

OPINIÃO

Reforma do setor de gás natural no Brasil

*Por Adriano Pires**

Qual é o projeto do governo para reforma do setor de gás natural?

O projeto do governo (MME – Ministério de Minas e Energia / ME – Ministério da Economia) para a abertura do mercado de gás natural - Novo Mercado de Gás, consiste em uma série de ações que tem o objetivo proclamado de quebrar monopólios, da Petrobras na produção e comercialização do combustível, e na distribuição do gás canalizado dentro dos estados (como se fosse possível dar fim ao monopólio natural das distribuidoras), e com isso reduzir drasticamente os preços do gás natural para o consumidor final.

Em linhas gerais as principais ações previstas pelo governo são:

- Celebração de um TCC (Termo de Cessação de Conduta) entre Petrobras e Cade, em que a estatal se comprometerá a:

(1) vender as suas participações nas companhias de distribuição e transporte de gás natural;
(2) ceder capacidade não utilizada em gasodutos de transporte que a estatal tem sob contrato;
(3) dar acesso às unidades de processamento de gás, gasodutos marítimos de escoamento de gás e terminais de regaseificação, de propriedade da companhia. Em troca, o Cade vai encerrar o processo de conduta anticoncorrencial contra a estatal.

- Elaboração, por parte da ANP, do arcabouço regulatório para permitir a operação do setor com múltiplos agentes nos diversos elos da cadeia de valor do gás natural. Em linhas gerais, a ANP vai detalhar uma regulação baseada nas Diretrizes elaboradas por um grupo de trabalho que contou com a participação da própria ANP, MME, ME, Cade e EPE, e aprovada pelo CNPE. Os principais pontos dessas diretrizes são:

(1) *unbundling* (separação) nos elos da cadeia de valor (produção, transporte, distribuição), estabelecendo a total independência dos agentes transportadores;
(2) acesso não discriminatório de terceiros nas infraestruturas essenciais (escoamento, processamento e regaseificação de gás natural);
(3) criação de três zonas de mercado (uma por transportadora) com o estabelecimento das empresas transportadoras como as responsáveis pela coordenação operacional da malha, a partir dos códigos de rede que serão por elas elaborados e aprovados pela ANP;
(4) definição da Petrobras como supridor de última instância, responsável por garantir o balanceamento das zonas de mercado e interconexões entre as transportadoras;
(5) possibilidade de realização de leilões de venda de gás para redução de concentração de mercado.

- Adoção por parte dos estados de medidas regulatórias relacionadas à criação de agências reguladoras independentes, privatização das companhias distribuidoras de gás, criação dos consumidores livres, autoprodutores e auto importadores. Nesse ponto, a intenção do governo é estimular os estados a aderirem a essas medidas para terem acesso à ajuda financeira do governo federal, por meio do chamado "Plano Mansueto[1]" e mesmo do Fundo do Pré-Sal[2].

- Celebração de acordo entre os estados para a realização de ajuste SINIEF (Sistema Nacional Integrado de Informações Econômico – Fiscais), visando alterar a regra de tributação do ICMS do gás de fluxo físico para o comercial.

O que gera preocupações no projeto do governo para reforma do setor de gás natural?

A ideia de priorizar ações infralegais, como o TCC entre Cade e Petrobras e a revisão do arcabouço regulatório, parece uma estratégia adequada, pois pode colocar em marcha uma série de ações e já colher "*quick-wins*" antes de necessitar promover alterações no arcabouço legal que regula o setor.

