of Natural Gas Transactions Blanket Certificate. A blanket certificate means either (i) a blanket marketing certificate granted to a person that is not an interstate pipeline pursuant to 18 CFR § 284.402 or (ii) a blanket certificate for unbundled sales service granted to an interstate pipeline pursuant to 18 CFR § 284.284. Disponível em: <https://www.ferc.gov/CalendarFiles/20080421170625-Form%20552%20Technical%20Conference%20Documents.pdf>

⁴ *In many ways, the domestic gas market is opaque and continues to be dominated by confidential bilateral GSAs, giving C&I users limited insight into the prices being agreed in the market. (...) A further problem for C&I [commercial and industrial] users is the lack of information available to assist them to understand all the factors that are driving domestic gas prices and how those factors are reflected in the prices. In particular, there is a lack of consensus about the role of LNG netback prices in shaping domestic gas prices. The lack of readily available pricing information impairs competitive bargaining and favours large incumbents in gas price negotiations. While some disparity has always existed, the disparity widens when the number of offers made by suppliers is reduced.* [g.n]

Para maiores informações acessar: <https://www.accc.gov.au/publications/serial-publications/gas-inquiry-2017-2020/gas-inquiry-april-2018-interim-report>

É relevante pontuar que a divulgação dos contratos padronizados diminuiria os custos de pesquisa ou custos de busca. Além disso, não há elementos empíricos que demonstrem um aumento de colusão no país em função do incremento da transparência, mormente em se tratando de um mercado de baixíssima concorrência e alta integração vertical.

Podemos, por fim, tratar sobre a desnecessidade do regulador determinar uma periodicidade mínima para reajustes de preços. Parece que essa prática tem apenas a função de inflacioná-los e não garante previsibilidade alguma (considerando que não há transparência na formação dos preços e entre os elos da cadeia de produção e transporte).

Por fim, a ABIVIDRO apresenta abaixo sugestões à minuta de resolução da presente Consulta Pública nº 20/2018, com o objetivo de contribuir com o processo de transparência da formação dos preços do gás natural, conforme proposta da ANP.

ARTIGO DA MINUTA	PROPOSTA DE ALTERAÇÃO	JUSTIFICATIVA
<p>Art. 6º</p>	<p>Art. 6º A transparência em relação à formação de preços do mercado de gás natural se baseia na padronização dos contratos de compra e venda de gás natural e na divulgação ao mercado de informações suficientes <u>elementos contratuais relativos às condições de aquisição do gás</u>, inclusive no que se refere aos preços praticados, para a realização de negócios em bases equânimes entre os participantes do mercado.</p> <p>§ 1º As informações e o período no qual estas deverão ser divulgadas será determinado pela ANP, de forma a assegurar que os consumidores e os mercados competitivos estejam protegidos dos efeitos adversos de uma colusão ou de outros comportamentos anticoncorrenciais.</p> <p>§ 2º Na ausência de efetiva divulgação das cotações de mercado por empresa especializada, nos critérios estabelecidos pela ANP, esta se encarregará de publicar as informações relativas ao preço do gás natural, <u>conforme disposto no § 1º deste artigo</u>.</p>	<p>Na minuta de resolução proposta a ANP altera a RANP nº 52/2011, que trata: i) da autorização da prática de comercialização de gás natural, dentro da esfera da União; ii) do registro do agente vendedor; iii) e do registro de contratos de compra e venda de gás natural.</p> <p>As alterações propostas pela agência detalham as informações que deverão ser encaminhadas pelos vendedores e compradores à agência reguladora, para a efetiva transparência dos preços de mercado.</p> <p>Assim, para manter a coerência com o disposto na RANP nº 52/2011, propomos a alteração do § 2º do Art. 6º, conforme destacado.</p>

