

GÁS NATURAL: TRANSFORMAÇÕES LEGAIS E PERSPECTIVAS EM RELAÇÃO AOS CENÁRIOS INDICADOS NO PLANEJAMENTO ENERGÉTICO BRASILEIRO

Hirdan Katarina de Medeiros Costa¹

Gabriela Passos¹

Giancarlo Ciola¹

Fernanda Tomé¹

Thiago Brito¹

Edmilson Moutinho dos Santos¹

¹Universidade de São Paulo

DOI: 10.47168/rbe.v27i2.637

RESUMO

O gás natural é um recurso energético que tem sido cada vez mais utilizado ao longo dos anos, devido principalmente à sua versatilidade, ampla disponibilidade e menor nível de emissão de poluentes entre os hidrocarbonetos. Devido a estas e outras características, o gás natural tem grande importância para o processo de transição energética e para a construção de uma economia mais limpa. Entretanto, seu uso no Brasil enfrenta alguns entraves, dentre os quais podemos destacar o ambiente regulatório não consolidado em relação as atividades gasíferas. Nesse sentido, o artigo analisou a relação do gás natural na transição energética do país e suas influências nas mudanças do modelo regulatório referente ao insumo. Além disso, foi abordado sobre a iniciativa Gás para Crescer e o Programa Novo Mercado de Gás e as transformações legais ocasionadas por eles.

Palavras-chave: Gás Natural, Transição Energética, Transformações Legais, Regulação.

ABSTRACT

Natural gas is an energy resource that has been increasingly used over the years, mainly due to its versatility, wide availability, and lower level of pollutant emissions among hydrocarbons. Due to these and other characteristics, natural gas has great importance for the energy transition process and for building a cleaner economy. However, its use in Brazil faces some obstacles, among which we can highlight the unconsolidated regulatory environment in relation to gas activities. It this

sense, the article analysed the relationship of natural gas in the country's energy transition and its influences on changes in the regulatory model related to the input. In addition, it discussed the Gas to Grow initiative, the Novo Mercado de Gás Program, and the legal changes caused by them.

Keywords: Natural, Energy Transition, Legal Transformations, Regulation.

1. INTRODUÇÃO

Segundo artigo publicado no *Economist* (2020), atualmente cerca de 85% da energia utilizada no mundo ainda é oriunda de combustíveis fósseis, o que reflete negativamente na saúde e no meio ambiente, uma vez que cerca de dois terços dos gases de efeito estufa são oriundos do uso de energia. Dados como esse mostram que apesar dos avanços relacionados ao uso de fontes energéticas mais limpas, ainda há um longo caminho a ser percorrido para potencializar o processo de transição energética mundial.

A transição energética tem como principal objetivo promover o uso mais racional e eficiente dos recursos energéticos, acarretando reflexos positivos na economia, na qualidade de vida da população, nos padrões de consumo e na redução de danos ao meio ambiente. A proposta pela construção de economias mais limpas popularizou o termo descarbonização, que consiste na redução ou eliminação de emissão dos gases de efeito estufa (GEE) através de uma economia com mínima liberação de carbono. Ações para descarbonização envolvem: o baixo consumo de energia, aumento de investimentos em inovações tecnológicas e em estudos de eficiência energéticas, juntamente com a busca por estratégias de exploração mais consciente dos recursos energéticos e no desenvolvimento econômico mais responsável em relação ao meio ambiente (EPE, 2020).

Nesse sentido, o gás natural tem papel importante para a construção de economias mais limpas, por tratar-se de um insumo com menor emissão de GEE em relação aos demais hidrocarbonetos. No caso do Brasil, embora as primeiras descobertas de gás natural no país tenham ocorrido nos anos 1950, o mercado de gás natural nacional cresceu lentamente ao longo dos anos e ainda se mostra incipiente quando comparado com outros países emergentes, tais como a Argentina. O gás natural representa atualmente apenas 12,2% das fontes primárias de energia no Brasil, de acordo com o Balanço Energético Nacional 2020, publicado pela Empresa de Pesquisa Energética (EPE, 2020a). O preço do gás é um dos principais fatores para explicar o crescimento relativamente lento do mercado: de acordo com estudos do Ministério de Minas e Energia (MME) e da Empresa de

Pesquisa Energética (EPE), em dezembro de 2019, o preço médio do gás para consumidores industriais com consumo médio de 20 mil m³/dia era de USD 15,20/MMBtu (EPE, 2020), enquanto este preço era de USD 2,22/MMBtu nos Estados Unidos (EIA, 2021). O país conta atualmente com uma malha de distribuição de gás natural pequena e geograficamente concentrada, com apenas 36.429 quilômetros de gasodutos (EPE, 2020), operados por 27 distribuidoras de gás local (ABRACE, 2016).

Em vista disso, o presente artigo visa contribuir com as discussões acerca da necessidade de ampliar o uso de gás natural de modo que isto possa colaborar para a redução das emissões de carbono em prol do avanço da transição energética do país e conseqüentemente na construção de uma economia mais limpa. Para isso, a pesquisa fez uma análise da transição energética e sua relação com o desenvolvimento dos aspectos regulatórios referentes ao gás natural e abordou sobre as principais iniciativas do governo federal de incentivo a ampliação do uso deste insumo (Gás para Crescer e Novo Mercado de Gás).