No entanto, algumas escolhas que estão sendo tomadas nesse momento, relacionadas às diretrizes que vão nortear a revisão do arcabouço regulatório, podem levar a uma reforma incompleta, ou até mesmo disfuncional, que não se sustente a médio prazo. Portanto, merecem uma reflexão os seguintes pontos nas diretrizes que irão nortear o novo arcabouço regulatório:

- **A organização do sistema em 3 (três) zonas de mercado - uma por transportadora.** Essa escolha tem como principal razão facilitar a implantação de um modelo que evitará enfrentar a questão de como uma transportadora pode repassar receita para outra. Porém, isso ocasionará como grande efeito colateral distorção entre as tarifas de transporte nas diferentes regiões. Sendo assim, por se tratar de investimentos elevados e ainda não amortizados, os clientes atendidos pela malha da TAG (Transportadora Associada de Gás), especialmente no Nordeste do país, contarão com tarifas de transporte mais altas do que nos estados da região Sul e Sudeste. Isso levará a uma menor competitividade para o desenvolvimento do mercado de gás nessa região, acentuando ainda mais as diferenças

1 Trata-se do Programa de Equilíbrio Fiscal (PEF), o qual prevê a concessão de empréstimos com garantia da União aos Estados.
2 Trata-se de uma parcela dos recursos arrecadados pelo governo com a exploração do pré-sal.

de competitividade entre as regiões. Do ponto de vista técnico só faria sentido ter as 3 (três) zonas de mercado se houvesse restrição técnica/física do gás de fluir de uma zona para outra, o que não acontece no caso brasileiro. Dentro do prazo necessário para se estabelecer os códigos de rede para coordenação do sistema, seria mais do que suficiente se estabelecer os mecanismos de transferência de recursos entre transportadoras, e evitar a discrepância que haverá entre as tarifas de transporte nas diferentes regiões.

- **Alteração da regra tributária por meio de ajuste SINIEF.** A alteração da regra tributária do fluxo físico para o comercial é condição fundamental e básica para a reforma. Porém, realizar essa alteração por meio de ajuste SINIEF e não pela promulgação de Lei Complementar traz muita insegurança jurídica para o mercado, atrapalhando a atração de novos investimentos. A governança existente permite que qualquer estado saia, a qualquer tempo, do ajuste o que inviabilizaria a continuidade da operação do sistema. Com o problema descrito no item acima, a tendência é que os estados da região Nordeste (atendidos pela malha da TAG) não venham a aderir ao ajuste SINIEF, inviabilizando a efetiva abertura do mercado.

- **Coordenação do transporte por conta das transportadoras.** Na maior parte dos países europeus a coordenação do sistema de transporte de gás é feita pelas transportadoras. Em quase todos os países o processo de abertura foi organizado de forma a ter somente uma transportadora por sistema, sendo essa transportadora totalmente independente dos demais elos da cadeia. No Brasil, com a necessidade de acelerar a venda de ativos por conta da crise financeira da Petrobras, a malha de transporte foi dividida em três diferentes empresas. Essas empresas passaram a ser detentoras dos ativos, apesar de a estatal operar a malha de forma integrada por ser a única detentora dos "*transport rights*". As transportadoras, além de não terem a capacitação de coordenação integrada, necessária para não se perder eficiência no sistema, hoje são de agentes que tem ou podem ter interesses econômicos em outros elos da cadeia de valor da indústria de gás natural (Ex.: Brookfield proprietária da NTS e Engie proprietária da TAG). Ou seja, existe grande risco de haver captura por parte das transportadoras, defendendo interesses específicos em detrimento do melhor interesse da eficiência do sistema.

- **As distribuidoras são monopolistas bem diferentes da Petrobras, porque se trata de um monopólio natural e de uma indústria de rede, por isso são reguladas por contrato de concessão.** Os contratos de concessão das concessionárias estaduais estão em vigor, portanto, qualquer tentativa de alterar esses contratos visando a redução das tarifas traz instabilidade regulatória e insegurança jurídica, impedindo novos investimentos. Ainda mais se esse objetivo for alcançado por uma intervenção do governo federal usando o artificio de resolver os problemas fiscais dos estados ("Plano Mansueto"). A existência do consumidor livre é importante para o desenvolvimento do mercado de gás. Além do mais, a existência deles tira das distribuidoras a obrigação dos contratos de *take or pay* e de *ship or pay*. O que não pode haver é o *bypass* físico ou tarifas que desequilibrem os contratos de concessão. No Brasil, a infraestrutura de gás é muito pequena. O desafio principal é a construção de mais dutos de escoamento da produ-

