



Reunião de trabalho 16/04/2015

Harmonização Regulatória

Índice

1. Sumário Executivo.....	2
2. Temas e Propostas	5
3. Próximas Etapas	9

1. Sumário Executivo

A 1ª reunião de trabalho do Grupo de Harmonização Regulatória foi realizada na sede da Fundação Getúlio Vargas, no Rio de Janeiro, e contou com a participação de 27 agentes do setor energético, representando 21 entidades do setor. O encontro teve como objetivo confirmar e refinar os temas propostos no Caderno de Gás Natural, além de identificar propostas de política e o público alvo para seu encaminhamento. O detalhamento e aprofundamento das propostas discutidas durante essa primeira reunião será feito no decorrer de futuras reuniões de trabalho da equipe da FGV Energia, e através da interação individual da equipe da FGV Energia com os agentes de governo, do mercado e da academia.

A agenda do encontro propunha a discussão da Harmonização Regulatória no setor de gás natural, no âmbito da relação entre a ANP e os reguladores estaduais, e também da relação entre o setor de gás e o setor elétrico (ANP-ANEEL). A agenda dessa primeira reunião foi construída para que fossem atingidos os seguintes objetivos:

1. Apontar alternativas para reduzir as assimetrias na capacitação e no desenvolvimento das agências estaduais e a integração entre reguladores federal e estadual.
2. Discutir a interação entre o setor de gás e o setor elétrico através da relação entre a ANP e a ANEEL.

O setor de gás no Brasil é regulado em duas esferas distintas, federal e estadual. No âmbito federal, a Agência Nacional de Petróleo regula as atividades no *upstream* e *midstream*, enquanto que a ANEEL regula as atividades relativas à geração termelétrica a gás natural. No âmbito estadual, a regulação é responsabilidade dos governos estaduais e, em alguns estados, das agências reguladoras estaduais. No campo do planejamento energético, os principais órgãos intervenientes são a Secretaria de Petróleo e Gás Natural do MME e a Empresa de Pesquisa Energética (EPE).

A interação entre os reguladores estaduais e federal do setor de gás, bem como a interação entre ANP e ANEEL, foi considerada como tema prioritário pelos agentes no Caderno de Gás Natural FGV Energia em função das especificidades da regulação do setor de gás e de sua crescente interação com o setor elétrico. A harmonização regulatória é fator imprescindível ao desenvolvimento do setor de gás no País, por viabilizar a tomada de decisão de investimento em um ambiente neutro e com visibilidade de longo prazo.

Durante a discussão, o primeiro tema abordado foi a interação entre ANP e ANEEL, discutida sob dois aspectos: (i) os leilões de térmicas a gás natural e (ii) os projetos geração distribuída a partir de cogeração a gás. O segundo tema tratou da convergência entre a regulação estadual e federal no setor de gás. As questões e propostas apresentadas, bem como possíveis agentes envolvidos, estão resumidas na tabela I, a seguir. Maiores detalhamentos são apresentados na seção 2, enquanto a seção 3 discute os próximos passos.