2. GÁS NATURAL E A TRANSIÇÃO ENERGÉTICA BRASILEIRA

O Brasil apresenta potencial para ter um futuro energético limpo, com a ampla participação de fontes renováveis e expansão da participação do gás natural em sua matriz. Entretanto, o Brasil tem caminhado lentamente em alguns aspectos em comparação a tendência mundial de esforços referentes a transição energética, pelo fato de possuir lacunas como a ausência de políticas públicas específicas para o processo de transição e às dificuldades de sinergia entre os interesses de mercado e os aspectos regulatórios e institucionais no Brasil. Tais empecilhos influenciam diretamente nos investimentos e na dificuldade de diversificação da matriz com o aumento da participação de outras fontes de energia. Em relação ao gás natural, que tem papel fundamental no processo de transição energética, houveram mudanças significativas nos últimos dez anos, especialmente no ambiente regulatório.

De acordo com o Plano Nacional de Energia 2050 - PNE (EPE, 2020), no Brasil são utilizadas políticas associadas para contribuir com a ampliação do setor energético e conseqüentemente com a transição energética, dentre as quais podemos destacar: Lei 12.187 de 2009, Lei nº 13.576 de 2017, Decreto nº 9.616/2018, Resolução CNPE nº 16/2019, Termo de Compromisso de Cessação (TCC Petrobras-CADE), ajuste SINIEF/CONFAZ nº 03/2018, Decreto nº 9.934/2019, Consulta Pública nº 33/2017, Portaria nº 187/2019, PLS 232/2016, PL 1.917/2015 e a Contribuição Nacionalmente Determinada (NDC).

A Lei 12.187 de 2009 teve como principal intuito instituir o Plano Nacional sobre a Mudança de Clima (PNMC), com o objetivo de mitigar os danos causados pelas alterações climáticas causadas por ações do homem no território brasileiro. A lei contou com a participação ativa dos agentes políticos e dos órgãos de administração pública para incentivar e efetivar mudanças de comportamento em relação ao uso de fontes de energia mais poluentes (BRASIL, 2009).

Outra importante iniciativa foi a apresentação em 2015 da Contribuição Nacionalmente Determinada (NDC) ao Acordo de Paris, cuja ideia é atingir a partir de 2005 até 2025 a diminuição da emissão de gases de efeito estufa de 37% e até 2030 de 43%. Desse modo, o país pretende evoluir no processo de descarbonização, com a possibilidade de atingir a neutralidade climática referente a emissão de carbono até 2060 (BRASIL, 2020). Apesar de ser uma proposta complexa e ambiciosa, ela é possível, desde que sejam colocados em prática os devidos esforços para mudança gradativa da matriz, tanto na esfera regulatória, onde tem ocorrido diversos debates e esforços por parte do governo federal, quanto no aperfeiçoamento dos aspectos técnicos pela iniciativa privada.

O mercado de gás brasileiro ainda enfrenta entraves ao seu desenvolvimento, devido aos conflitos de interesses entre os agentes que o constituem, que por sua vez influencia diretamente nas dificuldades de evolução e concretização de uma regulação específica e completa para o gás natural. Com isso, a formação de um ambiente regulatório sólido e confiável para os investidores torna-se complexa, impactando negativamente na expansão deste mercado em território brasileiro.

Visando promover debates sobre as questões relacionadas ao insumo e promover a construção de um modelo regulatório referente a cadeia de valor do gás natural, o governo federal criou a iniciativa Gás para Crescer e o Programa Novo Mercado de Gás, que serão abordados a seguir.

3. DO GÁS PARA CRESCER AO NOVO MERCADO: RUMO AO MODELO CONCEITUAL

Consoante explica Costa e Araújo (2018), a Lei 11.909/2009 (Lei do Gás) não alcançou os objetivos inicialmente almejadas de ensejar a competição no setor e passou a ser contestada por diversos agentes. Em 2016, como mecanismo para impulsionar o desenvolvimento do mercado gasífero, lançou-se a iniciativa governamental “Gás para Crescer”. Seu objetivo principal era identificar os gargalos, os desafios e oportunidades para a efetiva inserção do gás natural no plane-

jamento estatal e promover o nascimento de um mercado diversificado e competitivo, “tendo em vista a redução da participação da Petrobras no setor” (MME, 2017) e a previsão de entrada de novos agentes (Araújo et al., 2018).

3.1 Gás para crescer

Em apoio ao que se objetivou com a Lei do Gás, e de acordo com o relatório técnico da iniciativa Gás para Crescer, o que se pretendia era lançar novas bases para o efetivo surgimento de um mercado de gás natural com diversidade de agentes, liquidez, competitividade, acesso à informação e boas práticas, contribuindo decisivamente para o crescimento do país (ARAÚJO et al., 2018). Para isso, a iniciativa Gás para Crescer se organizou em dez frentes de trabalho, cujos temas foram objeto de discussão com agentes dos setores público e privado, que representavam diversos segmentos da indústria do gás natural, e sobre os quais esperava-se construir inovações regulatórias em benefício da indústria do gás natural e do país. Em breves linhas, as dez frentes foram:

I - Comercialização de Gás Natural: a iniciativa Gás para Crescer previa a adoção de medidas que promovessem o aumento da competição na oferta de gás natural e a limitação da concentração de mercado, possibilitando a existência de múltiplos comercializadores. Também estavam nos planos da iniciativa a inclusão de medidas que estimulassem os mercados de curto prazo e secundário para molécula de gás e contratos de capacidade, servindo como mecanismos de mitigação de riscos da entrega física do gás natural, podendo recorrer a estes tanto produtores quanto consumidores, a fim de assegurar o cumprimento dos contratos.

