

OPINIÃO

O DESENHO DO NOVO MERCADO DE GÁS E TERMOELETRICIDADE

AUTORA

Magda Chambriard
Paulo Cunha

julho.2020



DIRETOR

Carlos Otavio de Vasconcellos Quintella

ASSESSORIA ESTRATÉGICA

Fernanda Delgado

EQUIPE DE PESQUISA

Coordenação Geral

Carlos Otavio de Vasconcellos Quintella

Coordenação Geral

Carlos Otavio de Vasconcellos Quintella

*Superintendente de Relações Institucionais
e Responsabilidade Social*

Luiz Roberto Bezerra

Superintendente de Ensino e P&D

Felipe Gonçalves

Coordenação de Pesquisa

Magda Chambriard

Pesquisadores

Acacio Barreto Neto

Adriana Ribeiro Gouvêa

Ana Costa Marques Machado

Angélica Marcia dos Santos

Carlos Eduardo P. dos Santos Gomes

Flávia Costa

Gláucia Fernandes

Marina de Abreu Azevedo

Priscila Martins Alves Carneiro

Thiago Gomes Toledo

Estagiária de Pesquisa

Melissa Prado

PRODUÇÃO

Coordenação

Simone C. Lecques de Magalhães

Execução/diagramação

Thatiane Araciro

INTRODUÇÃO

A proposta de atualização da Lei do Gás (PL 6.407/2013) volta a tramitar no Congresso Nacional, com expectativa de ser aprovada até o final desse mês de julho de 2020.

Considerado bastante importante para a plena implementação da política governamental Novo Mercado De Gás, o projeto, que tramita desde 2013, conta agora com a atenção do governo federal que pretende que o gás natural, a preços acessíveis, auxilie a competitividade da indústria brasileira.

A situação é mesmo urgente, uma vez que em um momento em que a produção de gás natural chega a 130 MM m³/dia e o país já consome cerca de 80 MM m³/dia, a reinjeção do gás nacional produzido cresce e seu preço é elevado e impeditivo para uma expansão fabril competitiva.

Em um cenário global em que já se pode considerar o gás natural uma commodity e com cerca da metade do seu comércio inter-regional do mundo feito por navios, o preço do gás natural brasileiro ainda é o terceiro mais caro dentre as principais referências da Europa (MME, 2019). Já é tempo, portanto, de se contar com a paridade gás-gás para auxiliar a alavancagem do desenvolvimento nacional, ainda mais com a expectativa de crescimento da produção, gerada em função do desenvolvimento da produção do pré-sal.

Embora a intenção governamental de disponibilização de energia a preços acessíveis possa parecer óbvia, sua concretização não é simples. A passagem de uma situação de monopólio estatal para uma de plena concorrência não é fácil, são inúmeros os gargalos a serem desconstruídos, em um país como o Brasil que vem, há décadas, se preocupando em remover os empecilhos para a atuação de um único player no setor petróleo. São leis específicas, entendimentos tributários de décadas, mercados praticamente cativos, carência de infraestrutura dentre outras situações que a Lei do Gás já enfrentou e seu aperfeiçoamento ainda precisa enfrentar.

Foi disso que tratou o WEBINAR DO GÁS NATURAL, realizado pela FGV Energia e disponível no Youtube, no link <https://www.youtube.com/watch?v=tumTM6Wo0pk&feature=youtu.be>.

O webinar acima referido ocorreu em 22/06/2020 e contou com a participação de representantes de cinco instituições, três públicas e duas privadas: Symone Araujo – Diretora

do Departamento de Gás Natural do MME; Marcelo Alfradique – Superintendente Adjunto de Petróleo e Gás Natural da EPE; Alexandre Zucarato – Diretor de Planejamento do ONS; Gustavo Labanca – presidente da TAG; Celso Silva – Vice-presidente da Golar, aqui representado pelo Celso Silva, Vice Presidente Executivo da Golar.