TABELA I: RESUMO PROPOSTAS

TEMA	SUBTEMA	PROPOSTA	AGENTES
Integração entre os reguladores e planejamento conjunto	NA	Atuação integrada entre EPE, ANEEL, ANP e MME para delimitar a demanda termelétrica, produção potencial de gás e a estrutura de transporte necessária para conectar oferta e demanda.	MME, EPE, ANEEL, ANP
		Realizar estudo aprofundado sobre oferta de gás e demanda termelétrica.	MME, EPE, FGV
		Resolver o problema de circularidade das ações entre a ANP e EPE na habilitação dos agentes para os leilões de energia.	EPE, ANP, ANEEL
		Incluir a cogeração no planejamento energético.	MME, EPE
		Realizar leilões de energia por fonte e por região.	EPE
Compatibilização das regras de leilão de térmicas com o setor de gás natural	Revisão e flexibilização das obrigações de reservas e de suprimento de gás.	Adotar o mecanismo de horizontes rolantes, com lastro móvel de 5 anos, aliado à avaliação periódica de reservas.	EPE
		Remover obrigatoriedade de informação do país de origem e de garantia de reservas de GNL.	EPE, ANP
		Separar a contratação da térmica da contratação do gás; leilões de gás natural por região.	MME, EPE, ANP, PBR, ANEEL
		Avaliar o impacto do vencimento da maior parte dos contratos de fornecimento de gás no suprimento de termelétricas.	
	Revisão de inflexibilidade e das condições de contratação e despacho para termelétricas a gás	Retirar do edital a limitação de inflexibilidade da termelétrica, que deve ser definida livremente pelo investidor.	EPE, ONS
		Avaliar a possibilidade de contratação de térmicas a gás na modalidade "quantidade".	EPE, ONS
		Avaliar mecanismos para viabilizar mercado secundário para GN.	
		Rever o anúncio de despacho da ONS de 60 para 120 dias para termelétricas a GNL.	ONS
		Rever valores de ICB para termelétricas, possibilitando a compra de GNL no mercado spot.	EPE
		Criação de modelo regulatório para viabilizar termelétricas "boca-de-poço" (<i>gas-to-wire</i>).	
		Rever as penalidades para o gerador, separar questões relativas à obrigação de suprimento de gás e obrigação de suprimento de eletricidade.	EPE, ANEEL

TABELA I: RESUMO PROPOSTAS (continuação)

TEMA	SUBTEMA	PROPOSTA	AGENTES
Incentivar e viabilizar a implementação de projetos de cogeração a gás	NA	Incluir a geração distribuída no planejamento e promover a cogeração e GD a gás através do planejamento integrado.	MME, EPE
		Recuperar a prática de preços livres e a noção de preços relativos entre energéticos.	MME
		Equiparar o preço de gás para as térmicas com o gás para cogeração.	MME, EPE
		Isonomia tributária entre cogeração e geração nas UTE's.	
		Buscar mecanismos para reduzir o risco do investidor em cogeração comercial, por exemplo, implementando modelo BOT (<i>build, operate, transfer</i>) para cogeração comercial.	
		Promover estudo para mensurar o efeito das externalidades aportadas pela geração distribuída.	EPE, FGV
		Aumentar o valor do VR (VR-GD) para incorporar externalidades e melhorar a competitividade da cogeração.	MME, EPE
Interação entre o regulador federal e os Estados	Harmonização do arcabouço regulatório federal-estadual	Mapear a real necessidade harmonização e de operação de uma distribuidora de gás local.	
		Propor uma modelo de regulação estadual padronizado.	
		Regulamentação harmônica do consumidor livre e autoprodutor no âmbito estadual.	
		Trabalhar com a ABAR para implementar fórum de discussão e entendimento regulatório ("Carta de Princípios").	ABAR, FGV
		Organizar fórum/ <i>workshop</i> com todos os reguladores.	ABAR, ANP, FGV
		Acionar o Fórum de Secretários de Energia para discussão e ação integrada.	
		Criar um núcleo de articulação política para levar adiante a harmonização regulatória.	
		Articulação entre o MME e o Confaz para resolver as questões tributárias que constituem obstáculo à implementação de <i>swap</i> .	MME, MF
	Definição técnica de gasodutos de transporte, escoamento, transferência e distribuição.	ANP	
	Promoção do desenvolvimento da regulação estadual	Desenvolver "carta de princípios" visando garantir a independência das agências estaduais com relação às distribuidoras, e vice-versa.	ABAR
		Instituir mandato fixo nas agências estaduais, sujeito à aprovação do nome indicado, conhecimento do setor e outras exigências.	Estados, ABAR
		Promover a transparência e participação dos agentes nos processos regulatórios estaduais.	Estados, ABAR
		Estabelecer <i>benchmarks</i> para subsidiar o processo de revisão tarifária (custo por km de rede etc.).	
Discriminação dos diversos componentes nas faturas de gás ao consumidor (margem, custo de O&M, preço do gás etc.).			
Outros temas abordados	NA	Desenvolvimento de longo prazo para o <i>midstream</i> (transporte e distribuição de gás).	
		Incentivo à entrada de novos agentes no setor de transporte.	
		Criação de malha estruturante de transporte.	
		Revisão das exigências dos contratos de E&P visando viabilizar oferta de gás associado e gás <i>onshore</i> .	

