



GÁS PARA CRESCER

**Comitê Técnico para o Desenvolvimento da
Indústria do Gás Natural - CT-GN**

**Grupo de Trabalho
Supridor de Última Instância**

Relatório

Relação dos Participantes do Grupo de Trabalho

Coordenador	Empresa/Instituição	Associação
José Mauro Coelho	EPE	-

Relator	Empresa/Instituição	Associação
Gabriel Costa	EPE	-

Participantes	Empresa/Instituição	Associação
Aline Santos	EPE	-
Ana Claudia Pinto	EPE	-
João Felipe de Oliveira	EPE	-
Luiz Paulo Silva	EPE	-
Marcelo Ferreira Alfradique	EPE	-
Anna Luiza Stival	ABEGÁS	-
Jean-Marie Gauthey	Engie	IBP
Marco Antonio Fidelis	ANP	-

Nota: a ABEGÁS participou da Iniciativa Gás para Crescer, incluindo o GT Supridor de Última Instância, até o dia 17 de abril de 2017. Este Relatório contempla as contribuições daquela Associação até esta data.

Sumário

Lista de Siglas	4
Sumário Executivo	5
Introdução.....	6
1. Definição	7
2. Experiência Internacional	8
2.1 Diretiva Geral da União Europeia.....	8
2.2 Implementação do SUI em Países da União Europeia.....	10
2.2.1 Espanha	10
2.2.2 Itália	11
2.2.3 França.....	11
2.2.4 Reino Unido	11
2.2.5 Portugal	12
2.3 Estados Unidos da América (EUA)	12
2.4 Argentina.....	12
3. Aplicações para o Caso do Brasil	14
3.1 Clientes Elegíveis a Serem atendidos pelo SUI.....	14
3.2 Situações nas quais o SUI poderá ser acionado	15
3.3 Metodologia para seleção do SUI.....	15
3.4 Tarifa para remuneração do SUI.....	16
4. Exigências Legais, Regulatórias e Tributárias	17
5. Conclusões.....	18
Referências	21

Anexos

Anexo A. Atas de Reunião

Anexo B. Apresentações para condução das reuniões

Anexo C. Apresentações realizadas por especialistas

Lista de Siglas

Sigla	Significado
CDL	Companhia Distribuidora Local
CUR	Comercializador de Último Recurso
ERSE	Entidade Reguladora do Sector Energético
FUI	Fornecedor de Última Instância
GNL	Gás Natural Liquefeito
GUI	Gás de Última Instância
PUI	Provedor de Última Instância
SUI	Supridor de Última Instância
TUR	Tarifa de Último Recurso
UE	União Europeia

Sumário Executivo

A abertura do mercado brasileiro de gás natural objetivada pela Iniciativa Gás para Crescer necessitará de regras para garantir o bom funcionamento do mercado e garantir a entrada de novos agentes, além de permitir a proteção dos clientes vulneráveis e a operação de troca de fornecedor (mercado livre).

Em diversos países, o Supridor de Última Instância - SUI é o responsável por garantir a oferta de gás natural aos consumidores vulneráveis conectados à malha de gasodutos que por algum motivo não conseguem ser supridos por um dos agentes em livre concorrência. Esta responsabilidade pode ser definida de forma global, por tipo de cliente, ou por região geográfica, podendo haver um ou vários supridores.

No Brasil, os consumidores vulneráveis a serem protegidos podem ser, por exemplo, aqueles que possuem as seguintes características:

- clientes residenciais (cativos);
- clientes não residenciais que realizem algum tipo de atividade essencial.

O SUI poderá ser acionado, por exemplo, nos seguintes casos:

- interrupção do fornecimento pelo supridor original; e/ou
- falência ou revogação de licença do supridor original.

A escolha do agente que será definido como SUI deve ser realizada com base nas capacidades de fornecimento e gerenciamento de *portfolio*, além de sua flexibilidade operacional. Portanto, no cenário brasileiro atual, o incumbente deveria, inicialmente, assumir a função de SUI, e, posteriormente, com uma maior concorrência no mercado, a regra de designação do SUI poderá evoluir para refletir as condições e os princípios de mercado.

As tarifas para remuneração do SUI, podem ser reguladas *a priori* pelo órgão competente (ANP), e neste caso o consumidor pagaria aquela tarifa, e não a tarifa do fornecedor que falhou, apenas durante o período da falha.

Entretanto, avalia-se que na situação atual do mercado brasileiro de gás natural é provável que os consumidores residenciais e não residenciais que exercem atividade econômica essencial continuem fazendo parte do mercado regulado das CDLs. Portanto, não parece haver, neste cenário, consumidores elegíveis a serem atendidos por um SUI.