Em geral, pretendia-se acabar o seguinte ciclo: Petrobras adquire o gás de todos os produtores privados no sistema integrado brasileiro, acarretado pela ausência da obrigatoriedade de acesso aos dutos de escoamento de produção e unidades de processamento de gás natural (UPGNs). Com isso, almejava-se que o efetivo desenvolvimento da comercialização de gás natural no Brasil, juntamente com o acesso obrigatório, fossem pressupostos para a solução do problema do *self-dealing* imposto pela estrutura atual (MME, 2017).

II - Desenvolvimento e implantação de modelo de tarifa por “entradas e saídas” no transporte de gás natural: na bibliografia internacional encontram-se três modalidades de sistema de tarifação: (i) ponto-a-ponto; (ii) entrada/saída; e (iii) postal. A tarifação ponto-a-ponto, modalidade da tarifa por distância é a principal forma de

aplicação da tarifação por distância, geralmente, utilizada em transporte de grandes distâncias com deslocamento linear do gás (ARAÚJO et al., 2018). Ela é aplicada em mercados em desenvolvimento e o seu cálculo se dá a partir da soma dos produtos da capacidade disponibilizada em um ponto de entrega pela distância entre os pontos de recepção e entrega.

A tarifação Entrada/Saída (*Entry/Exit*) é definida pela combinação de preços separados para a introdução de gás no sistema – preços de entrada – e para a retirada de gás do sistema de transporte – preços de saída, buscando-se refletir a utilização da capacidade do sistema e a sua flexibilidade, simultaneamente (ARAÚJO et al., 2018). Nesse sistema, o encargo total de transporte é a soma dos encargos de capacidade de entrada e de saída (Freitas, 2017).

Na tarifação postal a demanda deve ser expressa por um indicador de capacidade, independente da distância percorrida pelo gás natural, podendo ser contratada a capacidade máxima do gasoduto ou o somatório das capacidades contratadas (ARAÚJO et al., 2018), sua aplicação se dá em monopólio territorial e em mercados maduros (FREITAS, 2017).

O Brasil utiliza dois modos de tarifação na atividade de transporte de gás natural canalizado: a tarifação por distância e a tarifação postal. Na tarifação por distância, o custo de transporte é proporcional à extensão utilizada do gasoduto, o que a torna preferível em gasodutos longos e unidirecionais, como é o caso do gasoduto Urucu-Coari-Manaus. Já na tarifação postal, a cobrança é uniforme a todos os usuários independentemente da distância ou localização deles na rede.

Ambos os modelos de tarifação não atendem a contento a realidade da operação da malha de transporte de gás natural existente. Faz-se necessário o desenvolvimento de um modelo que reflita exatamente o custo de transporte para o local de uso e que leve em consideração as diferenças entre os fluxos físicos e contratuais de gás na rede que podem ocorrer em diferentes direções (Araújo et al., 2018).

Nessa linha, em 2018, foi publicado o Decreto 9.616 com o objetivo de influenciar a evolução do mercado de gás com maior abertura para livre concorrência e gerar maior facilidade para acesso de todos agentes envolvidos no mercado (COSTA et al., 2019). O Decreto nº 9.616/2018 alterou o Decreto nº 7.382/2010, permitindo o acesso à malha de gasodutos nacionais, onde cria-se a permissão de contratação independente pelo modelo de entrada e saída, método pelo qual o transportador cobra tanto pela injeção quanto pela retirada do gás da rede de gasodutos.

III - Compartilhamento de infraestruturas essenciais para a concorrência: a inexistência de compartilhamento de infraestruturas essenciais, como é o caso das Unidades de Processamento de Gás Natural (UPGN) e dos Terminais de Regaseificação de GNL, limita a entrada de novos agentes na comercialização de gás natural, restringindo a competição e o acesso ao mercado, permitindo a verticalização da indústria e a sua monopolização (ARAÚJO et al., 2018). A Petrobras atualmente responde por 81% da produção nacional, adquire quase a totalidade da produção de agentes privados e responde por 99,8% da disponibilização da oferta nacional à malha de gasodutos de transporte. O acesso a essas infraestruturas é negociado bilateralmente, não existindo nenhum marco legal ou regulatório que permita o acesso a terceiros em caso de ociosidade da planta (MME, 2017).

Esses temas foram tratados pela Resolução nº 4, de 09 de abril de 2019, emitida pelo Conselho Nacional de Política Energética – CNPE, a qual instituiu o Comitê de Promoção da Concorrência do Mercado de Gás Natural no Brasil (“Resolução CNPE nº 04/2019”) e, da Resolução nº 16, de 24 de junho de 2019, também emitida pelo CNPE, para estabelecer diretrizes e aperfeiçoar as políticas energéticas voltadas à promoção da livre concorrência no mercado de gás natural (“Resolução CNPE nº 16/2019”).

IV - Estímulo à harmonização entre as regulações estaduais e federal: na regulação atual, os estados são competentes para a exploração dos serviços locais de gás canalizado, no qual qualquer consumidor final recebe o gás natural através das malhas das distribuidoras. A fim de se proporcionar a modicidade tarifária, deve haver a transparência na formação de preço e tarifa, junto ao acesso as redes de distribuição, no intuito de viabilizar consumidores livres e acesso de produtores ao mercado, implementando a possibilidade de competição.