2. Temas e Propostas

De modo geral, os agentes entendem como ação prioritária a busca de canais de diálogo entre os órgãos reguladores federais (ANP e ANEEL) e estaduais, as entidades representativas do poder concedente dos serviços de gás e eletricidade (Secretarias Estaduais) e os órgãos de governo responsáveis pelo planejamento do setor energético (MME, EPE). Foi destacado que há atualmente pouco diálogo entre os agentes do setor de gás e do setor elétrico, e que o envolvimento e liderança do planejador, nas figuras da EPE do MME, é fundamental na promoção desse diálogo. Nesse contexto, apresentaremos a seguir as propostas discutidas na reunião, divididas em 4 grandes temas.

Tema I: ANP – ANEEL - EPE: Integração entre os reguladores e planejamento conjunto.

No campo do planejamento e da possibilidade de atuação mais próxima entre a ANEEL e a ANP, os agentes destacaram a necessidade de planejamento conjunto. A definição conjunta de regras de leilão e a proposição de ato regulatório conjunto poderiam ser alternativas para reduzir o risco contratual e regulatório. Foram citados como exemplo os resultados positivos da interação entre ANP e ANEEL no caso da implementação do projeto de geração termelétrica vinculado à Parnaíba Gás Natural (PGN).

No entanto, o entendimento dos agentes é fundamental o envolvimento da EPE nesse processo, pois diversas das barreiras apontadas passam pelo planejamento e pelas exigências para qualificação dos empreendimentos que participarão dos leilões (por exemplo, a garantia de reservas de gás). Da mesma maneira, destacou-se a importância da interlocução com o MME, por seu papel de formulador de políticas, e também para articular o diálogo entre os agentes de setores diferentes.

Propostas sugeridas na reunião:

- Atuação integrada entre EPE, ANEEL, ANP e MME no sentido de delimitar a demanda termelétrica de longo prazo, a produção potencial de gás em função dos leilões de E&P para atender a demanda por região e a estrutura de transporte necessária para conectar oferta e demanda.
- Realizar estudo aprofundado sobre oferta de gás e demanda termelétrica.
- Resolver o problema de circularidade das ações entre a ANP e EPE no processo de habilitação dos agentes para os leilões de energia.
- Incluir a cogeração no planejamento energético.
- Realizar leilões de energia por fonte e por região.

Tema II: ANP – ANEEL: necessidade de compatibilização das regras de leilão de térmicas com as regras e especificidades do setor de gás natural.

No campo da regulação e definição de regras para os leilões para térmicas a gás natural, os agentes identificaram as seguintes barreiras:

▪ Revisão e flexibilização das obrigações de reservas e de suprimento de gás para usinas termelétricas nos leilões de geração:

As regras dos leilões do setor elétrico contêm requerimentos de reservas provadas, mesmo para GNL importado, e prazos muito longos para o suprimento de gás natural (25 anos). Esses prazos são usualmente incompatíveis com os prazos dos contratos de E&P, particularmente no que se refere à produção de gás associado. No caso do projeto da PGN, os órgãos reguladores autorizaram um mecanismo de horizontes rolantes (períodos móveis) de 5 anos, aliado à avaliação de reservas, para a garantia de lastro. Outro caminho possível foi adotado nas regras do 3º leilão de Energia de Reserva (leilão A₀), previsto para 15 de junho 2015, em que o prazo do Contrato de Energia de Reserva (CER) é de 20 anos, mas a exigência de lastro é de 15. No caso de suprimento por GNL, proposta de flexibilização contempla utilizar contrato “guarda-chuva”, o qual garante o suprimento do GNL, mas não a sua exata origem.

Os contratos de concessão das geradoras termelétricas são longos (>20 anos), o que torna muito complexa a garantia de suprimento de gás por período tão longo. A revisão da comprovação do lastro é necessária para compatibilizar com a realidade da curva de produção e das características dos contratos de gás natural e de GNL.

