

GÁS PARA CRESCER

Anexo 1

COMERCIALIZAÇÃO DE GÁS NATURAL



Ministério de
Minas e Energia



ANÁLISE

1. A ANP é responsável pela regulação da atividade de comercialização de gás natural na esfera de competência da União e realizou um diagnóstico da comercialização de gás natural no Brasil por meio da análise dos contratos de compra e venda na esfera de competência da União, ou seja, até o *citygate* das distribuidoras (Nota Técnica 06/2014/SCM).
2. Apesar da concorrência instituída pela Lei nº 9.478/1997 (“Lei do Petróleo”) na exploração e produção, do monopólio natural regulado no transporte e da natureza potencialmente competitiva da atividade de comercialização, há um monopólio de fato na comercialização de gás natural no Brasil, sustentado desde a abertura do mercado preconizada pela Lei do Petróleo (Inciso IX do Art. 1º) por meio de uma série de barreiras à entrada, tanto legais como advindas da estrutura do mercado.
3. De fato, todos os produtores privados no sistema integrado brasileiro vendem seu gás para a Petrobras antes da etapa do transporte, o que pode ser considerado uma consequência direta da ausência da obrigatoriedade de acesso aos dutos de escoamento de produção e unidades de processamento de gás natural (UPGNs). Além disso, a Petrobras indica os diretores comerciais que controlam as decisões de compra de gás de 20 (vinte) distribuidoras por meio da Gaspetro e da BR Distribuidora¹. Ou seja, o acesso isoladamente pode não resolver o problema estrutural do monopólio na comercialização de gás, já que grande parte do mercado consumidor “atacadista” continuaria a ter suas decisões de aquisição de gás natural controladas/influenciadas pelo atual incumbente, que poderia priorizar a compra do seu gás em detrimento de outros fornecedores, mesmo após a garantia de acesso.
4. Portanto, resolver o problema do *self-dealing* pode ser considerado uma pré-condição, juntamente com o acesso obrigatório, para o efetivo desenvolvimento da comercialização de gás natural no Brasil.
5. Tão importante quanto o acesso aos dutos de escoamento e às UPGNs, a fim de proporcionar alternativas de fontes de suprimento e maior diversidade de agentes atuantes no mercado, é o acesso obrigatório aos terminais de regaseificação de gás natural liquefeito (Terminais de GNL). Tal medida seria fundamental na formação do preço da *commodity*, possibilitando incrementar o suprimento que, inclusive, pode ser de curto prazo, a preços negociados internacionalmente.
6. Da mesma forma, a chamada pública prevista para ocorrer nos próximos meses para alocação da capacidade de 18 (dezoito) milhões de m³/dia do contrato de transporte do Gasoduto Bolívia-Brasil (TCQ) da TBG com a Petrobras, que expira em 2019, poderá contribuir para a diversificação dos supridores de gás natural no mercado doméstico.
7. É importante destacar que na aplicação da *essential facilities doctrine* com relação aos gasodutos de escoamento, UPGNs e Terminais de GNL, nos casos em que os requisitos para acesso a estas instalações sejam observados, o acesso deve ser

¹ A BR Distribuidora é a concessionária responsável pela distribuição de gás natural canalizado no Espírito Santo.

disciplinado de forma a garantir o equilíbrio entre a preservação dos direitos existentes dos proprietários e carregadores iniciais, além das condições técnicas, e a necessidade de acesso dos agentes entrantes interessados. Com base na defesa da concorrência, a *essential facilities doctrine* estabelece sob quais condições uma firma verticalmente integrada deveria ser obrigada a ofertar o bem ou serviço ao seu concorrente.

8. Desta forma, assumindo como equacionada a desverticalização do transporte, e conseqüentemente o acesso à rede, o mercado brasileiro atualmente contará com três tipos de fontes de suprimento (produção nacional, gasoduto Bolívia-Brasil e 3 (três) Terminais de GNL) e diversos potenciais ofertantes, tanto produtores nacionais como importadores e comercializadores independentes com acesso até o *citygates* das distribuidoras.

