

OPINIÃO

A bola da vez

*por José Cesário Cecchi e Melissa Cristina Mathias**

Não é de hoje a expressão já conhecida de que "o gás natural é o combustível do futuro" ou a também famosa "chegou a vez do gás natural, que é o energético de transição". Frases como essas têm sido repetidas desde meados da década de 1990, quando se iniciou o processo de reforma e de abertura nos setores de petróleo e gás natural do país.

De fato, pode-se observar uma expansão no consumo de gás natural no país ao longo das últimas duas décadas. Em 1998, o gás natural correspondia a apenas 3,7% no total da oferta interna de energia e, de acordo com o Balanço Energético, em 2018 o gás apresentou 12,5% de participação na matriz energética nacional. Em valores absolutos, a oferta interna de gás natural cresceu a uma taxa média anual de 8,7% nesse período. Não obstante essa evolução, o gás natural corresponde apenas a cerca de 7% do consumo nacional final de energia, dessa forma não se pode afirmar que o gás natural tenha alcançado o papel de protagonista num processo de transição energética como se esperava.

A indústria de gás natural é composta por uma série de atividades distintas e interdependentes, as quais devem atuar de forma coordenada para que o produto seja fornecido aos consumidores. Ela é, portanto, uma indústria de rede, na qual há uma interdependência sistêmica entre os diferentes segmentos. Essa peculiaridade da indústria gasífera fez com que ela se constituísse, não apenas no Brasil, mas em diversos países do mundo, sob a forma de monopólios verticalmente integrados.

Quando se analisa a indústria a partir de uma perspectiva de competição, os segmentos da cadeia de valor do gás natural possuem natureza distinta. Indústrias de rede normalmente são compostas por atividades nas quais é possível introduzir a competição (como a produção) e atividades que possuem características de monopólio natural (como o transporte e a distribuição). Neste último caso, a alocação eficiente de recursos para a economia ocorre quando uma única firma é a prestadora do serviço.

Não por acaso as reformas nas indústrias gasíferas em todo o mundo consistiram na efetiva separação das atividades da cadeia de valor, na introdução da competição nos segmentos onde isso fosse possível e na regulação das atividades que são monopólios naturais, particularmente garantindo o acesso aos segmentos monopólicos da cadeia. A garantia de acesso à infraestrutura de transporte de gás natural é fundamental para permitir que haja efetiva competição e desenvolvimento dos mercados nas atividades potencialmente competitivas a montante e a jusante dos gasodutos.

No Brasil não foi diferente. A Lei nº 9478/1997 (Lei do Petróleo) introduziu a competição na produção por meio da promoção de leilões de blocos exploratórios, por meio dos quais novos agentes puderam se inserir na indústria, e exigiu que a Petrobras constituísse uma empresa para construir e operar seus dutos, na tentativa de separar a atividade monopólica das demais atividades da cadeia. A partir de então, a ANP regulamentou o acesso à infraestrutura de transporte de gás natural, incialmente com a publicação da Portaria ANP nº 169/1998. Esta norma facultou o uso por terceiros, mediante remuneração adequada ao titular das instalações de transporte de gás natural, existentes ou a serem construídas. Com base no marco legal vigente à época, a ANP resolveu entre os anos de 2000 e 2001 quatro conflitos de acesso ao Gasoduto Bolívia-Brasil, garantindo a utilização da infraestrutura de transporte e a remuneração justa ao prestador do serviço de transporte de gás natural. Em 2001, a ANP instituiu por meio da Portaria ANP nº 098/2001, o mecanismo de Concurso Aberto para a alocação da capacidade de transporte de gás natural. O mecanismo objetivava garantir condições isonômicas para carregadores interessados em acessar as redes de transporte no caso de expansão dessas redes. Em 2005, a ANP publicou a Resolução ANP nº 027/2005, a qual regulamentou o uso das instalações de transporte dutoviário de gás natural, mediante remuneração adequada ao transportador. Esta norma instituiu o Concurso Público de Alocação de Capacidade (CPAC) como procedimento público de oferta e alocação de capacidade de transporte para serviço de transporte firme aos carregadores/produtores de gás natural.

Com a publicação da Lei nº 11.909/2009 (Lei do Gás), a exigência de separação da atividade de transporte foi estendida a todos os agentes da cadeia, uma vez que este diploma legal determinou que a atividade de transporte de gás natural somente pode ser exercida por um transportador (de gás ou de outros combustíveis) ou por agente que opere instalações de armazenagem de gás natural. O acesso à capacidade disponível (novos gasodutos ou capacidade descontratada em gasodutos existentes) ocorreria por meio de Chamada Pública (mecanismo para alocação de capacidade, similar ao CPAC, mas agora incluído na norma legal e não mais em norma infra legal). No caso de dutos existentes e sem capacidade disponível, o acesso foi, mais uma vez, regulamentado pela ANP (Resolução ANP nº 011/2016).