Todos os panelistas são amplamente atuantes no mercado de gás. O papel dos representantes das instituições públicas na formulação de políticas para o setor, por óbvio, dispensa comentários. A TAG adquiriu trecho de gasodutos de transporte capaz de abastecer todo o nordeste brasileiro, e a Golar, proprietária de frota de navios de GNL, trouxe ao Brasil uma real perspectiva de redução do preço do gás natural, via importação.

Os cinco executivos se dispuseram a dividir com o mercado suas visões sobre o setor, sobre as dinâmicas do mercado, a competitividade dos custos, as possibilidades de importação de gás natural e sobre a modelagem dos leilões regulados, fundamentais para o futuro desse segmento.

O DESENHO DO NOVO MERCADO DE GÁS E TERMOELETRICIDADE

No auge das discussões sobre o Novo Mercado de Gás, os executivos foram unânimes ao apontar a necessidade de aperfeiçoamentos na Lei do Gás e a oportunidade do trâmite do PL 6.407/2013, que visa a esse aperfeiçoamento.

Relataram a importância da desverticalização da cadeia do gás natural e da plena competição entre os diversos elos da cadeia do gás, da ampliação da infraestrutura de transporte e distribuição de gás natural, da geração termelétrica a gás competir com as demais fontes de energia elétrica e do papel do GNL na construção de uma paridade internacional visando à redução do preço do produto.

Foi ressaltado que, numa indústria de rede como a do gás natural, a modicidade tarifária depende da otimização das infraestruturas existentes e da conexão de mais usuários e que, portanto, a ampliação do mercado é fundamental. Mas alertaram que a atração de novos investimentos depende de segurança jurídica e estabilidade regulatória, assunto em que os agentes públicos têm trabalho com afinco.

É certo que a mencionada ampliação de mercado diz respeito principalmente à ampliação dos consumos industrial e térmico, os dois principais segmentos consumidores do produto que, apesar de contar com tarifas diferenciadas para grandes consumidores, ainda se deparam com a barreira do preço elevado.

Outro ponto de abordagem unânime foi o acerto das ações do CADE, enfrentando ações monopolistas e obrigando a cessão de capacidade em prol da livre concorrência. As ações do CADE culminaram na assinatura de um Termo de Cessação de Conduta (TCC) que obriga a Petrobras a ceder capacidade no gasoduto Brasil-Bolívia, a abrir mão de parte do controle dos gasodutos de transporte e da parceria majoritária em quase a totalidade das distribuidoras estaduais de gás natural.

Os executivos participantes do webinar percebem, no desinvestimento da Petrobras, uma janela de oportunidade para a ampliação da participação do gás natural na matriz energética do país, mas reconhecem que o caminho para o livre mercado de gás natural é árduo e longo. Ainda mais em época de pandemia, quando tanto o consumo nacional de energia como o consumo de gás natural caem.

Outra questão bem observada é que o atual patamar de preços do gás natural e a variabilidade da demanda têm levado as térmicas a se apoiarem no GNL importado, de preços bastante acessíveis a partir de 2019. Essa tem sido considerada uma tendência que envolve a garantia de contratos de mais longo prazo, com garantia de suprimento.

Também se discutiu, em relação às térmicas, a necessidade de fornecimento menos flexível para viabilizar negócios que, ao mesmo tempo que significam maiores custos de energia, precisam competir por despacho com outras fontes de custo bastante acessíveis, como tem sido o caso das usinas eólicas.

Pontos específicos destacados pelos panelistas de cada uma das empresas:

SYMONE ARAÚJO – Diretora do Departamento de Gás Natural da SPG/MME

Symone dividiu sua fala em dois segmentos: o desafio do enfrentamento da pandemia do COVID-19 e o andamento da implantação da política do Novo Mercado de Gás.

No que diz respeito ao enfrentamento dos impactos da pandemia, ela ressaltou a atuação dos comitês setoriais que monitoram mercados, definem prioridades e asseguram demanda, destacando que não houve descontinuidade de suprimento, apesar da queda de demanda de gás de 22% e março para abril.

