

OPINIÃO

Os primeiros passos (da longa jornada) da liberalização do mercado de gás

*por Sylvie D'Apote e Yanna Clara Prade**

Desde 2016, o Brasil vem buscando debater, diagnosticar e implementar uma agenda de liberalização do mercado de gás natural. Após as discussões fomentadas no âmbito da iniciativa "Gás para Crescer" e a conturbada passagem do Projeto de Lei pela Comissão de Minas e Energia no Congresso, o novo governo retomou a agenda e estabeleceu uma estratégia de atuação.

Neste contexto, a Resolução nº 16 do Conselho Nacional de Política Energética (CNPE), assinada no fim de junho, é o primeiro passo para a concretização do programa "Novo Mercado de Gás" (NMG), anunciado pelo atual governo como um conjunto de iniciativas que têm o objetivo ambicioso de reduzir em 40% o atual preço do gás.

A Resolução nº 16 estabelece as diretrizes para o aumento da competição e a diversificação dos agentes ao longo da cadeia do gás natural, com o objetivo de dinamizar o mercado e aumentar os investimentos na oferta e na infraestrutura. As duas grandes vertentes para permitir a entrada de novos players, são

(i) a redução da participação da Petrobras em todas as etapas do downstream da cadeia do gas e
(ii) uma série de medidas para incentivar os estados na melhoria da regulação das concessões estaduais de distribuição e na eventual privatização das empresas de distribuição.

PETROBRAS E A SAÍDA NECESSÁRIA

Após o pontapé inicial dado pela Resolução do CNPE, foi divulgado no início de julho o Termo de Compromisso de Cessação (TCC) entre o CADE e a Petrobras que define os compromissos de saída do mercado por parte da estatal.

No TCC, a Petrobras se compromete a vender as participações remanescentes (10%) que detém nas transportadoras NTS e TAG, e a participação majoritária (51%) na TBG. A empresa também se compromete a alienar sua participação acionária direta e indireta (através da Gaspetro) nas companhias estaduais de distribuição de gás.

O processo de desverticalização do transporte do resto da cadeia do gás é essencial para assegurar que as transportadoras tratem todos os carregadores de maneira isonômica. No segmento de distribuição, a saída da Petrobras poderia dinamizar o setor (efeito já visível com a entrada da Mitsui na Gaspetro), além de assegurar que as distribuidoras comprem seu gás do ofertante mais competitivo sem privilegiar seu próprio acionista.

A venda das participações da Petrobras nas empresas de transporte de gás não será suficiente para assegurar o acesso a terceiros no uso dos gasodutos, pois esta detém contratos para 100% da capacidade de transporte a longo prazo. Dessa maneira, o TCC também inclui o compromisso de indicar nos sistemas de transporte da NTS e da TAG quais são os volumes de injeção e retirada máxima em cada ponto de recebimento e zona de entrega, por área de concessão de cada companhia distribuidora local e consumos próprios, eliminando as flexibilidades e o congestionamento contratual existentes no cenário atual.

Ademais, a Resolução nº 16 estabelece que a Petrobras irá oferecer serviços de balanceamento e flexibilidade de rede, enquanto não houver outro agente capacitado a ofertas o serviço. A Petrobras será remunerada por esses serviços.

A Resolução nº 16 também reforça o que havia se estabelecido no Decreto 9.616/2018 em relação às as condições de acesso de terceiros a infraestruturas essenciais (escoamento, UPGN e plantas de regaseificação). Esse é um importante passo para a otimizar o uso da infraestrutura já estabelecida, e facilitar o acesso ao mercado de novos supridores, sejam eles produtores ou importadores.

Outro ponto que pode gerar forte e rápido impacto na liberalização do mercado, é o compromisso da estatal de não contratar novos volumes de gás natural, de parceiros ou terceiros, a partir da data de assinatura do TCC. Isso significa que os produtores de gás que atualmente vendem seu gás a Petrobras, assim que expirem os contratos atuais, deverão buscar mercado e isso irá agilizar o processo de acesso às infraestruturas essenciais e de transporte e diversificar os agentes ofertantes.

