

OPINIÃO

Os desafios do Novo Mercado de Gás para o segmento de distribuição de gás natural

*por Renata Beckert Isfer, Symone Araújo e José Mauro Ferreira Coelho**

O Novo Mercado de Gás - NMG é um programa do Governo Federal que tem como principal objetivo a criação de um mercado de gás natural aberto, dinâmico e competitivo. Essa é a receita para alcançar a redução do preço da *commodity*, a retomada da indústria nacional, a atração de investimentos e a monetização do gás natural brasileiro, inclusive do pré-sal e da Bacia de Sergipe-Alagoas. O programa tem diversos desafios que estão sendo superados e nesse artigo nos debruçaremos sobre o *downstream*.

A Constituição de 1988, ao tratar do gás natural, estabeleceu uma divisão peculiar de competências entre Estados e União, que coloca diversas dificuldades para a regulação do setor. Ela estabelece que cabe aos Estados explorar os serviços locais de gás canalizado e que a União detém o monopólio para a pesquisa e a lavra das jazidas. Além disso, estabelece a competência privativa da União para legislar sobre energia, conceito dentro do qual se enquadra o gás natural.

São duas as dificuldades decorrentes da redação constitucional. A primeira é a quase impossibilidade fática de se alinhar a regulação do mercado nacional entre a União e seus 27 entes federativos. A indústria de gás natural é caracterizada como uma indústria de rede, ou seja, que tem necessidade de interligação de todos os seus segmentos. O descompasso entre as políticas públicas e regulação em diferentes pontos dessa rede historicamente tem inviabilizado o desenvolvimento do mercado de gás natural no Brasil.

A segunda dificuldade decorre da imprecisão de seu texto, que permitiu a criação de uma tese jurídica que

defende a competência estadual para a definição do consumidor livre. Particularmente, entendemos ela não faz sentido jurídico, porque não é possível defender que a comercialização de gás natural é um serviço local de gás canalizado, já que fornecedor e consumidor podem estar em estados (e até países) diferentes. Além disso, tanto o artigo 25, § 2o, quanto o artigo 177, inciso I, do texto constitucional tratam de competência administrativa, ou seja, aquela voltada para a execução de uma atividade. A competência legislativa é tratada em dispositivos constitucionais específicos: os artigos 22, 25 e 25, § 1o, estabelecem a competência legislativa privativa da União, a competência legislativa concorrente entre União, Estados e Municípios e a competência residual dos Estados, respectivamente. Como a competência para legislar sobre energia é privativa da União, não vemos qualquer possibilidade de se atribuir como competência legislativa estadual a definição do que é serviço local de gás canalizado e, portanto, do limite da competência dos Estados e da União.

Não obstante, o fato é que o assunto gera acalorado debate, especialmente em um ambiente em que a maioria das distribuidoras estaduais de gás canalizados é monopolista estatal. Em nosso país, ainda existe uma mentalidade estatizante, que vê no Estado o responsável por atender todas as necessidades da população, inclusive o fornecimento de gás natural. A natureza humana, via de regra, tem resistência a mudanças, mesmo que sejam avanços que trarão mais benefícios para a sociedade, como é o caso da abertura de mercado e da adoção de boas práticas regulatórias.

No que toca à abertura do mercado, o Ministério de Minas e Energia, no âmbito do Programa Gás para Crescer, buscou tratar do tema via Congresso Nacional. Suas propostas contribuíram para a redação do Substitutivo ao Projeto de Lei nº 6.407/2013 pelo então Deputado Marcos Vicente. Esse modelo havia sido discutido amplamente com os agentes do setor e alcançado grande consenso. Todavia, algumas controvérsias, especialmente no que toca ao serviço de distribuição de gás natural, inviabilizaram a sua aprovação.

Se um sistema de *enforcement* não consegue aprovação no Congresso Nacional, o gestor público precisa ser criativo para achar uma solução alternativa que produza o mesmo resultado, sem afetar direitos adquiridos e sempre respeitando os contratos existentes. Assim, o Novo Mercado de Gás surgiu com uma premissa base: a utilização de incentivos para que os próprios governos estaduais se envolvam na construção do novo mercado de gás, harmonizando as regulações estaduais e federal e removendo as barreiras tributárias para o funcionamento efetivo do desenho regulatório de mercado competitivo.