Porém, há possibilidade, no futuro, da necessidade do SUI. A proposta deste Grupo de Trabalho é a de, na nova lei, definir-se o Supridor de Última Instância, e na regulamentação detalharem-se:

- quais os consumidores elegíveis a serem atendidos (consumidores protegidos);
- em quais situações o SUI será acionado;
- qual a metodologia para seleção do SUI pelo órgão regulador; e
- quais as tarifas para suprimento de última instância.

Introdução

(Adaptado do Relatório Técnico da Iniciativa Gás para Crescer)

Lançada pelo Senhor Ministro de Estado de Minas e Energia Fernando Coelho Filho, em 24 de junho de 2016, a iniciativa Gás para Crescer, tem como objetivo propor medidas concretas de aprimoramento do arcabouço normativo do setor de gás natural, tendo em vista a redução da participação da Petrobras nesse setor.

O que se pretende é lançar as bases para um mercado de gás natural com diversidade de agentes, liquidez, competitividade, acesso à informação e boas práticas, e que contribua para o crescimento do País. As premissas dessa iniciativa compreendem a adoção de boas práticas internacionais, aumento da competição, diversidade de agentes, maior dinamismo e acesso à informação, participação dos agentes do setor e respeito aos contratos, de modo a construir um ambiente favorável à atração de investimentos, prioritariamente privados.

Ressalte-se que, no Brasil, como em grande parte do mundo, a indústria de gás natural desenvolveu-se a partir da ação de uma grande companhia estatal, com posterior redução da participação do agente incumbente e a entrada de novas empresas nos diversos segmentos da cadeia. Especificamente no que concerne ao suprimento de gás natural, é importante que seja avaliado o risco de interrupção do fornecimento, sobretudo em relação a produtores ou comercializadores que não possuam um *portfolio* extenso de opções de fornecimento, ou estratégicas de flexibilidade operacional.

Este risco se torna mais iminente no período transitório de abertura do mercado, podendo ser gerenciado e mitigado por meio de *back-ups* de fornecimento definidos em contrato pelas partes, e/ou precificado com posterior repasse dos custos aos clientes finais. Porém, em alguns casos, pode haver consumidores cativos que não tenham acesso a estes recursos de mitigação de riscos, o que torna necessária a pré-definição de um supridor alternativo. Sendo assim, existe a necessidade de se avaliar o estabelecimento da figura do Supridor de Última Instância – SUI.

O presente relatório busca apresentar a definição geral do conceito de suprimento de última instância na União Europeia - UE, explicando resumidamente a implementação individual desta figura nos marcos regulatórios de alguns países selecionados. Em seguida, são analisados aspectos do mercado brasileiro de gás natural buscando-se avaliar a necessidade de estabelecimento do SUI no País, além de serem avaliadas as modificações necessárias no marco legal e regulatório.

1. Definição

A figura do Supridor de Última Instância - SUI surge da necessidade de proteção a clientes potencialmente vulneráveis. Sendo assim, é o responsável por garantir a oferta de gás natural aos consumidores vulneráveis ou protegidos conectados à malha de gasodutos que por algum motivo não conseguirem ser supridos por um dos agentes em livre concorrência, sob a ótica de que o corte no suprimento para esses clientes geraria danos sociais e econômicos. Esta responsabilidade pode ser definida de forma global, por tipo de cliente, ou por região geográfica, podendo haver um ou vários supridores.

O Supridor de Última Instância pode ser acionado em variadas situações, conforme definido nos marcos regulatórios de diversos países, como por exemplo:

- interrupção do fornecimento pelo supridor original;
- falência ou revogação de licença do supridor original;
- em casos onde o cliente não possua um supridor de gás definido;
- em caso de expiração do contrato de fornecimento de gás natural.

Cabe ressaltar que há outros serviços que se tornam necessários em um mercado com diversidade de agentes e possibilidade de contratação de curto prazo, e que geralmente não são de atribuição do Supridor de Última Instância, como por exemplo:

- balanceamento da malha de gasodutos de transporte – esta atribuição deve ser dada aos carregadores, transportadores ou operadores do sistema de transporte, com regras determinadas nos Códigos de Rede;
- gestão de emergências e contingências – esta atribuição deve ser detalhada em âmbito governamental, já sendo inclusive prevista na Lei do Gás, artigo 22, inciso III; e
- fornecimento de curto prazo - deve ser disciplinado pelas regras de comercialização e de contratação de fornecimento de gás natural, se constituindo em atividade econômica.

Sendo assim, tais atividades não serão detalhadas no estudo deste Grupo de Trabalho.

