

OPINIÃO

O Novo Mercado de Gás Natural: perspectivas, ambiente regulatório e aspectos tributários

*por Paulo Fernando Melo**

Uma série de eventos recentes tem marcado significativamente o mercado de Gás Natural no Brasil, produzindo novas perspectivas e se traduzindo também em um novo ambiente regulatório, que, entre outros, exigirá adaptações dos agentes da indústria, sejam estes governamentais ou privados, bem como a uma necessidade de observação dos aspectos tributários envolvidos neste novo ambiente, que serão muito importantes para seu sucesso.

O objetivo deste artigo é endereçar os aspectos acima, que representam a maior quantidade de mudanças na indústria do gás natural desde a introdução do gasoduto Brasil-Bolívia (Gasbol) na década de 90.

Neste sentido, é importante inicialmente destacar o sucesso da introdução do gás natural na matriz energética brasileira, que nas últimas décadas passou de um percentual quase irrelevante para aproximadamente 9% atualmente, sendo um combustível largamente utilizado na geração termelétrica, consumo industrial e residencial, bem como para fins de transporte veicular.

Tal penetração do gás se deu a partir da produção que já havia no Brasil, primariamente nas bacias sedimentares do Nordeste e Sudeste, complementadas pelo gás que passou a ser trazido pelo Gasbol e terminais de regaseificação na Bahia, Ceará e Rio de Janeiro, estes dois últimos com um viés de ser um componente de segurança na geração de energia elétrica, por meio de seu consumo pelas usinas termoelétricas, usualmente acionadas sob demanda no contexto recente.

Entretanto, uma série de eventos tem produzido uma completa transformação e potencialização da indústria, o que leva seus *players* a endereçar tais desafios e, principalmente, oportunidades.

Dentre os condicionantes desta transformação, destacamos os seguintes pilares:

- Sob a ótica da produção, as descobertas do pré-sal, com significativas reservas de gás, levaram a uma necessidade de construção e expansão de gasodutos para o escoamento da produção e,

tão importante quanto, fomento a um mercado consumidor deste insumo;

- No que tange à distribuição, houve inicialmente a consolidação da rede de gasodutos da Petrobras, com a conexão dos sistemas, de tal sorte que a empresa atuou de forma quase monopolista no transporte, em adição a sua participação acionária em uma série de empresas estatais (no caso estaduais) de distribuição de gás natural;
- Entretanto, a crise da Petrobras e sua extrema alavancagem, levaram a empresa a um plano de reestruturação, que tem um importante componente na venda de ativos, de forma que possa focar em seu "core business" de exploração e produção de petróleo e gás natural. Desta forma, além de um plano para vender cerca de metade de suas refinarias nos próximos três anos, a empresa também pretende se desfazer das participações nas empresas de distribuição de gás, bem como na estrutura de gasodutos;
- Relevantes transações já foram realizadas, como a venda do controle de duas transportadoras (NTS e TAG) e 49% da Gaspetro. Ainda, dada a posição ora quase monopolista mencionada acima, a empresa acabou de assinar um Termo de Compromisso de Cessação (TCC) com o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), se comprometendo a com a liquidação das participações remanescentes na TAG e NTS, bem como a venda das ações na TBG (dona e proprietária do Gasbol);
- Em relação ao tópico anterior, complementa-se que a venda de algumas das participações foi discutida judicialmente, com liminares impetradas por partes descontentes com as transações. Neste sentido, foi muito importante o julgamento do Supremo Tribunal Federal (STF) na transação relativa à venda do controle da TAG, no sentido que as vendas de subsidiárias de empresas estatais não precisam de autorização legislativa. Tal decisão foi fundamental para garantir segurança jurídica ao mercado e permitir que a Petrobras continue com seu plano de desinvestimentos;
- Por fim, e não menos importante, no mês de junho de 2019 foi publicada a Resolução #16 do Conselho Nacional de Política Energética (CNPE), estabelecendo diretrizes e aperfeiçoamentos de políticas voltadas a livre concorrência no mercado de Gás Natural.

Conforme podemos observar, o mercado de Gás Natural nunca teve uma série de condicionantes tão relevantes e concomitantes para sua expansão e desenvolvimento, de forma que o momento atual é de grande otimismo e expectativa por parte da indústria.