A ANP vem, portanto, desde a sua criação, editando normas que visam regular a atividade monopólica, de forma a garantir o acesso à infraestrutura de transporte. É importante que fique claro que o transporte de gás natural é um monopólio natural. Isso significa, na prática, que apenas uma firma exercerá esta atividade em uma determinada região geográfica, seja ela pública ou privada. Sob o prisma da regulação, não há qualquer diferença de tratamento para uma firma pública ou privada. Sendo a estrutura de mercado um monopólio, esta deve ser regulada, tanto no que diz respeito ao acesso quanto no tocante à remuneração adequada para os diferentes serviços que irá prestar.

A regulação eficiente da atividade de transporte de gás natural permite a atração de investimentos nas atividades a montante e a jusante da cadeia, gerando as condições para o efetivo desenvolvimento do mercado, em condições competitivas. Ela também cria as condições para a realização da expansão na infraestrutura, visando ao atendimento dos mercados que se espera desenvolver.

Há que se ressaltar, no entanto, que embora as leis do petróleo e do gás tenham avançado na separação das atividades da cadeia, elas não foram suficientes para alterar a estrutura de mercado de forma significativa. Contudo, as transformações recentes no marco legal da indústria representaram importante sinalização para o mercado no sentido de sua efetiva abertura para a atuação de novos agentes nos distintos segmentos da cadeia de valor do gás natural. Os dois grandes marcos recentes com implicação direta para a indústria gasífera foram a publicação do Decreto nº 9.616/2018 e a Resolução do Conselho Nacional de Política Energética - CNPE nº 016/2019.

O Decreto nº 9.616/2018 introduz o conceito de sistema de transporte de gás natural. A norma determina, ainda, que os serviços de transporte de gás natural serão oferecidos no regime de contratação de capacidade por entrada e saída, em que a entrada e a saída poderão ser contratadas de forma independente. Um mecanismo de alocação de capacidade baseado em um sistema de entrada e saída, onde as capacidades nos pontos de entrada e de saída podem ser reservadas separadamente, possui uma considerável vantagem na promoção da concorrência e da liquidez do mercado de gás natural, limitando a desvantagem que atualmente os pequenos carregadores possuem de contratar capacidade de transporte no Brasil. O sistema de entrada e saída gera mais flexibilidade para os carregadores, e promove uma comercialização eficiente, ao permitir que carregadores e novos entrantes reservem capacidade sem especificar antecipadamente para onde o seu gás natural deve ir. Eles permitem o desenvolvimento de pontos virtuais de negociação, onde o gás natural de entrada é levado a um ponto virtual no sistema, a partir do qual o mesmo ou outros usuários da rede podem transportar para um ponto de saída. Este Decreto estabelece que cabe à ANP regulamentar o funcionamento do sistema de transporte. A ANP também deverá disciplinar os critérios de autonomia e de independência para o exercício da atividade de transporte de gás natural em relação às demais atividades da cadeia, com vistas à promoção da livre concorrência, da transparência das informações, do acesso não discriminatório aos gasodutos e do uso eficiente das infraestruturas.

Já a Resolução CNPE nº 016/2019, de 24 de junho deste ano, estabelece diretrizes e aperfeiçoamentos de políticas energéticas voltadas à promoção da livre concorrência no mercado de gás natural. Esta norma versa sobre os princípios a serem observados na transição para o mercado concorrencial de gás natural. A Resolução estabelece como de interesse da Política Energética Nacional que o agente que ocupe posição dominante no setor de gás natural, dentre outras medidas, aliene as ações que detém nas empresas de transporte e distribuição, defina suas demandas nos pontos de entrada e saída no sistema de transporte, coopere no processo de transição para o regime de entrada e saída no sistema de transporte e promova a venda de gás natural por meio de leilões. É óbvio que estamos nos referindo à Petrobras.