2. Experiência Internacional

2.1 Diretiva Geral da União Europeia

A regulação europeia apresenta na Diretiva UE 2009/73 o conceito de suprimento de última instância, que está relacionado ao atendimento do que a diretiva denomina “clientes vulneráveis”. O trecho da diretiva é apresentado a seguir:

Artigo 3 **Obrigações de serviço público e protecção ao consumidor**

“(…) Os Estados-Membros devem aprovar medidas adequadas para garantir a protecção dos clientes finais, e, em especial, garantir a existência de salvaguardas para proteger os **clientes vulneráveis**. Neste contexto, cada Estado-Membro define o conceito de **clientes vulneráveis**, que pode referir-se à pobreza energética e, entre outras coisas, à proibição do corte do fornecimento de energia a esses clientes em momentos críticos. Os Estados-Membros devem garantir a observância dos direitos e obrigações relacionados com os clientes vulneráveis. Aqueles devem aprovar nomeadamente medidas adequadas para proteger os clientes de zonas afastadas ligados à rede de gás. Os Estados-Membros podem designar um **comercializador de último recurso** para os clientes ligados à rede de gás. Os Estados-Membros devem garantir níveis elevados de protecção dos consumidores, especialmente no que respeita à transparência das condições contratuais, às informações gerais e aos mecanismos de resolução de litígios. Devem ainda assegurar que os clientes elegíveis possam de facto mudar facilmente de comercializador. (…)”

(Diretiva UE 2009/73, versão em português¹, grifos nossos).

A Tabela 1 apresenta uma comparação entre a forma de atuação dos SUI nos países da União Europeia, aplicável tanto para o setor de eletricidade quanto para o setor de gás natural.

¹ Na versão em inglês: “Article 3 - Public service obligations and customer protection – (...) Member States shall take appropriate measures to protect final customers, and shall, in particular, ensure that there are adequate safeguards to protect vulnerable customers. In this context, each Member State shall define the concept of vulnerable customers which may refer to energy poverty and, *inter alia*, to the prohibition of disconnection of gas to such customers in critical times. Member States shall ensure that rights and obligations linked to vulnerable customers are applied. In particular, they shall take appropriate measures to protect final customers in remote areas who are connected to the gas system. Member States may appoint a supplier of last resort for customers connected to the gas system. They shall ensure high levels of consumer protection, particularly with respect to transparency regarding contractual terms and conditions, general information and dispute settlement mechanisms. Member States shall ensure that the eligible customer is in fact able easily to switch to a new supplier. (...)”

Tabela 1 – Forma de atuação do SUI nos países da UE (2013)

País	Suporte a clientes com dificuldades de pagamento	Fornecimento no caso de falência do supridor/comercializadora	Fornecimento para clientes que não escolheram um fornecedor
Áustria	X	X	
Bélgica	X	X	
Bulgária		Sem supridor de última instância	
Chipre		Não aplicável (não utiliza gás)	
Republica Tcheca		X	
Dinamarca	X	X	X
França	Pode atuar para clientes que realizem atividades de interesse geral*		
Alemanha	X	X	X
Estônia	X	X	X
Finlândia		X	
Grã-Bretanha		X	
Grécia		Sem supridor de última instância	
Hungria		X	
Irlanda		X	
Itália	X	X	X
Letônia		Sem dados disponíveis	
Lituânia		X	
Luxemburgo		X	X
Malta		Não aplicável (não utiliza gás)	
Noruega	Não aplicável (não há consumo expressivo de gás no país)		
Polónia			X
Portugal	X	X	
Romênia	X	X	
Eslováquia		X	
Eslovênia		Sem supridor de última instância	
Espanha			X
Suécia	X	X	X
Holanda		X	

Nota: *pode atender, em caso de necessidade, a clientes não residenciais que prestam serviços de defesa (bombeiros, quartéis gerais, etc), órgãos da administração pública e centros de saúde (hospitais, asilos, etc).

Fonte: adaptado de ACER e CEER, 2014.

A figura do supridor de última instância é definida explicitamente na legislação de mais de 20 países do continente europeu, sendo observado que suas funções variam de acordo com o país. Já a definição de clientes vulneráveis é feita por cada estado membro da UE, podendo o SUI atuar em uma ou mais das situações apresentadas na Tabela 1. Uma análise quantitativa das funções atribuídas ao supridor de última instância pode ser observada na Tabela 2.

Tabela 2 – Funções atribuídas ao SUI nos países da UE (2013)

Situação	Número de Países
Atendimento a cliente residencial que não encontra um fornecedor no mercado	8
Atendimento a cliente que teve fornecimento interrompido por falta de pagamento	5
Atendimento no caso de falência de um fornecedor	17
Atendimento no caso de revogação da licença do fornecedor	16
Atendimento no caso de revogação da licença da distribuidora	2
Atendimento a cliente residencial que não escolhe um fornecedor em caso de mudança de endereço	6
Atendimento a cliente residencial que não escolhe um fornecedor em caso de abertura do mercado	8
Atendimento no caso de expiração de contratos de fornecimento	6

Fonte: adaptado de ACER e CEER, 2014.

2.2 Implementação do SUI em Países da União Europeia

2.2.1 Espanha

Na Espanha, a Figura do SUI é denominada Comercializador de Último Recurso – CUR, sendo responsável por atender a clientes residenciais que optem por esta modalidade e a clientes com patamares mais altos de consumo que fiquem transitoriamente, pelo período máximo de um mês, sem um contrato de fornecimento em vigor com um comercializador, mas necessitem continuar consumindo gás.