<p>Art. 7º</p>	<p>Art. 7º A ANP promoverá a elaboração <u>estabelecerá a forma de padronização</u> dos contratos padronizados de compra e venda de gás natural com a participação dos agentes econômicos e da sociedade, por meio de consulta e audiência públicas.</p> <p>§ 1º Para fins de atendimento da transparência na formação de preços do mercado de gás natural, da padronização dos contratos, do aumento de liquidez do mercado de gás natural e da redução de custos de transação, o ambiente de negociação dos contratos padronizados será preferencialmente o de mercado organizado de gás natural.</p> <p>§ 2º A ANP poderá celebrar acordos de cooperação técnica com entidades administradoras de mercado organizado de gás natural.</p>	<p>Não ficou claro na minuta de resolução e no documento técnico que subsidia a análise, quais serão os critérios para padronização destes contratos, se seriam discutidas e propostas algumas cláusulas-padrão ou se haveria a formatação de um contrato padrão na íntegra.</p> <p>Contratos padronizados são largamente utilizados nas transações de curto prazo, por estas negociações exigirem maior dinamismo à entrega do produto. Contudo, contratações de longo prazo, em geral, requer a adequação contratual à operacionalidade do perfil de consumo. Assim, pode não ser trivial a algum setor ou segmento industrial específico aderir à contratação-padrão, tendo, no limite, suas informações contratuais estratégicas divulgadas a todo o mercado, caso adotassem os contratos não-padronizados.</p> <p>Neste sentido, sugerimos que a ANP avalie a discussão deste tema em consulta e audiência públicas específicas para que os elementos necessários a uma análise mais robusta possam ser melhor avaliados pelo mercado.</p> <p>Contudo, ressalta-se que mesmo nestas condições se houver alguma informação que possa prejudicar o processo competitivo ou permitir práticas nocivas ao desenvolvimento do mercado, estas devem ser reveladas, primando-se pela transparência e eficácia das transações comerciais.</p>
<p>Art. 8º</p>	<p>Art. 8º Fica vedada a utilização de cláusulas de restrição de destino nos contratos de compra e venda de gás natural, assim como qualquer <u>prática discriminatória ou abusiva e restrição</u> que potencialmente limite a concorrência no</p>	<p>Atualmente, os contratos de suprimento de gás natural preveem cláusulas para reduzir os riscos dos fornecedores. Uma delas, refere-se à Penalidade Gás de Ultrapassagem (PGU), em que é prevista a cobrança de</p>

	<p>mercado de gás natural, podendo o adquirente comercializar o produto adquirido para qualquer interessado, respeitada a regulamentação vigente.</p>	<p>um preço diferenciado, cerca de 70% superior ao valor de venda estabelecido em contrato, caso a Quantidade Diária Retirada (QDR) supere em 3% a Quantidade Diária Contratada (QDC).</p> <p>No entanto, importa ressaltar que o mercado de gás natural no Brasil possui, atualmente, apenas um supridor e não há liquidez e mecanismos de mercado para que os agentes possam gerenciar/negociar riscos e flexibilidades da contratação. No limite, esta penalidade (PGU) pode ser interpretada como se o preço no mercado <i>spot</i> fosse necessariamente 70% superior ao preço de venda estabelecido em contrato.</p> <p>Ademais, o usuário final, mesmo sendo um grande consumidor, muitas vezes não tem a possibilidade de negociar diretamente as condições de suprimento: ou porque não existe a regulamentação do mercado livre em determinados estados, já que é uma competência das agências reguladoras estaduais ou das secretarias de governo responsáveis pelo tema; ou porque não há supridor que possa ofertar gás, devido às inúmeras barreiras existentes que limitam o acesso ao mercado consumidor.</p> <p>Cabe hoje, portanto, ao consumidor suportar as cláusulas negociadas e repassadas pelas distribuidoras estaduais, que seguem a lógica seguem <i>pass-through</i>, diante de contratos que não possuem qualquer transparência, pelo contrário, são tratados como confidenciais, incluindo cláusulas que determinam a formação do preço de venda. E quando estes contratos são alterados, os consumidores industriais não possuem a previsibilidade necessária para ajustarem sua estratégia de produção.</p>
--	---	---

