

O Novo Mercado de Gás no Brasil e sua regulação

Joisa Dutra

Diretora do FGV CERi e doutora pela FGV EPGE

Mirella Rodrigues

Pesquisadora do FGV CERi e mestranda pela FGV EPGE

Em cerimônia no Palácio do Planalto, no dia 23 de julho, foi lançado oficialmente o programa Novo Mercado de Gás (NMG). O objetivo é promover aumento da competitividade da indústria e do país, aproveitando a oportunidade trazida por um choque esperado de oferta positivo de gás natural. Estima-se que as medidas tenham potencial de destravar cerca de R\$ 32,8 bilhões em investimentos de infraestrutura de gás natural no Brasil.

A aposta é de uma retomada do segmento industrial intensivo em energia, com consumo estagnado no mesmo patamar desde 2011. A alternativa seria colocar a oferta de gás oriundo do pré-sal no mercado internacional (GNL), de modo a viabilizar a produção de óleo, ou reinjetar. Nessa hipótese, ainda que houvesse benefícios através do aumento de arrecadação com *royalties* e impostos sobre a produção, o país perderia uma oportunidade de navegar melhor a transição energética.

A reforma do gás consolida o movimento de abertura inaugurado há mais de duas décadas, com a quebra de monopólio da Petrobras, em 1995, e com a Lei do Petróleo, de 1997. O

momento atual conta com uma expressa manifestação de vontade política e com alinhamento entre diferentes esferas de governo e de estados.

Inovando no desenho, o programa inclui de modo explícito atuação da ANP,¹ reguladora, e do Cade,² órgão de defesa da concorrência. Os estados colaboram com atualizações regulatórias e já surgem sinais de alinhamento aos princípios comunicados. Para acelerar o processo, foi instituído o Comitê de Promoção da Concorrência do Mercado de Gás Natural no Brasil, incumbido de propor um plano para estimular a concorrência e boas práticas regulatórias. Suas atividades foram encerradas pela instituição do Comitê de Monitoramento da Abertura do Mercado de Gás Natural – CMGN, criado por decreto presidencial. Seu propósito é acompanhar o cumprimento do Termo de Compromisso de Cessação (TCC) assinado pela Petrobras junto ao Cade.

Requisitos regulatórios

Coerente com os pilares das três Diretivas Europeias de Gás Natural, a reforma do NMG busca introduzir

competição no mercado por meio de: (1) acesso não discriminatório às redes e infraestruturas essenciais; (2) desverticalização de companhias integradas verticalmente; e (3) efetivo monitoramento/acompanhamento regulatório.

No âmbito da OCDE, o monitoramento regulatório (*regulatory oversight*) avalia quatro dimensões: (1) regulação de entrada, que inclui o percentual do mercado de consumo que pode exercer a contratação direta; (2) propriedade pública, versando sobre o percentual das ações da firma dominante detido pelo governo; (3) integração vertical na indústria; e (4) estrutura de mercado, que considera a participação de companhias com posições dominantes no mercado.

Com a atenção do governo e Congresso Nacional voltada para a aprovação da reforma da Previdência, busca-se avançar no desenvolvimento de um mercado de gás através de medidas que possam ser implementadas com mais celeridade e prescindindo de aprovação no Congresso Nacional. Nesse contexto, nos últimos dois meses passos importantes para dinamizar essa indústria foram dados, especialmente

por meio da implementação de medidas infralegais.

Ações complementares foram determinantes para incentivar os estados a adotarem melhores práticas em regulação, acelerando o processo de construção de um mercado. A Resolução nº 16/2019, do CNPE,³ estabeleceu diretrizes e aperfeiçoamentos voltados à promoção da concorrência no setor. Por sua vez, foi assinado Termo de Compromisso de Cessação (TCC) pela Petrobras junto ao Cade. O documento exprime o compromisso de alienação das participações da Petrobras nas companhias de distribuição e transporte (ver tabela). As vendas devem ser realizadas até o fim de 2021. Até lá deverá ser assegurada a desverticalização funcional das empresas.

Ainda que o cumprimento do TCC represente um marco no *enforcement* de defesa da concorrência para estabelecer um mercado de energia, cuidados em sua implementação são fundamentais para mitigar riscos de questionamentos de minoritários e/ou detentores de ADRs negociados na NYSE.

Além das vendas das participações nas distribuidoras e transportadoras, no TCC a Petrobras se compromete a caminhar para a implantação de regime de contratação por entrada e saída. Em conjunto com as adequações a serem feitas nos contratos existentes, essa ação tornará possível ofertar capacidade disponível no mercado, desfazendo um dos grandes gargalos no acesso ao segmento de transporte.

Neste íterim, o termo também determina que a Petrobras negocie de forma não discriminatória o acesso de

Estima-se que as medidas tenham potencial de destravar cerca de R\$ 32,8 bilhões em investimentos de infraestrutura de gás natural no Brasil

terceiros aos sistemas de escoamento e de processamento de gás natural. Este passo é fundamental para que haja competição e entrada de agentes também no *upstream*. A Resolução do CNPE impõe que sejam estabelecidas regras claras para o acesso a essas infraestruturas e aos terminais de gás natural liquefeito – GNL.