O suprimento de gás natural pelo Comercializador de Último Recurso para determinados perfis de consumo ocorre a um preço regulado pelo Ministério de Energia da Espanha, denominado Tarifa de Último Recurso – TUR. Esta tarifa inclui o custo do gás natural, atualizado trimestralmente, as tarifas de regaseificação, estocagem e tarifas de transporte e distribuição, além de uma margem comercial e tributos (GNF, 2017).

A seleção dos agentes que atuarão como CURs é realizada pelo governo. Atualmente o grupo é composto por empresas comercializadoras constituídas especificamente para este

Relatório: GT Supridor de Última Instância

fim, pelas corporações: Endesa, Gas Natural, EDP, Iberdrola e Madrileña Suministro de Gas. Cabe ressaltar que, se o corte do fornecimento de gás natural ocorreu devido à falta do pagamento, não há obrigação de suprimento pelo CUR.

2.2.2 Itália

Na Itália, a definição dos consumidores vulneráveis atendidos pelo Fornecedor de Última Instância – FUI, inclui todos os clientes, domésticos ou não, com consumo menor ou igual a 50.000 metros cúbicos por ano ou 137 m³/dia (Deliberação 205/2013/R/GAS). Também é aplicável aos estabelecimentos que prestam serviços públicos, incluindo hospitais, asilos e casas de repouso, prisões, escolas, assim como outras estruturas públicas e privadas que realizam alguma atividade reconhecida de assistência. O FUI também é utilizado na Itália para garantir o fornecimento de gás natural nas áreas geográficas onde ainda não se desenvolveu um mercado competitivo.

2.2.3 França

Na França, o SUI é responsável por fornecer gás natural a consumidores não residenciais que realizem missão de interesse geral, no caso de falha no suprimento pelo fornecedor original (ENGIE, 2017). A lista de clientes elegíveis é estabelecida pelo governo para determinadas regiões geográficas, após consulta aos operadores dos sistemas de transporte e distribuição, incluindo:

- hospitais, clínicas e centros de saúde (asilos, lares para deficientes, entre outros);
- instituições de serviços educacionais que atendam crianças abaixo de 6 anos;
- bombeiros e instalações policiais;
- quartéis militares, delegacias e prisões;
- órgãos da administração pública.

2.2.4 Reino Unido

No Reino Unido, a Ofgem (órgão regulador de eletricidade e gás) é responsável por apontar SUIs para atendimento aos clientes no caso da revogação da licença de supridores originais que decretam falência. Esta indicação da Ofgem é feita caso nenhum fornecedor se apresente voluntariamente para o suprimento durante o processo de transferência dos consumidores, e de forma que os volumes adicionais a serem supridos não afetem significativamente o fornecimento aos clientes originais do agente escolhido (OFGEM, 2016).

O atendimento realizado pelo SUI se aplica tanto a consumidores residenciais quanto não residenciais de qualquer tipo. Os custos adicionais que ocorrerem para suprimento dos clientes adicionais devem preferencialmente ser absorvidos nos preços. O SUI tem responsabilidade de atendimento por um prazo de até 6 meses, enquanto ocorre o processo de transferência dos consumidores para outro supridor. Após este período os clientes podem assinar contratos com o mesmo agente que atuava como SUI, ou migrar para outro fornecedor de sua escolha.

2.2.5 Portugal

Em Portugal, com a extinção recente dos preços regulados de gás natural, a Entidade Reguladora do Sector Energético – ERSE criou mecanismos de proteção para clientes vulneráveis, de forma a garantir o fornecimento a preços razoáveis. O Comercializador de Último Recurso é o responsável por suprir tais clientes, sendo a tarifa regulada pela ERSE.

Os consumidores residenciais vulneráveis devem ter um contrato de fornecimento em seu nome, destinado exclusivamente a uso doméstico em habitação permanente, e com um consumo inferior a 500 m³/ano ou 1,37 m³/dia. São também considerados consumidores vulneráveis os clientes que sejam atendidos por algum dos benefícios sociais oferecidos pelo governo.

2.3 Estados Unidos da América (EUA)

Nos EUA, as regras para suprimento de última instância são definidas pelos estados. Assim, há a nomeação de algumas empresas para realizarem este serviço em determinadas regiões geográficas.

Por exemplo, as regras definidas pelo estado da Pensilvânia definem as companhias distribuidoras de gás natural como SUIs para clientes residenciais, comerciais de pequena escala, industriais de pequena escala e clientes que atendam a necessidades humanas essenciais, durante o período de abertura do mercado, até que os clientes saiam do mercado regulado das distribuidoras e possam ser atendidos por um supridor alternativo (PENNSYLVANIA, 2016).