Para a executiva, é preciso garantir os fundamentos da política do gás enquanto indústria de rede, para manter sua resiliência em momento de crise. Os investimentos precisam chegar ao setor, que tem um papel importante a cumprir na retomada do crescimento e na transição energética em curso.

Quanto ao Novo Mercado de Gás, Symone explicou que as ações necessárias para sua plena implantação estão em curso, embora haja necessidade de algum ajuste em seu cronograma original. E que, para construir de forma estruturada a ponte para um fornecimento de gás a preços competitivos para a indústria é preciso se viabilizar a ampliação de infraestrutura e construir a ponte para passar da paridade gás-óleo para a gás-gás.

Nesse contexto, destaca desdobramentos decorrentes do TCC firmado entre a Petrobras e o CADE:

- a renúncia da estatal à exclusividade do transporte, e o estabelecimento da igualdade de tratamento entre a Petrobras e demais agentes de mercado no tocante aos pontos de entrada e saída¹, ações essenciais para a atuação de novos transportadores;
- o fato de que a estatal, anteriormente detentora de contrato de importação de 30 MM m³/dia de gás da Bolívia, hoje tem contratado 19 MM m³/dia, o que libera 10 MM m³/dia para serem contratados por novos agentes econômicos; e
- o fato de que a empresa está vedada a adquirir gás dos parceiros e ser o único fornecedor do energético ao país.

Finalizando suas explicações, Symone informa que o MME está trabalhando na compatibilização das legislações federal e estaduais e em um manual de boas práticas regulatórias para o gás, como contribuição aos estados. E menciona a oportunidade de se revisar as regras dos leilões de energia, para auxiliar o incremento da participação do gás natural no mix energético do país.

Perguntada sobre os gargalos atuais para a plena implantação da política do Novo Mercado de Gás e sobre o atual preço do energético, Symone respondeu que a questão do transporte de gás é extremamente relevante, porque serão nessas instalações que se darão as trocas comerciais.

Quanto ao elevado preço do gás, sua opinião é que precisamos construir a ponte para migrar de um sistema de paridade gás-óleo para um gás-gás, e que isso se dará a medida que se viabilizar diversidade de oferta e redução do poder do incumbente monopolista.

Nesse sentido, destacou o papel do TCC firmado entre a Petrobras e o CADE, que reduziu a participação da estatal nas importações via GASBOL e a proibição da empresa de comprar gás de seus parceiros nos contratos de E&P.

A executiva fez questão de destacar que o governo federal reconhece o papel decisivo que um gás natural a preços acessíveis pode ter na recuperação econômica do país, mas alerta que há ônus e bônus em uma atuação monopolista. E que a abertura do mercado ensejará uma mudança de cultura, uma vez que não haverá mais um agente que resolvia todas as questões e assumia todos os riscos do negócio. E isso significa que o regulador (ANP) precisará rever seu estoque regulatório para adaptá-lo à nova realidade, e isso abrange não

apenas os gasodutos de transporte, mas todas as instalações de transporte e distribuição, aí incluídas as UPGN's e eventuais instalações de armazenamento de gás.

Também serão necessários ajustes na interpretação da legislação tributária, como os ajustes SINIEF, para possibilitar a entrada de outros agentes e ações na direção da compatibilização das legislações federal e estaduais.

Ela finaliza apontando o PL 6.407/2013 como um importante auxílio para viabilizar a expansão de infraestrutura e alerta que, no Brasil, estamos fazendo essa abertura com a expansão da malha em curso, o que é diferente e mais difícil do que ocorreu na Europa, quando a abertura foi feita já com toda a infraestrutura instalada.

MARCELO ALFRADIQUE – Superintendente Adjunto de Petróleo e Gás Natural da EPE

Marcelo reiterou as palavras da Symone, ressaltando que a palavra de ordem hoje, em tempos de pandemia, é resiliência e que esse momento está permitindo adaptações e a continuidade da evolução dos modelos de negócio.