Adicionalmente a esses diplomas legais, a Petrobras assinou com o Conselho Administrativo de Defesa Econômica - CADE, em 08 de julho de 2019, o Termo de Compromisso de Cessação de Prática, por meio do qual a companhia se comprometeu a dar acesso a

terceiros aos sistemas de escoamento e às unidades de processamento de gás natural, assim como alienar sua participação acionária em uma série de ativos nos segmentos de monopólio natural da cadeia, a saber, o transporte e a distribuição. Além disso, a Petrobras se comprometeu a, enquanto não ocorrer esta alienação, indicar Conselheiros de Administração que se enquadrem no conceito de conselheiros independentes, de modo a assegurar a desverticalização funcional das empresas. Também se compromete a companhia a promover as adequações necessárias em seus contratos de transporte. Esta última medida permitirá que os transportadores tenham condições de ofertar a capacidade remanescente ao mercado no sistema de entrada e saída, sem reserva de capacidade nas interconexões entre transportadores.

Agora, portanto, os princípios e diretrizes para a efetiva abertura do mercado de gás natural são apresentados em Resolução do CNPE como de interesse da Política Energética Nacional. Além disso, diferentemente do que ocorreu no passado ao longo do processo de abertura do mercado, agora há um comprometimento da empresa incumbente de retirar-se das atividades monopólicas, permitindo a entrada de novos agentes.

Pode-se dizer que a publicação desta Resolução do CNPE, juntamente com a assinatura do Termo de Compromisso de Cessação de Prática entre a Petrobras e o Cade representam as ferramentas práticas para efetivar a abertura do mercado de gás natural, constituindo-se nos dois marcos fundamentais para a inserção concreta de novos investidores nesse mercado. No entanto, este é só o começo do processo. Como bem destacado no próprio texto do CNPE, deve haver uma articulação entre diferentes instituições, a saber o Ministério de Minas e Energia - MME, o Ministério da Economia - ME, a Empresa de Pesquisa Energética - EPE, o Cade e a própria ANP a fim de monitorar a implementação das ações necessárias à abertura do mercado de gás natural, inclusive por meio da proposição de medidas complementares à Resolução do CNPE, caso seja necessário.

Do ponto de vista da regulação, as novas orientações do CNPE e a publicação do Decreto no final do ano passado requerem a elaboração de novos regulamentos. Neste sentido, a ANP incluiu em sua Agenda Regulatória a elaboração de resolução que estabelece critérios para o cálculo das tarifas de transporte de gás natural no sistema de entrada e saída. Também está contemplada nesta Agenda a elaboração de Resolução para tratar da Interconexão entre Gasodutos de Transporte.

A Agenda Regulatória é um importante instrumento adotado pelo regulador, o qual apresenta ao mercado as normas que a Agência espera publicar no curto e médio prazos. Por meio dela a sociedade de maneira geral tem ciência dos assuntos em estudo e passíveis de regulamentação. Ela possibilita, portanto, previsibilidade ao mercado das ações do regulador.

É fundamental realçar também que a alteração da estrutura da indústria, com a redução da participação da Petrobras, irá requerer uma mudança comportamental dos demais agentes que atuam nos distintos segmentos da cadeia do gás natural. Atualmente, a Petrobras exerce o papel de supridora nacional e assume todos os riscos inerentes a esse papel. Uma vez que os mercados de gás natural sejam mais competitivos e que os agentes sejam livres para escolher seu supridor ou consumidor, tais agentes passarão a tomar riscos antes circunscritos à própria Petrobras. Portanto, não apenas a estrutura da indústria passará por um processo de transformações, mas também os

agentes terão que se transformar para fazer frente aos novos desafios que se colocam em um mercado mais aberto e competitivo.

Contudo, mesmo com a saída ou redução da participação da Petrobras de parte das atividades da cadeia, a continuidade do processo de reforma não será rápida. Não se pode alterar uma estrutura e o funcionamento de um mercado da noite para o dia, por meio da publicação de uma lei ou de um conjunto de normas. O processo de transformações da indústria é contínuo e a transição não ocorre de forma imediata.

O país já possui as instituições necessárias para dar continuidade ao processo de reforma da indústria de gás natural, mas estes devem atuar de forma coordenada para que os objetivos da reforma sejam alcançados. A coordenação é fundamental para que distintas instituições atuem de forma conjunta, dentro de suas esferas de competência, perseguindo um mesmo objetivo. O Estado e suas instituições não podem abrir mão do seu papel de planejador da indústria e, mais que isso, de planejador das indústrias energéticas, de forma conjunta, respeitando as características e a lógica de funcionamento de cada uma das indústrias energéticas, e não subjugando uma indústria à lógica de funcionamento da outra. À ANP caberá a regulação dos diversos temas correlatos à indústria do gás natural, por meio de critérios técnicos e de transparência no processo de tomada de decisões.



José Cesário Cecchi
Diretor da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – ANP



Melissa Cristina Mathias
Assessora da Diretoria 2 da Agência Nacional do Petróleo,
Gás Natural e Biocombustíveis – ANP

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