Propostas sugeridas na reunião:

- Adotar o mecanismo de horizontes rolantes (caso PGN), com lastro móvel de 5 anos (em lugar de 25), aliado à avaliação periódica de reservas.
- Remover obrigatoriedade de informação do país de origem e de garantia de reservas de GNL, tendo em vista que a maior parte dos fornecedores trabalha com o conceito de portfólio.
- Separar a contratação da térmica da contratação do gás, criar leilões de gás e leilões de geração que ocorram de forma independente. Os leilões de gás natural também poderiam ocorrer por região, em função da oferta e demanda local de gás.
- Avaliar o impacto do vencimento da maior parte dos contratos de fornecimento de gás – a maior parte vence em 2019 - no suprimento de termelétricas no longo prazo.

▪ **Revisão do limite de inflexibilidade e das condições de contratação e despacho definidas nos leilões de termelétricas a gás:**

A inflexibilidade de uma termelétrica refere-se à condição mínima de despacho de uma determinada usina. Trata-se de um parâmetro autodeclarado pelo agente de geração que participará de um leilão de energia. De modo geral, a inflexibilidade de uma térmica é definida em função das cláusulas comerciais definidas em seus contratos de suprimento de gás natural, que costumam ocorrer no esquema *take-or-pay*.

Nos leilões de geração de energia, sob as condições da contratação por disponibilidade, há uma relação inversa entre a inflexibilidade da térmica e sua competitividade no leilão. Nesse contexto, a contratação por disponibilidade e a necessidade de flexibilidade representa um desafio para as térmicas a gás natural. Adicionalmente, o período de 60 dias entre a decisão de acionamento da termelétrica e seu efetivo despacho deve ser compatibilizado com a garantia do suprimento por contratos de longo prazo e com os prazos e custos de transporte e processamento, no caso do GNL. No caso do gás associado, caso não haja a possibilidade de estocagem no próprio campo ou em estocagem subterrânea, não é possível compatibilizar essa exigência da ONS com a curva de produção de petróleo.

Outro ponto importante levantado na discussão foi a adequação das penalidades impostas ao gerador térmico, consideradas excessivas e inadequadas. Como a energia do leilão é contratada para o mercado regulado, pondera-se que a penalidade tem como finalidade proteger o consumidor. Por outro lado, o agente de geração irá precificar o risco e o tamanho da punição no custo do empreendimento. É necessário criar mecanismos que garantam o alinhamento de objetivos entre planejador e empreendedores. O planejamento conjunto visando à construção de regras que atendam às especificidades e necessidades de cada setor seria um caminho para reduzir os riscos e viabilizar os investimentos ao longo de toda a cadeia.

As regras de leilões e despacho foram pensadas em função das necessidades do setor elétrico. Faz-se necessário olhar para as necessidades dos outros mercados com os quais o setor elétrico interage. O aprimoramento das regras poderia, simultaneamente, ajudar a administrar o risco de planejamento elétrico para 5 anos e viabilizar térmicas âncora para o desenvolvimento do gás.

Propostas sugeridas na reunião:

- Retirar do edital do leilão a limitação de inflexibilidade da termelétrica e delegar maior poder de decisão sobre a flexibilidade aos investidores, de modo a permitir a incorporação das características dos contratos de gás natural e GNL (por exemplo, *take or pay*, janelas de planejamento da entrega) no despacho das termelétricas.
- Avaliar a possibilidade de contratação de térmicas a gás na modalidade “quantidade”, em vez de na modalidade “disponibilidade”.
- Avaliar mecanismos para viabilizar mercado secundário para GN para quando as termelétricas não estão operando.
- Rever o anúncio de despacho da ONS de 60 para 120 dias para termelétricas a GNL.

- Rever valores de ICB para termelétricas, possibilitando a compra de GNL no mercado *spot* e o repasse dos preços *spot* ao custo de geração quando a térmica for 100% flexível.
- Criação de modelo regulatório para viabilizar termelétricas "boca-de-poço" (*gas-to-wire*).
- Rever as penalidades para o gerador, que devem ser proporcionais aos danos; separar questões relativas ao não cumprimento da obrigação de suprimento de gás com a obrigação de suprimento de eletricidade.