Segundo ele, a competitividade em geral está sendo colocada à prova e o grande desafio é transformar riquezas como o gás natural em desenvolvimento econômico.

O executivo informa que a EPE apoia o PL 6.407/2013 e garante que os comitês de monitoramento da implantação da política do Novo Mercado de Gás estão em pleno funcionamento e geram um relatório a cada três meses para dar transparência as ações governamentais.

Para ele a integração energia elétrica/gás natural não é simples e é preciso medidas conciliadoras que gerem amálgama entre ambos os setores. Citou a oportunidade de aprimoramento dos procedimentos de leilão de energia e informou sobre a existência de Nota Técnica MME/EPE/ANP/PPSA/BNDES sobre aproveitamento do gás natural produzido no pré-sal.

Perguntado sobre PDE 2029 da EPE, que atribui papel decisivo a construção de diversos terminais de GNL para a abertura do mercado, Marcelo respondeu que o PDE é um estudo indicativo e que a flexibilidade trazida pelo fornecimento de GNL é muito importante, mas será a formulação do negócio e a competição nos leilões regulados que indicarão a origem do gás.

ALEXANDRE ZUCARATO - Diretor de Planejamento do ONS

Alexandre iniciou sua manifestação alertando que a integração energia elétrica/gás natural não é simples e que o setor elétrico viu sua carga se reduzir em decorrência da pandemia, resultando em uma sobre oferta em 2020 de 19 GW médio o que garante um certo conforto ao sistema nos curto e médio prazos.

Segundo ele, a capacidade instalada atual da matriz elétrica é de 162 GW, com projeção de atingir 175 GW em 2024, sendo que o gás natural é responsável hoje por 8,7%, atingindo 10,4% no final do horizonte, por conta de uma expansão já contratada de cerca de 4 GW no mercado regulado. Além disso, há certa de 10 GW de projetos no mercado livre, que conta com oferta autônoma.

Gradativamente, o mercado de energia está passando por mudanças profundas, já que a contratação da expansão, antes feita de forma centralizada, está ocorrendo de forma cada vez mais distribuída, em função das possibilidades do mercado livre. Conforme aumenta o poder de escolha do consumidor, mais predominante é a lógica em que todas as formas de geração de energia competem entre si, sejam elas oriundas de fonte fóssil ou renovável.

Perguntado sobre a necessidade de expansão de geração termelétrica para garantir a inércia do sistema, Alexandre respondeu que o ponto de partida precisa ser a neutralidade tecnológica e que não há como se escolher a tecnologia a priori.

Segundo ele, deve prevalecer o modelo de negócio que melhor atenda às necessidades do sistema, não sendo possível empacotar soluções em nichos, e que se deve buscar os recursos conforme necessidade global do sistema. Ele exemplifica dizendo que mesmo se sabendo haver limitações significativas nas gerações contínuas a partir de fontes renováveis, não é possível saber, a priori, se é melhor instalar uma térmica ou uma usina de geração a partir de fonte renovável, reforçando a transmissão ou combinadas com baterias.

No frigidar dos ovos, a escolha da tecnologia a ser empregada precisa ser função do preço, que precisa sinalizar corretamente quais os recursos que são escassos.

GUSTAVO LABANCA – presidente da TAG

Gustavo iniciou sua fala apresentando a TAG como a maior empresa de transporte de gás natural em extensão. A empresa possui cerca de 4.500 km de gasodutos, sendo 3.700 ao longo do litoral nordeste do país e 800 km na Amazônia, além de 12 estações de compressão e de dezenas de pontos de interconexão, inclusive através de 2 terminais de GNL, e fornece gás (6 próprias e 5 para refinarias, plantas de fertilizantes e usinas elétricas).

O executivo destaca que a TAG foi adquirida em função do interesse de desinvestir da Petrobras e que o negócio firmado pela Engie com a Petrobras está lastreado em contratos de fornecimento para a estatal, sendo que o primeiro deles vence em 2025 na malha nordeste. Destaca também que a empresa vem se mobilizando para abrir espaço de fornecimento a outros agentes econômicos além da Petrobras.