Como a competência está no âmbito estadual, é dado a cada Estado implantar diferentes estruturas e normas para regular o setor de distribuição de gás natural (ANDREOLI et al., 2019). A ausência de uniformidade de tratamento entre as diferentes Unidades da Federação gera controvérsias e indefinições para os próprios agentes do setor, elevando-se a percepção de risco, reduzindo-se a atratividade e a competitividade da cadeia como um todo.

Os estados da federação necessitam apresentar estruturas para estimular o mercado gasífero, tais como agências reguladoras estaduais, mecanismos de aumento de produtividade e expansão da malha, promoção de audiências públicas para a revisão tarifária, processos de revisão tarifária para as distribuidoras que assegurem

o equilíbrio financeiro das distribuidoras e dos consumidores, estabelecimento de mecanismos que assegurem a autonomia e independência dos segmentos, padronização do enquadramento de autoprodutor, autoimportador e consumidor livre (ARAÚJO et al., 2018).

V - Incentivo ao desenvolvimento da demanda por gás natural: o desenvolvimento do mercado de gás natural é desestimulado pela falta de transparência na metodologia de precificação do gás natural, bem como de seus energéticos substitutos; baixa capilaridade da malha de distribuição; mercado secundário pouco desenvolvido; e incertezas relacionadas à tributação e ao *swap*. Há necessidade de efetivação de mecanismos que fomentem o fornecimento de gás natural por novos ofertantes, bem como a transparência na formação dos preços e a coordenação do planejamento e da regulação em todas as etapas da cadeia de suprimento (MME, 2017).

VI - Harmonização (ou integração) entre os setores elétrico e de gás natural: a iniciativa Gás para Crescer reconheceu os desafios presentes na harmonização dos setores de gás e eletricidade, buscando dar um norte para às seguintes questões: (i) alocação de riscos; (ii) modelo de suprimento de gás natural; e (iii) aperfeiçoamento do planejamento integrado de gás-eletricidade.

VII - Gestão independente integrada, planejamento e outorga do sistema de transporte e instalações de estocagem: entende-se que atual modelo de planejamento e outorga para exploração das atividades de transporte de gás natural e de estocagem demanda sua revisão, pois não fornece os sinais econômicos necessários para propiciar a expansão das atividades (MME, 2017).

O MME (2017), na oportunidade, apontou medidas a serem tomadas tais como: promoção da independência comercial e operacional dos transportadores; a inibição de práticas oportunistas que configuram barreira à entrada de novos agentes nos segmentos concorrenciais da indústria do gás natural; a instituição do Sistema de Transporte de Gás Natural (STGN), composto pela malha existente de gasodutos de transporte e expansões futuras; as instalações de armazenamento e estocagem de gás natural; a implantação de modelo de Gestão Independente e Integrada do STGN, que propicie os incentivos adequados à promoção do acesso não discriminatório, à eficiência na operação do STGN e à transparência das informações de capacidade e utilização do sistema.

VIII - Política de comercialização do gás natural da parcela da união nos contratos de partilha: o gás natural da União oriundo dos contratos de partilha da produção foi tido como instrumento de política pública para o desenvolvimento do mercado de gás natural, na medida em que pode implementar a base para construção de modelo de longo prazo por intermédio de resoluções do CNPE para a política de transição e para a política de longo prazo, sendo que foi entendido ser prioridade o abastecimento do mercado nacional; a adoção de referências paramétricas típicas de mercado; a minimização dos riscos da União associados à atividade de comercialização; e a autonomia do agente comercializador.

IX - Desafios tributários: no âmbito da iniciativa Gás para Crescer, o tema tributário foi debatido no Subcomitê SC5 – Aperfeiçoamento da estrutura tributária, onde se destacou duas premissas: (i) a aplicação de tratamento diferenciado aplicado às operações de circulação e prestações de serviço de transporte de gás natural às operações e prestações realizadas pelos estabelecimentos dos remetentes, destinatários e prestadores de serviços de transporte; (ii) observância das definições dos pontos de recebimento e de entrega do gás natural, conforme previsão contratual ou de acordo com a programação logística notificada aos transportadores pelos remetentes ou destinatários do gás natural, nos termos da Lei nº 11.909, de 04 de março de 2009 (BRASIL, 2009) e do Decreto nº 7.382, de 02 de dezembro de 2010 (BRASIL, 2010).

X - Apoio às negociações para contratação de gás boliviano e/ou outras alternativas: as importações da Bolívia exercem um papel importante na oferta de gás natural no Brasil. Além da renovação do contrato com a Petrobras em 20 milhões de metros cúbicos diários de gás, a ANP colocou em sua agenda realização da Chamada Pública para Alocação de Capacidade ANP nº 01R/2020, em 10 milhões de metros cúbicos diários de gás, postergada em razão do COVID-19 (ANP, 2020).

3.2 Novo mercado de gás

O Conselho Nacional de Política Energética (CNPE), presidido pelo Ministro de Estado de Minas e Energia, aprovou em 09 de abril de 2019 a Resolução que institui o Comitê de Promoção da Concorrência do Mercado de Gás Natural no Brasil. Em síntese, o chamado “Novo Mercado de Gás” é um programa idealizado e coordenado pelo MME, em parceria com o Ministério da Economia, a ANP, o CADE e a EPE.