No caso da Pensilvânia, a comissão reguladora do estado pode ainda determinar o atendimento pelo SUI em um dos casos a seguir:

- consumidores que não escolheram um fornecedor alternativo de gás natural;
- consumidores que escolham ser supridos pelo SUI;
- negação do fornecimento de gás natural por um supridor;
- falha no fornecimento pelo supridor original.

São definidas prioridades de contratação de capacidade de estocagem e transporte de gás natural pelo supridor de última instância para atendimento aos clientes que se enquadrem nas categorias descritas.

2.4 Argentina

Na Argentina, as definições de Provedor de Última Instância - PUI e Gás de Última Instância – GUI possuem caráter diferente do que foi mencionado em outros países analisados. Neste país, os dois conceitos se aplicam a clientes que tenham um consumo

Relatório: GT Supridor de Última Instância

superior ao de suas respectivas classes de consumo, variando-se apenas o preço que será pago pelos clientes.

Os clientes que possuem contratos de fornecimento e consomem volumes superiores aos seus contratos podem ser atendidos por um PUI, e pagam um preço maior referente à exploração de gás natural em campos com maior custo de produção. De forma análoga, os produtores que injetam gás natural na malha de gasodutos acima dos limites contratuais, para atendimento a tais clientes, recebem um valor superior.

Já os clientes que não possuem contratos de fornecimento e consomem acima dos patamares indicados para sua classe de consumo devem recorrer ao GUI, pagando preços referentes ao suprimento por GNL, que seria a fonte alternativa neste caso.

3. Aplicações para o Caso do Brasil

A abertura do mercado de gás natural necessita de regras para garantir o seu bom funcionamento e o processo de entrada de novos agentes, especialmente no que concerne à proteção dos clientes vulneráveis e à operação de troca de fornecedor (mercado livre). O Supridor de Última Instância será responsável pelo suprimento em caso de falha na entrega de gás pelo fornecedor, para determinados tipos de clientes.

Assim, neste capítulo serão analisados, para o caso do Brasil: (a) quais os clientes elegíveis a serem atendidos pelo SUI; (b) em quais situações o SUI poderá ser acionado; (c) a metodologia para seleção do SUI; e (d) tarifas para seu suprimento.

3.1 Clientes Elegíveis a Serem atendidos pelo SUI

No Brasil, em razão do baixo número de clientes residenciais, 4% do total de domicílios do país (GNF, 2017), como também pelo baixo consumo *per capita*, principalmente em razão da climatologia, talvez fosse melhor, inicialmente, o mercado residencial se manter como mercado regulado. Sendo assim, os clientes residenciais continuariam sendo supridos pelas Companhias Distribuidoras Locais - CDLs com preços regulados (mercado cativo). Neste caso, a figura do SUI estaria inclusa no papel dos distribuidores, que devem assegurar o adequado nível de segurança de suprimento sob a supervisão do órgão regulador.

Entendem-se que, entre os consumidores protegidos, poderiam estar, por exemplo, aqueles que possuem as seguintes características:

- clientes residenciais (cativos);
- clientes não residenciais que realizem atividade essencial.

Já para os consumidores livres, entende-se que a concorrência no mercado livre vai modificar o seu risco de interrupção de fornecimento, uma vez que o risco do fornecedor individual, sem *portfolio*, é mais alto do que o risco do incumbente ou por uma CDL. Portanto, o mercado deverá propor soluções para gerir esse risco.

Neste sentido, o consumidor livre poderá contratar seu suprimento em relação às especificidades de sua atividade e às implicações de uma falta de suprimento. Assim, ele pode, por exemplo, prever penalidades contratuais por falta de suprimento ou também assinar um contrato de *back-up* para sua segurança de suprimento com um terceiro. Em caso de falência de um supridor, um mercado eficiente responderá à demanda do cliente cujo fornecedor falhou.

Para o bom funcionamento do mercado, as condições gerais que disciplinam os fornecedores deverão ser suficientes para garantir um nível adequado de segurança de suprimento. As condições técnico-econômicas requisitadas dos fornecedores para que estes obtenham autorização ou licença de comercialização devem oferecer a segurança suficiente aos clientes, evitando a entrada de novos agentes sem capacidade suficiente de atuar no mercado.

Relatório: GT Supridor de Última Instância

Além disso, a figura do SUI pode ser relevante também para proteger clientes não residenciais que realizem algum tipo de atividade essencial, desde que estes clientes estejam sendo supridos pelo mercado livre.

A elegibilidade dependerá dos seguintes aspectos:

- (1) da definição das atividades essenciais pela autoridade competente e a validação da lista dos consumidores protegidos;
- (2) da definição do Consumidor Livre estabelecida na Lei para saber quais seriam os consumidores protegidos elegíveis (pode ser que nenhum seja elegível).