Além do acompanhamento do setor pelo Comitê de Abertura, a transição para um mercado competitivo de gás natural deve atender ao que consta da Agenda Regulatória proposta pela ANP. Para os anos de 2020 a

2023, seu foco é o aperfeiçoamento do segmento de transporte de gás natural e do acesso não discriminatório às infraestruturas essenciais.⁴ Compete à agência estabelecer critérios de independência para os transportadores e revisar as tarifas praticadas, entre outras ações. Na sequência, deve elaborar diretrizes para os Códigos de Acesso às Redes. Este último passo foi essencial na reforma do setor na União Europeia. Nesse caso, o respaldo da legislação e aparato de Concorrência da UE foram essenciais.

A Resolução nº 16 contempla estímulos importantes para os governos estaduais. Seu papel inclui negociar suas participações nas companhias distribuidoras de gás e incentivar a criação de mercados livres em bases regulatórias sólidas, permitindo aos consumidores se beneficiarem de um aumento da competição na oferta. Estados que adotarem essas medidas podem se qualificar para participar do Programa de Equilíbrio Fiscal (PEF) ou do Programa de Fortalecimento das Finanças Estaduais (PFE).

Alguns estados já modernizaram suas regulações e leis, enquanto outros manifestam interesse na adoção das medidas.

Participações a serem desinvestidas pela Petrobras

Empresas	Participação Petrobras
Nova Transportadora do Sudeste – NTS	10%
Transportadora Associada de Gás – TAG	10%
Transportadora Brasileira Gasoduto Brasil-Bolívia – TBG	51%
Companhias de distribuição de gás canalizado	via Gaspetro

Fonte: TCC.

Antes mesmo do lançamento da resolução, a Agência Reguladora de Energia e Saneamento Básico do Estado do Rio de Janeiro (Agenera) atualizou a regulamentação dos usuários livres, tornando menos restritivos os requisitos vigentes. O novo arcabouço também está em consonância com regra proposta pela ANP. A agência divulgará integralmente os contratos de compra e venda do insumo firmados com as distribuidoras para atendimento ao mercado cativo. Também restou estabelecido que a contratação de gás pelas concessionárias estaduais deve ocorrer somente via processo competitivo. Preserva-se assim a opção de competição pelo mercado em vez de no mercado. Uma consequência potencial dessa escolha é desacelerar o processo de implantação de um mercado competitivo. A experiência europeia, por sua vez, estabeleceu metas progressivas de abertura na distribuição.

Outro exemplo é o Espírito Santo. O estado já possui regras para o mercado livre, e o estabelecimento de nova distribuidora no estado traz a possibilidade de revisão do contrato de concessão atual. Fica, assim, em posição privilegiada, pois poderá aderir às mudanças sem renegociar contratos, como deverá ocorrer na maioria das unidades da Federação; contudo, cabe atentar para não cristalizar posições dominantes nesses novos contratos, o que poderia dificultar movimentos futuros de privatização e/ou de abertura de mercado.

No início de julho, foi sancionada pelo governador do Rio Grande do Sul projeto de lei que autoriza a privatização da Sulgás, companhia

Lições de experiências recentes, tais como a privatização na distribuição de eletricidade, devem ser cuidadosamente consideradas para mitigar a percepção de risco


distribuidora de gás do estado. Já foi firmado acordo de cooperação técnica com o BNDES,⁵ que fará a modelagem dos projetos que irão a leilão e de futuras parcerias público-privadas (PPPs). A expectativa é que os editais sejam concluídos em um ano e meio. O banco também trabalha na privatização da concessionária do Mato Grosso do Sul, a MSGás. Lições de experiências recentes, tais como a privatização na distribuição de eletricidade, CELG inclusive, devem ser cuidadosamente consideradas para mitigar a percepção de risco.

Considerações finais

A reforma do Novo Mercado de Gás apresentada pelo governo federal já produz desdobramentos. Como mostrado ao longo deste artigo, medidas infralegais, regulamentos da ANP, o TCC assinado pela Petrobras e ações recentes nos estados mostram alinhamento aos conceitos de intro-

dução de acesso de terceiros a redes e infraestruturas essenciais; desverticalização e evolução da regulação.

Essas características guardam paralelo com a experiência europeia de liberalização na indústria de gás. Partindo de mercados nacionais dominados por empresas estatais e contratação de longo prazo, as três diretivas europeias de gás (em vigor a partir de 1998, 2003 e 2009) revelam metas progressivamente mais ambiciosas na busca da abertura do mercado, limitando a duração de contratos, progredindo ao conferir direito de escolha do consumidor, acesso e desverticalização.

Lições da experiência internacional evidenciam que o desenvolvimento de um mercado competitivo de gás pressupõe novos agentes, atribuições e responsabilidades para parceiros privados públicos e uma nova arquitetura para o gerenciamento de risco. O desafio colocado para o país é entender que o sucesso das reformas consiste em acompanhar a efetividade das medidas de política e regulatórias adotadas e suas consequências, promovendo ajustes e correções de rota quando necessário. Apenas assim será possível atingir o objetivo de promover ganhos de competitividade do país, aproveitando a oportunidade de um aumento esperado da oferta de gás. 

¹Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis.

²Conselho Administrativo de Defesa Econômica.

³Conselho Nacional de Política Energética.

⁴Terminais de regaseificação, unidades de processamento de gás natural e escoamento.

⁵Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social.