Tema III: ANP – ANEEL: Incentivar e viabilizar a implementação de projetos de cogeração a gás

Com relação à geração distribuída e, em particular, à cogeração a gás, um dos principais pontos levantados foi a necessidade de incluir a geração distribuída de forma mais efetiva no planejamento. No entanto, há pontos específicos para a cogeração que podem trazer respostas ao mercado no curto prazo. Além das observações mais estruturais, direcionadas ao planejamento, houve propostas com o objetivo de destravar as barreiras mais imediatas à cogeração.

Propostas sugeridas na reunião:

- Incluir a geração distribuída no planejamento e promover a cogeração e GD a gás através do planejamento integrado (gás e outros energéticos, PEMAT e projetos estruturantes) para facilitar a interiorização do gás.
- Recuperar a prática de preços livres e a noção de preços relativos entre energéticos.
- Equiparar o preço de gás para as térmicas com o gás para cogeração.
- Isonomia tributária entre cogeração e geração nas UTE's.
- Buscar mecanismos para reduzir o risco do investidor em cogeração comercial, por exemplo, implementando modelo BOT (*build, operate, transfer*) para cogeração comercial.
- Promover estudo para mensurar o efeito das externalidades aportadas pela geração distribuída - por exemplo, redução dos custos de infraestrutura de transmissão e distribuição de eletricidade.
- Aumentar o valor do VR (VR-GD) para incorporar externalidades e melhorar a competitividade da cogeração.

Tema IV: ANP – Estados: Interação entre o regulador federal e os Estados

A relação entre o regulador federal e os Estados - seja através dos reguladores estaduais, seja através das Secretarias – foi objeto de intenso debate entre os agentes. A assimetria e os diferentes estágios de desenvolvimento dos órgãos reguladores entre os estados representam um grande desafio a ser vencido. No entanto, em função dos objetivos diversos de cada Estado, a definição de regras mais homogêneas e a harmonização regulatória entre os Estados é complexa. Nesse contexto, duas importantes perguntas surgiram: Como harmonizar e o que harmonizar?

É necessária a articulação de um diálogo produtivo entre os entes da federação, e o posicionamento da esfera estadual é fundamental para dar diretrizes aos reguladores estaduais. Assim, o papel central do MME e das agências reguladoras federais na promoção desse diálogo surge como um caminho para o alcance de uma proposição visando tornar mais homogêneos os critérios e padrões para a regulação estadual. A título de exemplo, foram citadas as ações desenvolvidas pela Aneel junto aos reguladores estaduais, e também do Confaz junto às Secretarias Estaduais de Fazenda.

Destacou-se ainda a inexistência de agências reguladoras em muitos estados, além da pouca independência de algumas agências existentes com relação ao poder concedente. Adicionalmente, discutiu-se a ausência de um processo de revisão tarifária claro e transparente em diversos estados, agravada pela grande necessidade de investimentos para expansão da rede de distribuição. Finalmente, a harmonização deve incluir também as questões ambientais e tributárias com os órgãos estaduais competentes. Como exemplo, apesar da recente abertura de consulta pública pela ANP para obter propostas sobre a regulamentação do swap, citou-se que a necessidade de endereçar as questões tributárias relativas envolvidas.

As propostas relativas à interação entre a ANP e os Estados são apresentadas a seguir, agrupadas entre (i) propostas relativas à harmonização entre a regulação federal e estadual e (ii) propostas para o desenvolvimento dos órgãos reguladores estaduais, como forma de trazer mais independência e transparência.

▪ Harmonização do arcabouço regulatório federal-estadual

Propostas sugeridas na reunião:

- Mapear a real necessidade harmonização e de operação de uma distribuidora de gás local (já que muitas vezes sequer há demanda ou distribuição de gás).
- Propor uma modelo de regulação estadual padronizado.
- Regulamentação harmônica do consumidor livre e autoprodutor no âmbito estadual.
- Trabalhar com a ABAR¹ para implementar fórum de discussão e entendimento regulatório ("Carta de Princípios").
- Organizar fórum/*workshop* com todos os reguladores.