E, neste artigo, concordamos com tal otimismo, dado que estão colocadas as condições para que o sucesso seja alcançado em uma série de frentes, senão vejamos:

- O Brasil possui atualmente a oitava economia do mundo (com a previsão de tornar-se a 6ª maior até no máximo 2030) e o nono parque industrial global, extremamente diversificado e presente em várias regiões do país. Entretanto, tal parque é conhecido por enfrentar dois desafios: produtividade e integração às cadeias globais de mercado e produção (o país é um dos mais fechados do mundo ao comércio exterior, com exportações e importações representando apenas em torno de 20% do PIB; em países da OCDE esta média varia entre 50-60%);
- Neste sentido, o potencial barateamento do preço do gás natural como insumo é um componente muito interessante para que sejam diminuídos os custos de produção e, consequentemente, aumentadas a produtividade e competitividade de nossa indústria;

- Ainda, o Brasil possui uma das matrizes energéticas mais variadas do mundo. Entretanto, tal condição não é reproduzida nos preços da energia como insumo. Pelo contrário, os preços de nossa energia são altos quando comparados em termos globais e existem dois fatores fundamentais para que isto aconteça: condições monopolistas e/ou de baixa competitividade, como exposto anteriormente; bem como uma tributação extremamente significativa, especialmente no que tange ao Imposto Estadual sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), cujas alíquotas chegam a alcançar a ordem de 30% para este insumo.
- Em relação ao caso citado, vemos como muito interessante o disposto nos Itens VII do Artigo 2º e IV do Artigo 5º da Resolução nº16/2019 do CNPE, transcritos a seguir:

  Art. 2º A transição para o mercado concorrencial de gás natural deverá ocorrer de forma coordenada, de modo a: (...)

  VII - incentivar a adoção voluntária, pelos Estados e o Distrito Federal, de boas práticas regulatórias relacionadas à prestação dos serviços locais de gás canalizado, que contribuam para a efetiva liberalização do mercado, o aumento da transparência e da eficiência, e a precificação adequada no fornecimento de gás natural por segmento de usuários. (...)

  Art. 5º Recomendar que o Ministério de Minas e Energia e o Ministério da Economia incentivem os Estados e o Distrito Federal a adotarem as seguintes medidas: (...)

  IV - Adesão a ajustes tributários necessários à abertura do mercado de gás natural discutidas no âmbito do Conselho Nacional de Política Fazendária – CONFAZ, a exemplo do Ajuste do Sistema Nacional Integrado de Informações Econômico-Fiscais - SINIEF nº 03/18, de 3 de abril de 2018. (...)

- Aqui, destacamos a importância fundamental do item IV do Artigo 5º da Resolução CNPE nº16/2019 e sua atenção e recepção pelos estados, que são responsáveis pelo Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS).
- Em linhas gerais, a energia brasileira, em diversas formas, tem uma carga tributária sensivelmente maior quando comparada à carga tributária de outros países. E este é um componente fundamental para que a energia também seja considerada um insumo caro pelos consumidores industriais brasileiros, que reiteradamente colocam este item como um dos principais pleitos para incremento da produtividade e redução do chamado "custo Brasil".
- Desta forma, é fundamental que, a despeito de suas necessidades de arrecadação com a crise fiscal que assola grande parte deles, os estados tenham a sensibilidade em observar que a tributação deste insumo (seja em operações interestaduais, seja em operações intraestaduais) deverá estar devidamente calibrada, a fim de fomentar a indústria e o consumo de gás em seu inteiro potencial, destravando investimentos, promovendo o desenvolvimento e, por consequência, gerando maior arrecadação do tributo.
- O mesmo pode-se dizer do Governo Federal, que tem divulgado que pretende enviar ao Congresso Nacional, neste segundo semestre, uma proposta de reforma tributária envolvendo a simplificação e racionalização de tributos e sua arrecadação. A tributação da energia, novamente enfatizamos, por ser um importante componente do chamado "custo Brasil" deveria ser um dos itens contemplados nesta reforma, como indutor adicional aos já mencionados para o incremento da indústria e sua produtividade.
- Por fim, os desinvestimentos a serem feitos pelo Petrobras, em conjunto com a agenda de

incentivo a privatização e ambiente concorrencial preconizados pela Resolução CNPE nº16/2019 necessariamente atrairão (como já estão atraindo) novos *players* para o mercado de gás natural, o que tende a gerar um ciclo virtuoso, com incremento dos investimentos (seja via aquisições, seja via CAPEX), aumento a produtividade na economia (menor custo para a produção industrial, por exemplo) e geração de empregos (novos players terão que criar suas estruturas, bem como investimentos de capital demandarão mão de obra, por exemplo).

Com base no exposto, ressaltamos, novamente, que existem no momento condições ímpares para que os entes governamentais e privados possam desenvolver a indústria de gás natural no Brasil.

As palavras chave estão colocadas nos documentos: privatização, concorrência, transparência, precificação, ajustes tributários, governança, remoção de barreiras, abertura de mercado, entre outras.

Desta forma, deve-se agora passar das intenções, palavras e documentos à prática que, acreditamos, podem representar um marco de transformação positiva na indústria do gás natural e, tão importante quanto, um importante incentivo econômico para o Brasil, neste momento em que buscamos nossa retomada com vistas ao desenvolvimento e geração de emprego.



Paulo Fernando Melo
Sócio Líder da PFM Associados

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