O objetivo do programa é desenvolver um mercado de gás natural no Brasil, aberto, dinâmico e competitivo. Nesse sentido, os resultados esperados são, principalmente:

- (i) O aproveitamento do gás dos campos do Pré-Sal;
- (ii) A realização de novos investimentos em infraestrutura de escoamento, processamento e transporte de gás natural;
- (iii) O aumento da geração termelétrica a gás com redução do preço da energia; e
- (iv) A reindustrialização dos setores de setores específicos, tais como celulose, cerâmica, fertilizantes, petroquímica, siderurgia, vidro.

Assim, em discurso oficial realizado no Seminário intitulado “Novo Mercado de Gás Natural” realizado em 29 de abril de 2019, o Ministro de Minas e Energia (MME) Bento Albuquerque destacou a importância do setor energético para o desenvolvimento da infraestrutura do país, razão pela qual entende que um dos principais desafios do ministério é coordenar e articular as políticas relacionadas aos recursos energéticos, tornando o país um destino mais atraente para investimentos de longo prazo.

Nesse sentido, o ministro sinalizou as três as principais prioridades em âmbito institucional: (1) aperfeiçoar a governança, especialmente das agências reguladoras, através do fortalecimento das estruturas finalísticas e com a introdução de uma abordagem de riscos e integridade; (2) promover a estabilidade regulatória e jurídica; e (3) implementar a previsibilidade, priorizando a publicidade para que os investidores e a economia possam se preparar para responder às oportunidades.

O Ministro ainda evidenciou o potencial de crescimento e expansão do uso do gás natural na matriz energética brasileira, especialmente o proveniente do pré-sal, de forma a cumprir o Plano Decenal de Energia (PDE) de 2027.

Dentre os instrumentos desse Programa, pode-se pontuar: a) Decreto que institui o Comitê de Monitoramento da Abertura do Mercado de Gás Natural – CMGN; b) Termo de Compromisso de Cessação (TCC) assinado entre CADE e Petrobrás para por fim ao monopólio de fato da estatal; c) Resolução CNPE nº 16/2019 contendo diretrizes para a promoção da livre concorrência no mercado de gás natural; d) Resoluções ANP; e) Regulações Estaduais incentivadas por programas federais como o Programa de Equilíbrio Fiscal (PEF) e o Programa de Fortalecimento das Finanças Estaduais (PFE), além de comunicação e efeito demonstração e f) Tributário: ajuste SINIEF/CONFAZ e outras medidas.

Quanto à Resolução 16, no dia 25 de junho de 2019, destacamos as diretrizes para a implementação do Novo Mercado de Gás, programa à nível federal com a intenção de expansão da indústria de gás no Brasil. De modo geral, essa norma apresenta os princípios norteadores para transição de um mercado de gás natural, dentre as quais, pontuamos: IV - a mitigação de condições que favoreçam discrepâncias acentuadas de preços entre as Regiões do País durante período de transição, com gradativa implantação do sinal locacional; V - a coordenação da operação do sistema de transporte pelos transportadores independentes por meio dos códigos comuns de rede.

Nos arts. 2º e 3º, apresenta-se o modo pelo qual a transição será realizada, com a adoção do adjetivo “coordenado”, visando a venda de ativos com vistas à diversificação de agentes, inclusive com a recomendação de privatização de distribuidoras estaduais.

Assim, a Resolução se apresenta como proposta para ampliar a competição no setor de gás natural, com recomendações para os diversos agentes e com encaminhamentos sobre governança, tal qual a meta de 60 dias para definição de critérios, de formato e de periodicidade para implementação de ações no âmbito desse programa. Nesse sentido, o art. 4º trata de questões relativas à oferta, independência, dos transportadores, sistema de entradas e saídas, assim como o gas release. A norma também recomenda medidas para incentivo do mercado livre de gás, conforme previsto em seu art. 5º, com vistas a: I - reformas e medidas estruturantes na prestação de serviço de gás canalizado, incluído eventual aditivo aos contratos de concessão, de forma a refletir boas práticas regulatórias, recomendadas pela ANP, avaliando a oportunidade e conveniência de definição de novo contrato de concessão, que incluem: a) princípios regulatórios para os Consumidores Livres, Autoprodutores e Autoimportadores; b) transparência do teor dos contratos de compra e venda de gás natural para atendimento do mercado cativo; c) aquisição de gás natural pelas distribuidoras estaduais de forma transparente e que permita ampla participação de todos os ofertantes; d) transparência na metodologia de cálculo tarifário e na definição dos componentes da tarifa; e) adoção de metodologia tarifária que dê os corretos incentivos econômicos aos investimentos e à operação eficiente das redes; f) efetiva separação entre as atividades de comercialização e de prestação de serviços de rede; e g) estrutura tarifária proporcional a utilização dos serviços de distribuição, por segmento de usuários; II - criação ou manutenção de agência reguladora autônoma, com requisitos mínimos de governança, transparência e rito decisório; III - privatização da concessionária estadual de serviço local de gás canalizado; e 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 Sis-

tema Nacional Integrado de Informações Econômico-Fiscais - SINIEF nº 03/18, de 3 de abril de 2018.

