

Reforma e liberalização do mercado de gás natural no Brasil

Joisa Dutra

Diretora do FGV CERI e doutora pela FGV EGP

Mirella Rodrigues

Pesquisadora do FGV CERI

Desde 1995, com a Emenda Constitucional nº 9/1995 e a Lei do Petróleo, em 1997, vários esforços têm sido feitos para promover um mercado de gás natural no Brasil. Em 2016, o Programa Gás para Crescer gerou proposta legislativa que foi encaminhada ao Congresso em 2017. Ainda que não tenha sido votada, o governo federal e a Agência Nacional de Petróleo (ANP) vêm empreendendo um conjunto de iniciativas importantes para tentar dinamizar a indústria, inclusive através da implementação de medidas infralegais – como o Decreto nº 9.616/2018.

O tema agora volta à pauta. Os ministérios de Economia e de Minas e Energia (MME) têm trabalhado intensamente em um programa intitulado Novo Mercado de Gás. O novo programa almeja promover reduções significativas nos preços



do gás natural e ganhos de competitividade para o setor e a economia. A oportunidade é dada por um esperado choque positivo na oferta de gás natural na próxima década, impulsionado principalmente pela exploração de reservas no pré-sal. Soma-se a isso a redução da participação da Petrobras na indústria de gás natural.

Os pilares do Programa Novo Mercado de Gás são: (1) promoção da concorrência; (2) integração do setor de gás com o elétrico e industrial; (3) remoção de barreiras tributárias; (4) harmonização das regulações estaduais e federal. Trata-se, portanto, de eliminar gargalos para fazer o recurso chegar ao mercado e permitir seu desenvolvimento.

Reformas do mercado de gás no exterior, a exemplo de países europeus, implementaram com sucesso

a separação entre a distribuição (rede) e a comercialização, trazendo competitividade e transparência ao setor. O processo em alguns momentos enfrenta resistência, principalmente por parte de empresas incumbentes, no início. Mas o resultado permite estender aos consumidores os benefícios de um aumento da competição na oferta, que é economicamente viável, produzindo ganhos de eficiência.

No contexto brasileiro, é fundamental avaliar em que medida essas experiências podem inspirar soluções aqui. Mais ainda cabe investigar a possibilidade de implementar soluções por via infralegal, como deseja o governo. E com segurança jurídica, dado o contexto dos arcabouços legal e regulatório vigentes.

Liberalização do mercado

A liberalização do mercado é um dos focos de conflito. E sua importância não deve ser menosprezada, sob pena de mais uma vez naufragarem esforços de implantação de um mercado de gás.

A fronteira entre a regulação da distribuição e da comercialização de gás natural suscita debates e litígios desde a promulgação da Constituição Federal de 1988. Há grande controvérsia em torno do significado da expressão “serviços locais de gás canalizado” trazida pelo §2º do art. 25.

A posição da maior parte dos estados é que sua competência abrange tanto os serviços de rede (distribuição), como a comerciali-

A posição da maior parte dos estados é que sua competência abrange tanto os serviços de rede (distribuição), como a comercialização do gás para o consumidor final

zação do gás para o consumidor final. Logo, cabe a eles a normatização dos serviços de distribuição, por meio de agências reguladoras estaduais ou secretarias de estado. Esta configuração traz à tona o conflito existente entre o papel destes agentes. Na maioria dos estados, são a um só tempo poder concedente, reguladores e controladores das companhias de distribuição, como reguladores.

Uma segunda visão, alinhada aos resultados do Programa Gás para Crescer, estabelece uma fronteira entre as competências da União e dos estados. Nesse caso, há diferenciação entre as atividades de comercialização (compra e venda de gás) e os serviços de distribuição por redes,¹ respectivamente.

Uma consequência direta de acolher a primeira visão é entender que os estados têm plena liberdade para determinar o ritmo da liberalização do mercado. Ou seja,

cabe a eles estabelecer os limites mínimos para que um consumidor possa contratar diretamente o gás natural junto a um supridor.

Em 2009, a Lei do Gás de 2009 introduziu as figuras do consumidor livre, autoimportador e autoprodutor, assim como o conceito da comercialização de gás natural direta com produtores, comercializadores e importadores. Apesar da legislação federal, a regulamentação destes entes é feita estado a estado.