3.2 Situações nas quais o SUI poderá ser acionado

No caso específico do Brasil, entende-se que o SUI poderá vir a ser acionado nos seguintes casos:

- interrupção do fornecimento de gás natural pelo supridor original;
- falência ou revogação de licença do supridor original.

Cabe ressaltar, mais uma vez, a importância de se definir, no Brasil, a responsabilidade pela segurança física do sistema de transporte, mesmo isto não cabendo ao SUI. A experiência internacional mostra que o balanceamento é de responsabilidade dos carregadores e transportadores ou operadores do sistema de transporte, e deve ser resolvido via compra/venda no mercado.

3.3 Metodologia para seleção do SUI

A metodologia para a seleção do SUI deve considerar a situação do mercado e a transição na sua abertura. Desta forma, a metodologia a ser aplicada dependerá dos volumes a serem supridos e dos prazos de atendimento, além das capacidades técnico-econômicas dos agentes de fazerem frente a tais situações. Os consumidores não elegíveis (considerados não vulneráveis) ficariam no mercado cativo, com o suprimento das CDLs.

Durante a fase de transição na abertura do mercado, novos entrantes vão precisar de tempo para constituir um *portfolio* de suprimento robusto. Neste sentido, para reduzir o risco e facilitar a contratação de novos ofertantes pelos consumidores livres, o incumbente deveria inicialmente assumir a função de SUI, uma vez que é quem detém a maior carteira de oferta de gás natural e, portanto, maior flexibilidade. Com a evolução do mercado, refletindo em uma maior concorrência e a diminuição na concentração da participação dos agentes, a regra de designação do SUI deverá evoluir para refletir as condições e os princípios de mercado (por exemplo, usar chamada pública para designar o SUI com a possibilidade de ter vários SUIs com áreas de ação definidas).

Além disso, o papel do SUI deve ser bem definido, em contrato ou regulação em relação aos serviços esperados (acionamento, duração, indenização/remuneração, etc) seguindo regras claras e transparentes. O período de transição, durante a abertura do mercado, deve

Relatório: GT Supridor de Última Instância

também ser bem delimitado para que o incumbente não fique com esta responsabilidade por um tempo além do necessário.

É importante observar que o Brasil não possui regras de segurança de suprimento e de flexibilidade da oferta muito restritivas quando comparadas, por exemplo, com as da União Europeia, “Supply and Infrastructures Standards” (ENGIE, 2017). Por isso, a transição para o mercado aberto deve ser feita com cuidado, incentivando-se a criação de infraestrutura que aumente a flexibilidade e a segurança do sistema de gás natural nacional. Tais incentivos incluem, por exemplo incentivar a criação de instalações de estocagem (campos depletados, cavernas de sal e GNL). Estas iniciativas poderiam acelerar a abertura do mercado por facilitarem o acesso de terceiros às infraestruturas, otimizar o uso das infraestruturas existentes, aumentar a liquidez e a possibilidade de arbitragem. No planejamento da expansão da infraestrutura de gás natural durante o período de transição para o mercado aberto e competitivo, devem ser consideradas ações preventivas e corretivas para evitar o comportamento de *free-rider* (uso do benefício sem pagamento adequado) de novos entrantes.

3.4 Tarifa para remuneração do SUI

A definição da tarifa para suprimento de última instância dependerá das fontes de gás natural disponíveis para este fornecimento, além da infraestrutura e outros investimentos necessários para que o SUI forneça estes volumes adicionais em caso de seu acionamento.

Para tanto, é necessários que os limites do serviço do SUI estejam bem definidos em seus contratos e na regulação. No caso do SUI substituir o fornecedor que está em falha, permitindo a continuidade de fornecimento de gás para os consumidores protegidos, ele vai agir totalmente no lugar deste, fazendo as nomeações e o balanceamento exatamente como o faz para seus próprios clientes. É importante ressaltar que a duração do serviço do SUI deve ser limitada no tempo pelo órgão regulador, devendo considerar um período razoável para os clientes contratarem um novo fornecedor.

Para ser remunerado pelo seu serviço, o SUI receberá do consumidor protegido o correspondente aos volumes entregues. É importante que o órgão regulador assegure ao SUI remuneração adequada, capaz de cobrir seus custos. Uma alternativa é que a tarifa do SUI seja regulada *a priori* pelo órgão regulador, e que o consumidor pague esta tarifa e não a tarifa do fornecedor que falhou.

4. Exigências Legais, Regulatórias e Tributárias

Neste capítulo, serão discutidas as exigências legais, regulatórias e tributárias para o estabelecimento do Supridor de Última Instância.

No cenário atual do mercado brasileiro de gás natural, é provável que os consumidores residenciais e não residenciais que exercem atividade essencial continuem fazendo parte do mercado regulado das CDLs. Portanto não parece haver, no presente cenário, consumidores elegíveis a serem atendidos por um SUI.