9. Do ponto de vista da demanda, há um oligopsônio na compra de gás natural no atacado, ou seja, um grande poder de decisão na aquisição do gás está concentrado em poucos agentes. Apesar do grande número de distribuidoras estaduais, apenas 5 (cinco) empresas atualmente têm poder de influenciar decisões sobre a aquisição de gás natural no atacado no Brasil: a Petrobras, por meio das participações da Gaspetro e da BR Distribuidora, com direito a indicar os diretores comerciais em 20 (vinte) distribuidoras; a Shell, como acionista com o mesmo poder na Comgas; a Gas Natural Fenosa, como acionista da CEG, CEG Rio² e da São Paulo Sul; a Cemig, como controladora da Gasmig; e Furnas, como compradora do único contrato de um consumidor livre em vigor no Brasil.

10. Como a Petrobras também é a única fornecedora de gás natural ao mercado, fica evidenciada a capacidade da empresa de praticar o *self-dealing* nas distribuidoras nas quais possui participação, havendo um claro conflito de interesses. A Shell, como a maior produtora privada do país, poderia exercer a mesma prática, uma vez viabilizado seu acesso até o *citygate* da Comgás. A prática do *self-dealing* possui potencial prejudicial aos consumidores finais e, uma vez comprovada, configura uma prática anticoncorrencial, havendo o acesso, por parte do produtor verticalmente integrado, às condições comerciais das ofertas de gás de outros produtores e a utilização dessas informações para a precificação de seu gás de forma a favorecer sua oferta em detrimento de seus competidores, os quais deveriam acessar o mercado em igualdade de condições.

11. Esta concentração evidente na demanda também merece atenção, principalmente pelo fato de dois acionistas de distribuidoras, compradores dos maiores volumes, serem também os dois maiores produtores de gás natural no Brasil. Desta forma, a desverticalização completa, na qual o produtor não possui participação nas distribuidoras seria uma medida estrutural a fim de evitar o *self-dealing* e o conflito de interesses, viabilizando maior diversidade de agentes independentes também na demanda e criando condições para uma formação de preços eficiente, condição fundamental para a formação de um mercado.

12. A partir da viabilização da venda de gás natural de produtores privados e potenciais comercializadores diretamente às distribuidoras estaduais e consumidores

² Vale destacar que a Petrobras também possui 37,41% do capital social da CEG Rio por meio da Gaspetro.

livres, via contratação de capacidade em gasodutos de transporte, haverá a necessidade de compra e venda de gás natural de curto prazo para equalização de desequilíbrios nas redes de transporte e *para backup* do fornecimento; dessa forma, o surgimento de um mercado *spot* viria ao encontro das novas necessidades dos agentes.

13. A fim de alcançar maior eficiência econômica, essas transações poderiam ser realizadas em uma plataforma eletrônica possibilitando a participação de um maior número de agentes e a disseminação de informações ao mercado, propiciando maior liquidez e a formação de um mercado de curto prazo padronizado. Esta plataforma eletrônica forneceria o *locus* e facilitaria as transações que poderiam continuar a ser bilaterais, como é a prática do mercado, até a formação de um mercado competitivo com diversidade de agentes tanto na oferta como na demanda. A experiência internacional de abertura de mercados de gás natural demonstra que a partir da estruturação correta do mercado e o estabelecimento das condições adequadas, os contratos de longo prazo baseados em cláusulas de *take-or-pay* tendem a ser substituídos por contratos mais flexíveis e adequados às necessidades dos agentes.

14. Uma vez que, mesmo após a viabilização do acesso, a Petrobras poderá continuar ofertando volumes de gás natural muito significativos em relação ao total do mercado, programas de venda obrigatória (ou *Gas Release*) podem ser desenhados para dinamizar o processo de introdução da concorrência na indústria do gás natural, especialmente nas etapas iniciais de abertura do mercado.