		<p>Por fim, importa ressaltar que algumas cláusulas de penalidade, como exemplo a PGU, podem ser ainda mais punitivas para alguns perfis de consumo, e podem, portanto, quando colocadas de forma imperativa, causar distorções ou discriminação entre consumidores.</p> <p>Sendo assim, a ABIVIDRO sugere a alteração do artigo 8º para que a ANP possa avaliar e, quando for o caso, em conjunto com os órgãos de defesa da concorrência, impedir estes tipos de cláusulas, excessivamente punitivas, nos contratos de comercialização de gás natural. Parece ser importante que essa regulação já estabeleça objetivamente tipos de práticas que deverão ser reputadas como abusivas ou discriminatórias. Isso porque, no caso concreto, a autoridade de defesa da concorrência pode não se debruçar sobre cláusulas específicas (como a PGU) – ou pode demorar muito para chegar a um entendimento.</p>
<p>Art. 13</p>	<p>Art. 13.....</p> <p>“Art. 12. Os agentes vendedores e os agentes compradores deverão comunicar à ANP, até o décimo quinto dia do mês subsequente, os volumes de gás natural comercializados e os preços de venda praticados, utilizando o formulário disponível na página da ANP na internet (http://www.anp.gov.br).</p> <p>§ 1º A ANP divulgará mensalmente, até o décimo dia útil do segundo mês subsequente, as seguintes informações relativas à atividade de comercialização de gás natural:</p>	<p>Tão importante quanto os percentuais de <i>take-or-pay</i>, é a transparência em relação aos percentuais sobre o encargo de capacidade de transporte aplicado. Isto porque este tipo de cláusula pode sinalizar vantagens relativas desproporcionais e práticas discriminatórias.</p> <p>Como exemplo, podemos mencionar condições mais severas e mais inflexíveis na comercialização de gás natural impostas a determinados segmentos em prol de outros, sobretudo quando esta contratação é amparada por contratos não-padronizados. Assim, a ABIVIDRO sugere a inclusão de divulgação dos percentuais referentes aos encargos de capacidade de transporte, ponderado pelo volume.</p>

<p>I - volume médio diário, <u>em MMBtu</u>, comercializado por ponto de transferência de propriedade;</p> <p>II - preço médio de venda, ponderado pelo volume, <u>com distinção dos custos referentes à molécula e ao transporte, caso houver, estabelecidos em R\$/MMBtu</u>, por local de ponto de transferência de propriedade e modalidade de prestação de serviço; e</p> <p>III - percentual, ponderado pelo volume, dos compromissos de retirada mínima mensal, pelos compradores de gás natural por modalidade de prestação de serviço.</p> <p><u>IV- percentual, ponderado pelo volume, referente ao encargo mensal de capacidade de transporte, pelos vendedores ou compradores, conforme o caso, por modalidade de prestação de serviço.</u></p> <p>§ 2º A ANP restringirá a divulgação das informações relativas ao volume e ao preço médio da compra e venda de gás natural realizado em ponto virtual de negociação dentro do sistema de transporte. <u>[não compreendi esse ponto no contexto que está sendo discutido]</u></p> <p>§ 3º A ANP, a seu critério, poderá solicitar aos agentes vendedores e aos agentes compradores o envio de informações para o acesso às notas fiscais eletrônicas (NFEs) e aos conhecimentos de transporte eletrônico (CTEs), quando aplicável, referentes às operações de compra e venda realizadas por esses agentes na esfera de competência da União.” (NR)</p> <p><u>§ 4º Os agentes vendedores ou compradores que não utilizarem o contrato padronizado, cujas cláusulas</u></p>	<p>Do mesmo modo, sugere-se a divulgação do volume médio diário considerando a referência em MMBtu e dos preços médios de venda em R\$/MMBtu para tornar clara a equivalência energética dos recursos transacionados e facilitar a análise de preço pelos agentes do setor.</p> <p>Sugerimos que os seguintes agentes compradores deverão utilizar os contratos padronizados e ter suas condições de compra divulgadas ao mercado: (i) distribuidoras locais de gás canalizado, GNC e GNL, (ii) outros produtores e (iii) comercializadores. Desse modo, ficam excluídos os consumidores livres, em função da preservação de suas estratégias concorrenciais – lembrando que esse agente é o único que não está sob a égide da ANP.</p>
--	---

	<u>divergentes impactem na precificação do gás, terão os preços divulgados em separado.</u>	

Este formulário deverá ser encaminhado à ANP para o endereço eletrônico: transparencia_precos@anp.gov.br, fax (21) 2112-8129, ou diretamente em um dos protocolos da ANP indicado no item 2.1 do Aviso dessa Consulta Pública.