Porém, no caso de se vislumbrar esta possibilidade no futuro, uma proposta levantada pelo Grupo de Trabalho foi a de, na lei, definir-se o Supridor de Última Instância, e na regulamentação detalharem-se:

- quais os consumidores elegíveis a serem atendidos (consumidores protegidos);
- em quais situações o SUI será acionado;
- qual a metodologia para seleção do SUI pelo órgão regulador;
- quais as tarifas para suprimento de última instância.

Neste caso, a Lei do Gás (Lei 11.909/2009) seria acrescida dos seguintes textos:

Capítulo I, Artigo 2º - Ficam estabelecidas as seguintes definições para os fins desta Lei e de sua regulamentação:

“XXXIV - Supridor de Última Instância – Produtor, importador ou comercializador de gás natural que assume a responsabilidade pelo fornecimento a Consumidores Protegidos atuando no mercado livre, no caso de impossibilidade de suprimento pelo fornecedor original”.

"XXXV - Consumidores Protegidos - Clientes residenciais e clientes não residenciais que realizem atividade considerada essencial, conforme definido na regulamentação.

Artigo XX (novo artigo)

"Caberá à ANP selecionar o Supridor de Última Instância que assumirá a responsabilidade pelo fornecimento, durante um período limitado e mediante remuneração adequada, no caso de impossibilidade de suprimento a Consumidores Protegidos pelo fornecedor original, conforme definido na regulamentação."

Por sua vez, a regulamentação poderá ser feita na forma de Decreto, a exemplo do Decreto nº 7.382, de 2 de dezembro de 2010, que regulamentou os Capítulos I a VI e VIII da Lei do Gás.

O SUI irá atuar como fornecedor de gás natural da mesma forma que o supridor original, apenas trocando-se o beneficiário dos pagamentos. Portanto, não aparenta haver desafios tributários a serem vencidos por conta da figura do SUI, além dos já normalmente existentes.

5. Conclusões

A abertura do mercado brasileiro de gás natural objetivada pela Iniciativa Gás para Crescer necessitará de regras para garantir o bom funcionamento do mercado e garantir o processo de entrada de novos agentes, especialmente no que concerne à proteção dos clientes vulneráveis e à operação de troca de fornecedor (mercado livre).

Em diversos países, o Supridor de Última Instância - SUI é o responsável por garantir a oferta de gás natural aos consumidores vulneráveis conectados à malha de gasodutos que por algum motivo não conseguirem ser supridos por um dos agentes em livre concorrência. Esta responsabilidade pode ser definida de forma global, por tipo de cliente, ou por região geográfica, podendo haver um ou vários SUIs.

No Brasil, os consumidores protegidos ou vulneráveis podem ser, por exemplo, aqueles que possuem as seguintes características:

- clientes residenciais (cativos);
- clientes não residenciais que realizem atividade essencial.

O SUI poderá ser acionado, por exemplo, nos seguintes casos:

- interrupção do fornecimento pelo supridor original;
- falência ou revogação de licença do supridor original.

A escolha do agente que será definido como SUI deve ser realizada com base nas capacidades de fornecimento e gerenciamento de *portfolio*, além da flexibilidade operacional. Portanto, no cenário atual, inicialmente, o incumbente deveria assumir a função de SUI, e, posteriormente, com uma maior concorrência no mercado, a regra de designação do SUI deverá evoluir para refletir as condições e os princípios do mercado.

As tarifas para remuneração do SUI, por sua vez, podem ser definidas *a priori* pelo órgão regulador. Neste caso, o consumidor pagará esta tarifa, e não a tarifa do fornecedor que falhou, apenas no período da falha.

Por fim, avalia-se que na situação atual do mercado brasileiro de gás natural é provável que os consumidores residenciais e não residenciais que exercem atividade essencial continuem fazendo parte do mercado regulado das CDLs. Portanto, não parece haver, neste cenário, consumidores elegíveis a serem atendidos por um SUI.

Porém, como já colocado anteriormente, no caso de se vislumbrar esta possibilidade no futuro, uma proposta levantada por este Grupo de Trabalho foi a de, na lei, definir-se o Supridor de Última Instância, e na regulamentação detalharem-se:

- quais os consumidores elegíveis a serem atendidos (consumidores protegidos);
- em quais situações o SUI será acionado;
- qual a metodologia para seleção do SUI pelo órgão regulador;
- quais as tarifas para suprimento de última instância.

Relatório: GT Supridor de Última Instância

Assim, neste caso, a Lei do Gás seria acrescida dos textos já apresentados no Capítulo 4 deste Relatório.

Por fim, foram identificados os seguintes pontos de interação deste Grupo de Trabalho com os Subcomitês da Iniciativa Gás para Crescer:

- **SC1: Escoamento, Processamento e Regaseificação de GNL**

O acesso de terceiros aos terminais de regaseificação de GNL é de primordial importância para que os agentes não protegidos pelo SUI tenham possibilidade de *back-up* contratual e diversificação de fontes de oferta de gás natural.