Analisando criticamente as disposições contidas nos artigos acima, é possível observar que a Resolução se pretende uma ruptura positiva da dinâmica atual do mercado de gás natural. Todavia, é importante ter em conta que tais definições darão continuidade ao mercado já existente, isto é, sua implementação deve se dar de forma paulatina, com elementos de transição para assegurar medidas mais claras e gradual, envolvendo os diversos elos de uma cadeia complexa e os diferentes atores com seus respectivos interesses. É preciso ter em conta que a Resolução apresenta elementos contraditórios que precisarão ser sanados com outras normas. Por exemplo, é preciso harmonizar o princípio de respeito aos contratos e à governança das empresas estatais com a recomendação de revisão de contratos de concessão. Tal contradição deixa clara a necessidade de diálogo e de regras de transição para lidar com possíveis previsões que sobreponham ou contradigam.

3.3 Modelo conceitual da ANP

Em setembro de 2020, conforme previsto na Agenda Regulatória do Novo Mercado de Gás, em linha do art. 4º da Resolução CNPE nº 16/2019, em que se realizou o levantamento das condições atuais, das propostas, dos custos e desafios e das condições de transição, a ANP apresentou ao mercado o documento denominado “Modelo conceitual do mercado de gás na esfera de competência da união – comercialização, carregamento e balanceamento” (“modelo conceitual”), cujo conteúdo permanece em consulta prévia (Consulta Prévia nº 01/2020).

Para tanto estuda-se a revisão tanto da Resolução ANP nº 52/2011, a fim de estabelecer novas condições para a compra e venda do combustível tanto no mercado físico ou quanto na forma de *commodity*, em mercados organizados, como os de balcão e bolsa, quanto da Resolução ANP nº 51/2016, que trata da atividade de carregamento de gás natural, dentro da esfera de competência da União.

Em linhas gerais, a proposta de modelo conceitual detalha as condições para o livre acesso aos pontos de entrada e de saída do sistema de transporte de gás natural, em substituição a uma contratação Ponto-a-Ponto (até então vigente), com a finalidade de garantir que a atividade de carregamento seja realizada de forma competitiva, sem a manutenção de monopólios, permitindo a livre escolha pelo consumidor final do insumo.

Conforme informações dispostas no modelo conceitual, assim como no Decreto Nº 9.616/18 e no PL 6.407/13 (4.476/20), para que seja viabilizado o aumento da concorrência e liquidez no setor de gás é

indispensável que sejam oferecidos produtos de padronizados de capacidade aos participantes do mercado, especialmente no mercado de curto prazo, já que a contratação da molécula passa a ser realizada de forma apartada ao carregamento do combustível, momento em que se perde a referência do deslocamento físico do gás.

Para tanto, as contratações de capacidade devem ser organizadas, possivelmente por um agente central que possa garantir a correta alocação dos fluxos do gás no sistema, a integridade e a segurança dos gasodutos, além de definir as políticas operativas e métodos de funcionamento técnicos adequados. Daí a proposta prevista no modelo conceitual para a criação do Operador Técnico do Sistema, que passará a atuar via ações de balanceamento.

Imperioso lembrar que, atualmente, o balanceamento da rede está sob responsabilidade dos transportadores. Devido à concentração de mercado, a Petrobrás acaba atuando como operador técnico do sistema. Neste contexto, a revisão do arcabouço regulatório, especialmente da Resolução ANP nº 51/2016 é indispensável, a fim de garantir a concorrência entre os agentes.

Com a constituição do Operador Técnico do Sistema no modelo de entradas e saídas, é possível a simplificação geográfica da rede, simplificando a organização das injeções e retiradas em zonas previamente definidas e prevenindo a ocorrência de erros técnicos que ocasionem desequilíbrios no fluxo de gás.

Ainda, a criação das regras de balanceamento do gás para os usuários é forçosa, já que impactam no desenvolvimento do próprio do mercado, no uso e na alocação da flexibilidade do sistema entre os usuários e no potencial de capacidade firme ofertada.

Por conseguinte, criam-se encargos de balanceamento de rede em que os agentes que utilizam a rede de transporte ficam obrigados a arcar com os valores decorrentes das diferenças na compensação diária do gás, na hipótese de necessidade de compensação de molécula na rede.

Adicionalmente, no âmbito da comercialização da molécula, o modelo conceitual prevê a criação da figura de uma “Entidade administradora do mercado”, responsável pelo registro de contratos de comercialização de gás, com capacidade técnica para a gestão e operação de plataforma de comercialização, além do monitoramento das operações realizadas entre os agentes autorizados pela ANP.

Por fim, lembra que a manutenção de eventuais barreiras de acesso ao mercado de capacidade tem um impacto direto na entrada e na saída de novos participantes no mercado de compra e venda da molécula de gás.

A título de informação e de forma comparativa, necessário pontuar que na União Europeia, local em que o mercado de gás é con-

siderado maduro, adota-se regramento específico que instituiu um código de rede que permitiu a troca da molécula entre em diferentes zonas de compensação. Neste mercado, há a transparência das informações entre os participantes, que tem acesso a dados confiáveis, imediatos e precisos.

4. TRANSFORMAÇÕES LEGISLATIVAS

4.1 Substitutivo ao Projeto de Lei n. 6.407/2013

Em setembro de 2013, foi apresentado o Projeto de Lei 6.407 encabeçado pelo Deputado Antonio Carlos Mendes Thame (PSDB-SP), com o objetivo de fomentar a Indústria de Gás Natural e alterar a Lei nº 11.909/2009. Posteriormente, às discussões da iniciativa Gás para Crescer, em abril de 2017, foi protocolado Substitutivo ao Projeto de Lei n. 6.407/2013 pelo Relator, Dep. Marcus Vicente (PP-ES).