As principais medidas regulatórias que são importantes para atração de investimentos são três. A primeira é a aquisição de gás natural de forma transparente pelas distribuidoras, pelo menor preço possível, e com capacidade de investir em ampliação do serviço de distribuição. Além disso, a regulação deve possibilitar retorno adequado sobre os investimentos prudentes e, ao mesmo tempo, estimular a eficiência operacional. Por fim, mas não menos importante, é permitir aos grandes consumidores a aquisição da molécula de gás natural de comercializadores e produtores, permanecendo a obrigação de remunerar a distribuidora pelo serviço que presta.

Nesse sentido, houve a propositura de dois projetos de lei junto ao Congresso Nacional que tem como escopo a promoção do equilíbrio fiscal e o fortalecimento dos Estados. O primeiro deles é

o Programa de Transparência Fiscal, por meio do qual Estados com problemas fiscais podem receber garantias da União para futuras operações de crédito, desde que se comprometam com medidas de melhoria e transparência fiscal, dentre os quais constará como opção a adoção de reformas e medidas estruturantes na prestação do serviço de distribuição de gás canalizado, que deverão refletir boas práticas regulatórias, inclusive no tocante aos consumidores livres, a serem propostas pela ANP.

O segundo projeto de lei constitui o Programa de Fortalecimento das Finanças Estaduais, que permitirá à União transferir parte das participações governamentais decorrentes da exploração e produção de petróleo e gás natural aos Estados que aderirem ao programa. Será criado um ranking no qual os Estados melhor classificados terão uma porcentagem maior e transferências de recursos. O ranking observará os seguintes critérios:

- Privatização das distribuidoras estaduais;
- Adoção de boas práticas regulatórias, conforme diretrizes da ANP;
- Criação e/ou manutenção e fortalecimento das agências reguladoras estaduais; e
- Adesão ao acordo SINIEF quanto ao ICMS no transporte do gás.

Chamamos a atenção para o fato de que, mesmo antes da aprovação dos mencionados projetos de lei, o NMG já tem promovido uma conscientização dos governos estaduais, que perceberam que o desenvolvimento de um mercado de gás natural sadio é uma grande política pública que trará investimentos para os Estados, com a consequente criação de empregos e renda. Podemos citar o exemplo do Rio de Janeiro, cuja agência reguladora Agenersa recentemente reduziu o volume mínimo para a caracterização do consumidor livre, dentre outros aprimoramentos regulatórios.

Os resultados esperados dessas medidas não são imediatos. A conjugação de todas as frentes do Novo Mercado de Gás permitirá a concretização final do desenvolvimento do mercado de gás natural. É necessário efetivar o *unbundling*, com o fim da predominância da Petrobras em todos os elos da cadeia, que já está em processo de execução com a assinatura do Termo de Compromisso de Cessação entre o Cade e a Petrobras. O Congresso Nacional ainda terá um papel fundamental para os aprimoramentos legais necessários para esse processo revolucionário, como no compartilhamento de infraestrutura e na adoção do regime de autorização para a construção de gasodutos de transporte.

Apesar da ausência de imediatismo, esse é um processo progressivo e sem volta. Com a redução do preço do gás que será vista nos Estados participantes do Novo Mercado de Gás, estes receberão novos investimentos e todo o desenvolvimento e receitas deles decorrentes. Os outros Estados, ao perceberem os benefícios e a prosperidade ganhada por seus vizinhos, serão estimulados a também mudar seu comportamento e a adotar as boas práticas regulatórias no segmento de distribuição de gás natural propostas pelo NMG. Uma competição saudável entre Estados que, somada às outras medidas do Novo Mercado de Gás, tornará o mercado de gás natural dinâmico e competitivo uma realidade no Brasil.



Renata Beckert Isfer
Secretária adjunta na Secretaria de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis do Ministério de Minas e Energia (MME)



Symone Araújo
Diretora do Departamento de Gás Natural do Ministério de Minas e Energia (MME)



José Mauro Ferreira Coelho
Diretor de Estudos do Petróleo, Gás e Biocombustíveis da Empresa de Pesquisa Energética (EPE)

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