A utilização dos terminais de regaseificação de GNL pelos agentes selecionados para prestarem serviços de Suprimento de Última Instância também será importante, uma vez que esta fonte de oferta pode prover flexibilidade e ininterruptibilidade do fornecimento.

- **SC2: Transporte e Estocagem**

Como já mencionado, a atividade de balanceamento do sistema de transporte de gás natural deve ser definida entre os carregadores, transportadores ou operadores do sistema de transporte, e pode ser realizada por meio da assinatura de contratos de compra e venda de gás com agentes que ofereçam serviços de flexibilidade (por exemplo, demanda ou oferta interruptíveis). A atividade de balanceamento da malha não deve ser realizada pelo SUI.

Ainda no que toca à integridade do sistema de transporte de gás natural, o gerenciamento de possíveis contingenciamentos ou emergências deve ser definido pelo governo, atribuindo as responsabilidades de cada agente que atua no sistema, e sendo estabelecidas diretrizes para sua atuação.

Além das medidas de mitigação de riscos mencionadas, a infraestrutura deve ser considerada para a definição do período de transição para o mercado aberto e competitivo. Neste sentido, novas infraestruturas de transporte e escoamento podem prover flexibilidade e segurança operacionais para as atividades de balanceamento, gerenciamento de contingenciamentos ou emergências e até mesmo facilitar a atuação do SUI por proverem um maior *portfolio* de opções de fornecimento de gás natural.

- **SC3: Distribuição**

A atuação do SUI se dá principalmente em relação a clientes que compram gás natural no mercado livre, fora do mercado regulado das CDLs. Portanto, o alcance de atuação do SUI tem relação com o tipo de Consumidores Livres que venham a ser estabelecidos após as discussões do SC3, bem como o cronograma de liberalização dos clientes do mercado regulado para o mercado livre.

Além disso, o IBP opina que a atividade de comercialização deveria ser regulamentada ao nível federal para garantir que as condições técnico-econômicas requeridas dos fornecedores para obter autorização ou licença de comercialização ofereçam o conforto suficiente aos clientes, evitando a entrada de novos agentes sem capacidade suficiente de atuar no mercado.

- **SC4: Comercialização**

Para a resolução de questões que não venham a ser atribuídas ao SUI, como por exemplo *backup* contratual e fornecimento de curto prazo, deve-se estabelecer um arcabouço regulatório no mercado de gás natural que torne isto possível. Sendo assim, é importante o estabelecimento de um mercado de curto prazo, independente da atuação do SUI.

- **SC5: Aperfeiçoamento da estrutura tributária do setor de gás natural**

O SUI irá atuar como fornecedor de gás natural da mesma forma que o supridor original, apenas trocando-se o beneficiário dos pagamentos. Portanto, não aparenta haver desafios tributários a serem vencidos por conta da figura do SUI, além dos já normalmente existentes.

- **SC8: Integração entre os setores de gás natural e energia elétrica**

Uma possibilidade de argumentação de interação deste estudo com o SC8 está relacionada com as prioridades de despacho elétrico definidas pelo operador nacional do sistema elétrico e seu impacto no mercado de gás natural. Porém, deve ser observado que o *back-up* contratual de fornecimento de gás natural para usinas termelétricas pode ser definido no momento da assinatura do contrato, entre as partes ou em negociação com um terceiro agente, não sendo, portanto, atribuição do SUI.

Referências

Agency for the Cooperation of Energy Regulators - ACER e Council of European Energy Regulators - CEER, 2014. Annual Report on the Results of Monitoring the Internal Electricity and Natural Gas Markets in 2013.

Deliberação 205/2013/R/GAS. Deliberazione 16 Maggio 2013 - 205/2013/R/GAS. Riconoscimento al Fornitore di Ultima Istanza, Individuato per L'anno Termico 2011-12, delle Condizioni Economiche per L'erogazione del Relativo Servizio.

Diretiva UE 2009/73. Directive 2009/73/EC of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 concerning common rules for the internal market in natural gas and repealing Directive 2003/55/EC.

ENGIE, 2017. The Supplier-of-Last-Resort in the context of the opening of the gas market in Europe. Apresentação realizada nas reuniões do GT Supridor de Última Instância.

Gas Natural Fenosa - GNF, 2017. Liberalização do mercado de gás natural. Apresentação realizada nas reuniões do GT Supridor de Última Instância.

Office of Gas and Electricity Markets - OFGEM, 2016. Guidance on supplier of last resort and energy supply company administration orders

PENNSYLVANIA, 2016. 2016 Pennsylvania Consolidated Statutes; Title 66 - PUBLIC UTILITIES; Chapter 22 - Natural Gas Competition;

Relatório: GT Supridor de Última Instância

Anexos

Anexo A. Atas de Reunião

Anexo B. Apresentações para condução das reuniões

Anexo C. Apresentações realizadas por especialistas