¹ ABAR – Associação Brasileira de Agências de Regulação.

- Acionar o Fórum de Secretários de Energia para discussão e ação integrada.
 - Criar um núcleo de articulação política para levar adiante a harmonização regulatória que depende do engajamento político dos estados.
 - Articulação entre o MME e o Confaz para resolver as questões tributárias que constituem obstáculo à implementação de *swap*.
 - Definição técnica de gasodutos de transporte, escoamento, transferência e distribuição.
- **Promoção do desenvolvimento da regulação estadual**

Propostas sugeridas na reunião:

- Desenvolver “carta de princípios” visando garantir a independência das agências estaduais com relação às distribuidoras, e vice-versa.
- Instituir mandato fixo nas agências estaduais, sujeito à aprovação do nome indicado, conhecimento do setor e outras exigências a serem estipuladas.
- Promover a transparência e participação dos agentes nos processos regulatórios estaduais.
- Estabelecer *benchmarks* para subsidiar o processo de revisão tarifária (custo por km de rede etc.).
- Discriminação dos diversos componentes nas faturas de gás ao consumidor (margem, custo de O&M, preço do gás etc.).

Outros temas abordados

Além dos temas acima, os temas ligados à atual estrutura do mercado e ao papel predominante da Petrobras também foram elencados durante a reunião. Em particular, o acesso à rede de transporte e a figura do supridor único foram citadas ao longo do encontro como fundamentais para destravar o desenvolvimento do setor de gás natural.

De modo geral, no entanto, tais propostas foram mais amplamente discutidas na reunião do grupo de oferta, realizada no mesmo dia, na parte da tarde. Os pontos relativos a esses temas estão apresentados a seguir, e estão contemplados no documento relativo à reunião do grupo de oferta.

- Desenvolvimento de longo prazo para o *midstream* (transporte e distribuição de gás).
- Incentivo à entrada de novos agentes no setor de transporte.
- Criação de malha estruturante de transporte.
- Revisão das exigências dos contratos de E&P visando viabilizar oferta de gás associado e gás *onshore*.

3. Próximas Etapas

Neste documento listamos as propostas sugeridas pelos agentes durante a reunião do Grupo de Oferta do dia 16 de abril de 2015. A partir desse levantamento, a equipe da FGV Energia buscará encaminhar os estudos através dos seguintes passos:

- (i) Mapeamento e consolidação das iniciativas dos agentes que já estão em curso para cada proposta.
- (ii) Estudo e formatação de minuta e sugestão de encaminhamento de proposta pela equipe da FGV Energia.
- (iii) Disponibilização de minuta para os agentes presentes à reunião para contribuições (em paralelo com iv).
- (iv) Discussão individual com os agentes de planejamento e regulação (em paralelo com iii).
- (v) Consolidação das contribuições das etapas (iv) e (v).
- (vi) Apresentação final e encaminhamento das propostas.

A etapa (i) visa mapear os diversos estudos e ações por parte dos agentes que já estão em andamento. Com isso, pretende-se evitar esforços duplicados, além de buscar a convergência entre as iniciativas existentes. Com base nesse levantamento e nos resultados obtidos durante a 1ª reunião, sumarizados nesse documento, a equipe da FGV Energia irá elaborar uma minuta com detalhamento das propostas e sugestões de encaminhamento – etapa (ii).

Na etapa (iii), a equipe da FGV Energia disponibilizará a minuta das propostas a todos os participantes, solicitando que os mesmos encaminhem sugestões práticas de encaminhamento e contribuições. Em paralelo, a FGV Energia fará discussões individuais com os agentes de planejamento e regulação envolvidos na definição de regras e diretrizes para o setor de energia – etapa (iv).

Finalmente, a equipe da FGV Energia consolidará as contribuições em documentos finais com a proposição de ações e encaminhamentos, que serão apresentadas aos agentes na reunião prevista para setembro de 2015 – etapas (v) e (vi).