OS ESTADOS E A SAÍDA DIFÍCIL

A segunda vertente de atuação diz respeito às concessões de distribuição de gás natural. Por ser uma questão na esfera estadual, a Resolução do CNPE não pode impor medidas sobre a distribuição, mas direciona o Ministério de Minas e Energia e o Ministério de Economia a incentivar os governos estaduais a seguirem as diretrizes estabelecidas no programa. No "Gás para Crescer", o debate sobre a esfera estadual foi o mais delicado e o que gerou maior resistência e, certamente, não deverá ser diferente no âmbito do NMG.

Dentre as diretrizes a serem implementadas pelos governos estaduais de maneira voluntária, estão a de estabelecer princípios regulatórios modernos e transparentes, estabelecendo agências regu-

ladoras, no caso dos estados em que não existam; criando ou modificando a regulação sobre consumidores livres. A Resolução nº 16 também menciona que deverá ser promovida a adesão dos estados aos ajustes tributários definidos no Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ). Esse é um aspecto essencial para permitir o desenvolvimento de um mercado nacional de gás.

O ponto mais delicado dessa frente (e que pode encontrar mais resistência) está no requerimento que os Estados e o Distrito Federal privatizem as empresas concessionárias de distribuição de gás canalizado, e em privatizar essas empresas "avaliem a oportunidade e conveniência de definição de novo contrato de concessão". Surgem aqui dois pontos de reflexão. Por um lado, a alienação da participação dos estados nas concessionárias estaduais pode trazer efeitos positivos se o novo acionista aporta novos recursos para os investimentos necessários na expansão das redes. Mas, ao mesmo tempo, é necessário que a atuação dos novos acionistas privados seja fiscalizada de maneira efetiva pelas agências de regulação estaduais, para não provocar um aumento desnecessário dos custos e das tarifas para o consumidor final. Neste sentido, é benvinda a recomendação que o Ministério de Minas, o Ministério da Economia, a ANP e a EPE se articulem para promover o apoio de treinamento e capacitação das agências reguladoras estaduais. O segundo ponto de reflexão diz respeito à modificação dos atuais contratos de concessão. Esse assunto é delicado pois os contratos atuais foram a base da avaliação do valor das distribuidoras que determinou a compra de 49% da Gaspetro por parte da Mitsui em 2015. Qualquer modificação dos contratos terá que ser negociada com a Mitsui (e com os outros acionistas privados), podendo eventualmente gerar a exigência de compensações econômicas que podem ser inviáveis na atual situação fiscal dos estados.

CONCLUSÃO

O programa "Novo Mercado do Gás" traz novo fôlego a agenda de liberalização do mercado de gás. A Resolução nº 16 tem o mérito de identificar claramente as diretrizes e as orientações que o governo pretende seguir para liberalizar o mercado de gás. Entretanto, ainda existem diversos desafios a serem enfrentados nos próximos anos, que demandarão debates e diversas definições regulatórias. Ainda que seja um passo promissor, é preciso entender que tanto a Resolução como o TCC são apenas os primeiros passos de uma (ainda) longa jornada. A implementação das diretrizes dependerá de novas regulamentações a serem desenvolvidas pela ANP e pelas agências reguladoras estaduais, no âmbito das suas respectivas competências, e de diversas ações que deverão ser tomadas pela Petrobras. Todo esse processo pode se estender por muitos anos. Na avaliação talvez otimista do MME, a regulamentação secundaria a ser implementada pela ANP demandará pelo menos 4 anos. Uma mensagem importante para o governo é que será preciso ter paciência e perseverança porque os resultados esperados podem demorar a se manifestar: na Europa, o processo de liberalização do mercado de gás demorou duas décadas e foram necessárias três Diretivas Europeias para chegar na situação atual.



Sylvie D'Apote
Fundadora e Sócia-Diretora da PRYSMA E&T CONSULTORES



Yanna Clara Prade
Consultora da PRYSMA E&T CONSULTORES

* Este texto é de inteira responsabilidade do autor e não reflete necessariamente a linha programática e ideológica da FGV.