Em dezembro de 2017, o Substitutivo foi apresentado com nova redação, tais como alteração dos conceitos do art. 3º, extensão do prazo para certificação de independência de transportador, previsão de consulta pública para definição da receita máxima de transporte e da tarifa de transporte de gás natural, e adequação dos contratos de serviço de transporte. Em abril de 2018, foi destinado à Comissão de Minas e Energia da Câmara dos Deputados; ao longo do ano de 2019, passou pela Coordenação de Comissões Permanentes, pela Comissão Des. Econômico, Indústria, Comércio e Serviços, e apesar de requerimentos de pedido de urgência no Plenário, o Substitutivo não foi deliberado e ainda aguarda votação.

De um modo geral, verifica-se que o Substitutivo não pretendeu apaziguar o conflito conceito entre gasodutos de transporte e de distribuição, não apresentou diferenciação técnica, o que ainda permite inferir efetivo impasse e conflito entre as regulações da ANP e as normas estaduais. Outra questão, o artigo 31 concentrou a atividade de comercialização no âmbito da ANP, deixando aos estados o exercício dessa atividade quando for mercado cativo. Além disso, o Substitutivo não resolveu a questão da conexão entre redes de distribuição do gás (Costa et al., 2019).

4.2 Discussões no Senado Federal

O Projeto de Lei (PL) 6.407/13 foi aprovado pela Câmara dos Deputados em 1º de setembro de 2020, seguindo para o Senado Federal foi recebido como PL 4.476/20.

Destaca-se que o Projeto de Lei na redação original trazia uma

série de riscos de judicialização por não tratar convenientemente as dimensões da competência estadual, no entanto, isso foi corrigido pelas Emendas do Senado Federal, tal como a Emenda nº 12 que alterou a redação de 14 artigos do PL para assegurar o cumprimento do disposto no §2º do art. 25 da Constituição Federal, que trata da competência dos Estados em explorar diretamente, ou mediante concessão, os serviços locais de gás canalizado.

Outro exemplo é a Emenda nº 24, que adicionou artigo com seguinte redação “Ficam preservadas as competências estaduais previstas no §2º, do art. 25, da Constituição Federal, com relação aos serviços locais de gás canalizado” (BRASIL, 2020). Nessa linha, observa-se o Parecer do Relator: “Por fim, ressalte-se que o Governo Federal, em razão do art. 25, §2º da CF, só deve regular as atividades da produção de gás natural até o *citygate*, isto é, o ponto de entrega do produto às concessionárias estaduais” (BRASIL, 2020).

4.3 Nova Lei do Gás

No Senado, o PL 4.476/20 foi alterado em 10 de dezembro de 2020, e retornou para a Câmara dos Deputados. Após a apreciação das modificações pela Câmara, o PL seguiu para sanção ou veto presidencial. Destaca-se que a Câmara não aceitou as Emendas propostas pelo Senado.

A Lei nº 14.134, promulgada no dia 8 de abril de 2021, trouxe modificações ao mercado de gás brasileiro. Em relação à importação e à exportação do insumo, a autorização para o exercício das atividades por empresas ou consórcios de empresas constituídos sob as leis brasileiras, com sede e administração no país passou a ser concedida pela ANP (art. 19 da Lei nº 14.134/2021). Durante a vigência da Lei nº 11.909/2009, a referida função era exercida exclusivamente pelo MME (art. 36 da Lei nº 11.909/2009).

No que tange à estocagem, especialmente a subterrânea, em reservatórios, a autorização também passou a ser realizada pela ANP (art. 20 da Lei nº 14.134/2021). Antes, a atividade poderia ser exercida mediante concessão, precedida de licitação, ou autorização pelo MME ou pela ANP, mediante delegação (art. 37 da Lei nº 11.909/2009).

Sobre o escoamento, o processamento e os terminais de GNL, destaca-se a possibilidade do acesso não discriminatório e negociado por terceiros e a realização de mediação pela ANP em caso de conflitos (art. 28 da Lei nº 14.134/2021). Durante a vigência da Lei nº 11.909/2009, não havia a obrigatoriedade da permissão ao acesso negociado às mencionadas infraestruturas (art. 45 da Lei nº 11.909/2009).

No que diz respeito ao transporte, com a finalidade de combater o monopólio e fomentar a concorrência entre as empresas do setor,

o novo marco regulatório do gás determinou que o transportador atue com independência e autonomia em relação aos agentes que exerçam atividades concorrenciais da indústria de gás natural. Para tanto, vedou a relação societária direta ou indireta de controle ou de coligação, entre transportadores e empresas ou consórcio de empresas que atuem ou exerçam funções nas atividades de exploração, desenvolvimento, produção, importação, carregamento e comercialização de gás natural (art. 5º Lei nº 14.134/2021). Essa condição não era prevista anteriormente na Lei nº 11.909/2009.