ção, mais UPGNs e mais dutos de distribuição. Para isso, é preciso dar sinais econômicos e o principal são tarifas que representam o risco do negócio, permitindo novos investimentos e não medidas populistas que vão reduzir o preço para poucos (térmicas e grandes consumidores), em detrimento da grande maioria dos consumidores que não terão acesso ao gás e acabarão pagando tarifas mais caras (residências, comércio, hospitais, pequenas e medias indústrias). No governo Dilma, com o mesmo pretexto de reduzir tarifas de energia elétrica, foi feita uma intervenção que impediu novos investimentos e trouxe um rombo de 200 bilhões de reais que estão sendo pagos pelos consumidores de energia elétrica. Um verdadeiro estelionato.

O que deveria ser feito de diferente na reforma do setor de gás natural?

Para evitar os potenciais problemas gerados por ditas escolhas inadequadas é importante que as diretrizes sejam revisitadas nos seguintes sentidos:

- **Zona única de mercado:** Ao invés de estabelecer 3 (três) zonas de mercado, criar a zona única de mercado com tarifa majoritariamente postal, visando evitar distorções tarifárias entre as regiões atendidas pela malha integrada do sistema de transporte de gás natural.

- **Acordo de permanência no ajuste SINIEF:** Para evitar a insegurança jurídica existente na governança usual do ajuste SINIEF, deveria ser celebrado um acordo entre todos os estados que tem mercado de gás natural. Esses estados não podem sair do ajuste até a promulgação de uma Lei Complementar, no âmbito da Reforma Tributária, alterando a tributação do fluxo físico para o comercial.

- **Coordenação independente e com governança adequada do sistema de transporte:** Hoje a operação do sistema de transporte de gás natural é realizada por companhias transportadoras, que devem tornar-se majoritariamente privadas (desverticalização). Acontece que a coordenação do sistema, nominação, balanceamento, segurança do suprimento de gás natural, entre outros papéis críticos, continuaram de fato sendo providos pela Petrobras. Isso ocorre dado que apenas a Petrobras tem disponibilidade à flexibilidade, informação e direitos de controle da capacidade contratada de transporte no sistema integrado. Portanto, é imprescindível que na transição para o novo sistema de transporte seja estabelecida uma coordenação independente e com governança adequada. Nessa etapa deve-se definir como será construído o processo que garantirá essa independência, em uma discussão que deve abranger todos os agentes do setor de gás natural (produtores, transportadores, distribuidores, comercializadores e consumidores).

- **Respeitar os contratos de concessão em vigor.** Não deve haver qualquer tipo de intervenção, mesmo que velada ("Plano Mansueto"), nas legislações e regulações estaduais sob o risco de judicialização e paralisação de investimentos. Reduzir margens e rever tarifas são direitos do poder concedente. A questão é que não se pode alterar os contratos de forma unilateral. Os contratos são os pilares do capitalismo.

Conclusão

O TCC assinado entre o Cade e a Petrobras é o marco zero para que tenhamos o crescimento do mercado de gás natural no Brasil com preços competitivos. O sucesso para ser alcançado dependerá da imple-

mentação das medidas contidas no TCC. O desafio de construir essas medidas é grande e demandará tempo. No setor de infraestrutura e em indústrias de rede, o açodamento e a pressa são inimigos da qualidade. A aprovação do TCC entre Cade e Petrobras para a abertura do mercado de gás e a discussão do Brasduto para financiar a expansão da malha de gasodutos, serão fundamentais para desatar os nós do setor. O crescimento do mercado e a existência de um preço competitivo está diretamente ligado à expansão de suas redes. Só assim será possível promover o aumento da demanda e o aproveitamento da oferta adicional do pré-sal. Caso contrário, o mercado seguirá com um crescimento pífio e com o consumo concentrado na costa brasileira.



Adriano Pires
Diretor do Centro Brasileiro de Infraestrutura - CBIE

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