15. Em mercados onde existem diversas fontes de suprimento e produtores, bem como rotas de transporte alternativas, tais programas não são necessários. Por outro lado, onde existem poucas fontes de suprimento ou quando estas fontes encontram-se sobre o controle de um agente dominante por meio de contratos de longo prazo (na ausência de um mercado secundário), é improvável o desenvolvimento de mercados concorrenciais, sendo a adoção de tais programas uma alternativa para que novos entrantes possam obter acesso a fontes de oferta e capacidade de movimentação de seus produtos.

16. As experiências de aplicação dos programas de *Gas Release* destacam a importância do desenho dos mecanismos de leilão através do qual tais programas são implantados, em particular, o processo pelo qual o preço, a quantidade e a sua duração são determinados. O volume de gás liberado precisa ser significativo em comparação ao total ofertado pelo agente já estabelecido, devendo se basear em seu inteiro portfólio e não apenas a campos ou contratos específicos. Ao mesmo tempo, devem ser ofertados lotes variados no que se refere ao volume, ao prazo e ao ponto de entrega do suprimento para atender aos diversos perfis de compradores e garantir flexibilidade ao mercado. A duração do programa deve ser longa o suficiente para permitir que a estrutura do mercado e as condições competitivas se alterem significativamente e de modo sustentável, o que depende das mudanças estruturais a serem implementadas.

17. Outra questão relevante para o sucesso deste tipo de medida refere-se à existência de demanda por novos fornecedores de gás. As regulamentações estaduais, em geral, não diferenciam o serviço de distribuição da comercialização do gás ao consumidor final e impõem barreiras à compra de gás de outro supridor que não a distribuidora estadual. A consequência disso é que não há demanda de gás relevante por parte dos consumidores livres de gás, cujo enquadramento, de forma geral, é demasiadamente restritivo. Adicionalmente, os contratos de suprimento típicos entre a Petrobras e as distribuidoras estaduais possuem cláusulas de *take-or-pay* relevantes e

duração média de 5 (cinco) anos, o que dificulta o processo competitivo de troca de fornecedor.

18. Essas duas questões podem reduzir a atratividade de um programa de venda obrigatória de gás para os compradores/comercializadores, que teriam dificuldades em encontrar mercado para o seu gás. É importante notar que o objetivo a ser perseguido pelo programa de venda obrigatória é que os compradores tenham riscos físicos, operacionais, de acesso e de gestão de oferta *versus* demanda os mais próximos aos suportados pela Petrobras quanto possível. Por se tratar de um procedimento relativamente novo no exterior e ainda inédito no país, que deve ter um desenho específico para cada mercado onde é aplicado, um programa de venda obrigatória de gás, deve prever que suas condições possam ser adaptadas ao longo do tempo e conforme a avaliação do seu sucesso, para efetivamente contribuir para um aumento da competição no mercado atacadista de gás.

19. Portanto, é possível concluir que a viabilização do acesso, por meio da aplicação da *essential facilities doctrine* aos dutos de escoamento da produção, UPGNs e Terminais de GNL é condição necessária para a diversificação da oferta de gás natural ao mercado brasileiro. Contudo tal medida pode não ser suficiente uma vez que poucas empresas, inclusive a incumbente e a maior produtora privada, possuem poder de controlar/influenciar decisões de compra de gás natural por meio da participação acionária em distribuidoras estaduais de gás natural, evidenciando um conflito de interesses e a possibilidade da prática de *self-dealing*. Desta forma, a desverticalização completa seria uma medida estrutural para que todos os produtores possam ofertar ao mercado em igualdade de condições, diversificando também a demanda e viabilizando a formação de um mercado competitivo para o gás natural. Além destas medidas, o instrumento do *Gas Release*, ou venda obrigatória, pode dinamizar o processo de introdução de competição no mercado, tendo em vista a perspectiva da continuidade da grande concentração da oferta de gás natural ao mercado no curto e médio prazos em um único agente, a Petrobras.