A empresa vê com bons olhos a abertura do mercado, a flexibilização dos despachos das usinas geradoras de energia e o amadurecimento das discussões sobre armazenagem de gás no país.

Para Gustavo, a indústria do gás natural, como uma indústria de rede, tem necessidade de mais usuários para garantir redução tarifária.

Hoje já há registro de novos carregadores, mas a expansão das instalações precisa ser amortizada, o que reforça a necessidade de mais usuários.

Ele alerta que projetos viabilizados em função de fornecimento ponto a ponto (sem passar pela malha de transporte), apesar de no curto prazo serem viáveis em função das possibilidades decorrentes da regulamentação do mercado livre, podem não ser a melhor solução a médio e longo prazos, pois são mais arriscados. Se o fornecimento falhar, não há alternativa possível senão arcar com pesadas multas.

Para ele o modelo verticalizado atual é menos competitivo e há vantagem em se migrar para um modelo mais integrado. Para isso está-se discutindo regras de flexibilidade que geram mercados secundários, regras de leilão, oportunidades de negócio ponto a ponto vis-à-vis modelos integrados, dentre outros assuntos.

Perguntado sobre a intenção data de expandir infraestrutura, Gustavo respondeu que a malha de transporte foi construída para escoar a produção de gás natural que vem decrescendo e obrigando o fornecimento de gás natural do Nordeste ser complementado pela produção do sudeste, e que isso gera gargalos que precisam ser mitigados.

Segundo ele, 2/3 do consumo de gás natural do Nordeste se dá nas instalações da Petrobras e 1/3 é vendido pelas distribuidoras. Para ele, a expansão da malha é intensiva em capital e é preciso haver mais demanda para que se amplie a infraestrutura.

CELSO SILVA – Vice-presidente da Golar

Celso iniciou sua fala apresentando a Golar, como empresa atuante no transporte e fornecimento de GNL, detentora de frota de navios e caminhões para esse fim. Além da entrega do produto nos terminais propriamente ditos, a empresa aposta em frota de caminhões para levar o GNL até hubs de distribuição de gás natural, onde o transporte por dutos não é possível.

Segundo ele, esse é o plano da empresa para os próximos cinco anos: ampliar o fornecimento de GNL para o país, através de novos terminais, e interiorizar o energético por via rodoviária.

O executivo destacou a operação de seu primeiro terminal (em Barra dos Coqueiros, estado de Sergipe), o único privado dentre os quatro existentes no país, mencionando a coragem e o senso de oportunidade dos executivos Golar que acreditaram e aprovaram um projeto como esse, cinco anos atrás.

Celso mencionou a intenção da companhia de viabilizar novos terminais, como o de Suape (até o fim do ano que vem) e os de Barcarena e São Francisco do Sul, e de migrar de um modelo ponto a ponto para um modelo mais integrado, que permita ampliar o fornecimento para além da térmica suprida pelo GNL importado.

Segundo ele, nem sempre se necessita de âncora térmica para viabilização de um terminal. Essa análise deve ser feita caso a caso.

Em São Francisco do Sul (RS), por exemplo, a Golar identificou gargalo logístico na rede de gasoduto de transportes (GASBOL) e a oportunidade de um terminal em São Francisco do Sul complementar o fornecimento de gás natural para os estados do Rio Grande do Sul e Santa Catarina.

No caso de Barcarena, no porto de Vila do Conde (PA), um terminal flutuante fornecerá gás natural para geração térmica, mas o terminal também irá permitir que o governo do estado crie um embrião de fornecimento de gás, até então inexistente no estado.

Já o terminal de Sergipe foi viabilizado através de âncora térmica, em função dos prazos da ANEEL, porém estão em curso tratativas com diversas instâncias regulatórias, além da TAG e do distribuidor estadual, para viabilizar a conexão do terminal com a rede de transporte e distribuição, e dessa forma ampliar mercados.