A posição dos estados tem sido de argumentar que diversos deles já regulamentaram então essa possibilidade. Dos 18 estados que efetivamente possuem fornecimento de gás natural canalizado,² 11³ implementaram essas figuras e regras para o mercado livre. Destes, apenas cinco⁴ determinam separação jurídica ou contábil entre as receitas decorrentes dos serviços de rede e as relativas à comercialização de molécula, seja no contrato de concessão ou na regulação estadual.

Apesar da regulamentação, na prática, a liberalização não ocorreu. Duas razões explicam esse fracasso ou inexistente desenvolvimento: (1) a falta de acesso não discriminatório ao sistema de transporte – gasodutos de transporte e escoamento, por exemplo; e (2) os elevados limites mínimos para que um consumidor contrate diretamente gás.

Independente da razão, a falta de uma infraestrutura de redes com acesso não discriminatório impede que os benefícios de um aumento da oferta alcancem consumidores.

Esse é um dos pontos que as iniciativas do governo desde 2016 para o setor tenta enfrentar. Nesse sentido, a harmonização de regras entre os estados é fundamental para acomodar a maior movimentação de gás natural no mercado em construção.

A liberalização do mercado permite aos consumidores finais buscar condições mais favoráveis no seu suprimento de gás natural e conseqüentemente aumentar a sua competitividade. De um lado, os governos estaduais temem que a abertura do mercado acarrete perda de valor de seus ativos e dividendos gerados pelas empresas de distribuição, pois diminui o número de consumidores atendidos em regime de exclusividade. Cabe sopesar, contudo, que a disponibilidade de gás em condições competitivas confere diferencial para atração de indústrias e investimentos. Esse segundo aspecto não tem sido adequadamente abordado.

O FGV CERi realizou investigação dos benefícios líquidos econômicos de uma reforma do gás natural. Nossos resultados para avaliação da privatização das distribuidoras mostram que os ganhos de uma reforma do gás natural dependem também do grau de amadurecimento da regulação. Mantido o arcabouço atual (visão 1), a mera transferência de controle pelos estados cria monopólio privado sem garantia de acesso não discriminatório. São escassas as chances de aprimoramento de uso e investimentos eficientes na rede.

A harmonização de regras entre os estados é fundamental para acomodar a maior movimentação de gás natural no mercado em construção


Por outro lado, se a transferência do controle pelos estados for acompanhada de abertura comercial (visão 2), beneficiam-se usuários residenciais, comerciais e industriais, que passam a contar com redes mais extensas e capilarizadas, bem como preços e tarifas menores. O efeito final para governos e para a própria distribuidora é de aumento na arrecadação de impostos, redução nos preços do insumo e ampliação de investimentos/movimentação do gás, respectivamente.

Conclusões

Reformas são implementadas diante da percepção de que há benefícios líquidos; ou seja, vale a pena compensar perdas de alguns grupos de agentes no curto prazo, em troca de benefícios maiores para a sociedade a médio e longo prazo. Os ganhos potenciais de competitividade advindos de uma re-

forma virtuosa no setor de gás natural ilustram essa ideia.

Uma definição fundamental é o grau e ritmo de abertura na distribuição. Ainda que vários estados já tenham regulamentado a figura do consumidor livre, na prática os limites mínimos estabelecidos para que um consumidor possa fazer a aquisição direta inviabilizam esse exercício.

O Programa Novo Mercado de Gás do governo federal dá fôlego renovado a uma proposta de desenvolvimento do mercado de gás. Por certo que a liberalização não é medida suficiente para o sucesso de uma reforma para o setor. Faltam concorrência na oferta do insumo e acesso não discriminatório ao sistema de transporte. Ainda assim, a separação entre as atividades de comercialização e distribuição de gás natural canalizado desponta como forma de aumentar os benefícios líquidos alcançáveis por uma iniciativa. Merece ser aproveitada. Respeitando contratos existentes, com transições negociadas e segurança jurídica. 

¹Essa classificação é adotada por razões que a FGV CERi já teve oportunidade de expor em outros estudos. Ver Development of a Competitive Natural Gas Market. Disponível em: <https://ceri.fgv.br/publicacoes/development-competitive-natural-gas-market>.

²Alagoas, Amazonas, Bahia, Ceará, Espírito Santo, Maranhão, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Paraíba, Paraná, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, São Paulo, Santa Catarina e Sergipe.

³AM, ES, MA, MT, MS, MG, PR, PE, RJ, SP, SE.

⁴MG, PE, RJ, SP, SE.