Celso destaca que essas tratativas estão evoluindo, que todos os agentes públicos envolvidos estão trabalhando com afinco nesses projetos, apesar da pandemia, mas que o arcabouço regulatório atual é complexo e exige a conjunção de diversos fatores que são de responsabilidade de oito instituições diferentes, desde a esfera federal até a estadual. Um terminal de GNL, para se viabilizar, precisa da convergência das ações do MME, ANP, Minfra, ANTAC, Marinha, Ibama, governo local, transportadores, e distribuidores estaduais, o que torna complexa a articulação necessária para a montagem de um projeto como esse.

A Golar enxerga o GNL como um vetor para o desenvolvimento do mercado livre e acredita no potencial de diversos terminais de regaseificação, associados ao transporte rodoviário e à cabotagem, para atingir localidades do sul, sudeste, norte e nordeste.

Perguntado sobre as possibilidades de o GNL contribuir para a redução de preços do gás e a consequente expansão do mercado e sobre como ele estaria vendo o atual momento do GNL, Celso respondeu que enquanto houver sobra de liquefação (e ele fez questão de destacar que não a casual, causada pelo COVID-19, mas sobra estrutural), o Brasil estará muito bem posicionado em relação a essa questão.

Ele vê possibilidade de o GNL absorver parte do mercado hoje ocupada pelo diesel importado, não apenas para geração térmica, mas também para consumo em veículos pesados.

Celso acredita que nos próximos cinco anos a balança do GNL pende para o Brasil e que o GNL tem características complementares à produção de gás natural do pré-sal.

PERGUNTAS DA AUDIÊNCIA

Foi perguntado aos representantes do MME e da EPE sobre a possibilidade de participação da sociedade em grupo de trabalho em curso que trata de aprimoramentos regulatórios para viabilizar a plena implantação da política Novo Mercado de Gás.

A resposta dos agentes foi a de que os membros do GT hoje trabalham nas contribuições obtidas a partir de uma série de reuniões realizadas com os diversos agentes econômicos, e que tão logo esse trabalho seja realizado (o que deverá ocorrer nos próximos meses) nota técnica e minuta de resolução serão colocadas em consulta e audiência públicas para colher as contribuições da sociedade.

COMENTÁRIOS FINAIS

O webinar foi extremamente eficaz em seu propósito de proporcionar atualização do andamento da implantação da política do Novo Mercado de Gás.

Foi nítido o profundo conhecimento dos panelistas, a rapidez com que o ambiente regulatório vem se alterando, o empenho dos órgãos públicos no trato do tema e o entusiasmo dos agentes econômicos em expandir suas atuações no mercado, trazendo novos investimentos, emprego e renda para o país.

Ficou claro que o atual preço do gás natural é visto como uma barreira à ampliação de seu consumo em geral e que os panelistas acreditam haver espaço significativo para ampliação de consumo, a partir do estabelecimento de competição entre agentes econômicos, nos diversos elos da cadeia produtiva do gás natural, a começar pela comercialização da molécula do gás.

No tocante à geração termelétrica, merece destaque que o tema vai além da migração da paridade gás-óleo para a paridade gás-gás para redução de preços. Nesse caso, a competição se dá entre as diferentes tecnologias de geração de eletricidade, segmento em que a geração de energia renovável vem se desenvolvendo rapidamente, em função das exigências ambientais decorrentes do esforço de mitigação do aquecimento global, e em que as questões de transmissão se somam às de geração para propiciar um todo mais eficiente para o país.

Em função das perguntas dos moderadores e da audiência, os panelistas reforçaram a importância do mercado livre e da modicidade tarifária para a utilização do gás natural como indutor de desenvolvimento e a necessidade de se construir a ponte entre a atual paridade de preços gás-óleo combustível para gás-gás.

Ressaltaram ainda que há muito trabalho em curso e que a tramitação do PL 6.407/2013 contém um aprimoramento importante para a plena implementação da política Novo Mercado de Gás, que promete o energético a preços acessíveis.