O legislador adotou a autorização para a construção de todos os novos gasodutos, sem determinar prazo de vigência, sendo revogada tão somente em caso de liquidação ou falência homologada ou decretada, por requerimento da empresa autorizada; por desativação completa e definitiva da instalação de transporte; por descumprimento, de forma grave, das obrigações decorrentes da Lei, das regulações aplicáveis e dos contratos de serviços de transporte e da inobservância dos requisitos de independência e autonomia (art. 10º Lei nº 14.134/2021). Antes, os novos gasodutos poderiam ser construídos via concessão e as ampliações dos existentes era permitida por meio de autorização (art. 3º, I da Lei nº 11.909/2009), conforme definido pelo MME (art. 4º, IV da Lei nº 11.909/2009).

No que corresponde a comercialização, o novo Marco Regulatório do Gás determinou que os contratos de compra e venda sejam registrados na ANP ou por entidade que venha a ser habilitada por esta agência, nos termos de sua regulação, ressalvada a venda de gás natural pelas distribuidoras de gás canalizado aos respectivos consumidores cativos (art. 31º Lei nº 14.134/2021). Retirou-se a necessidade de comprovação de reservas de gás para lastrear as operações no mercado (art. 47º, § 2º da Lei nº 11.909/2009).

Relativamente à concorrência, a Lei nº 14.134/2021 assegurou à ANP a adoção de medidas para a redução da concentração da oferta de gás, após a devolutiva do CADE frente aos indícios apontados pela agência, incluindo a cessão compulsória de capacidade de transporte, de escoamento da produção e de processamento e restrições à venda de gás natural entre produtores nas áreas de produção (art. 33). Na vigência da lei anterior, ainda que fosse confirmada a prática de atos anticoncorrenciais pelo CADE, no âmbito do setor de gás, não cabia à ANP a adoção de qualquer mecanismo.

5. CONCLUSÕES

O Brasil ainda tem um longo caminho em relação a maior participação do gás natural no processo de transição energética. É neces-

sário que haja um planejamento energético mais sólido e completo sobre a descarbonização da economia do país, de modo que se considere as heterogeneidades entre as regiões do país em todos os aspectos (ambientais, sociais, econômicos, entre outros).

Além disso, é fundamental que haja a construção de um ambiente regulatório que incentive o desenvolvimento e a expansão do mercado nacional de gás natural, uma vez que o país possui grandes reservas comprovadas desse insumo em seu território, de modo que poderia contribuir fortemente para a transição energética brasileira, podendo atuar tanto como fonte principal quanto como auxiliar ao uso de fontes renováveis na geração de energia. Esse ambiente regulatório foi estimulado pela iniciativa Gás para Crescer, seguindo o programa Novo Mercado do Gás e pelo modelo conceitual da ANP.

A recém-publicada Lei do Gás n. 14.134/2021 pretende servir de mecanismo de incentivo à expansão do uso do gás natural, por isso simplificou muitos procedimentos em comparação com a antiga Lei n. 11.909/2009, como a previsão de autorização para o transporte de gás.

A aprovação da lei foi um passo muito relevante para a promoção de um mercado competitivo, mas não é suficiente por si só. O avanço para um mercado dinâmico e competitivo requer ainda a definição de regulamentação específica, mudança nas leis e marcos regulatórios estaduais para harmonização com a legislação federal, continuidade no processo de desverticalização do mercado com venda de ativos da Petrobras nos segmentos de transporte e distribuição, além de efetiva resolução para acesso de terceiros às infraestruturas essenciais.

AGRADECIMENTOS

Agradecemos o apoio do RCGI – *Research Centre for Gas Innovation*, localizado na Universidade de São Paulo (USP) e financiado pela FAPESP – Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (2014/50279-4) e Shell Brasil, e a importância estratégica do apoio dado pela ANP (Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis) através do incentivo regulatório associado ao investimento de recursos oriundos das Cláusulas de Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação. Agradecemos o apoio do Projeto Gasbras Rede de P&D Finep 01.14.0215.00. Agradecemos o apoio financeiro do Programa de Recursos Humanos da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – PRH-ANP, suportado com recursos provenientes do investimento de empresas petrolíferas na Cláusula de PD&I da Resolução ANP nº 50/2015 (PRH 33.1 - Referente ao EDITAL Nº1/2018/PRH-ANP; Convênio FINEP/FUSP/USP Ref. 0443/19).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRACE/CNI. Reestruturação do setor de gás natural – Uma agenda regulatória. Associação Brasileira de Grandes Consumidores Industriais de Energia e de Consumidores Livres. Confederação Nacional da Indústria. Brasília, 2016.

ANDREOLI, A. B.; COSTA, H. K. M.; MUSARRA, R. M. L. M. Principais Aspectos da Iniciativa Gás para Crescer e as Perspectivas Futuras para o Setor de Gás no Brasil: Novo Mercado do Gás. In: Hirdan Katarina de Medeiros Costa. (Org.). A regulação do gás natural no Brasil. 1ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019, v. 1, p. 19-44.

ANP. Gasbol: adiada chamada pública para alocação de capacidade. Disponível em: <<http://www.anp.gov.br/noticias/5711-gasbol-adiada-chamada-publica-para-alocacao-de-capacidade>>. Acesso em: 31 mar. 2021.

ARAUJO, R. R.; COSTA, H. K. M.; CUPERTINO, S. A.; PULGAR, R. G. Lei do Petróleo versus Lei do Gás. In: Hirdan Katarina de Medeiros Costa; Silvia Andrea Cupertino; Edmilson Moutinho dos Santos. (Org.). Atualidades Regulatórias do mercado de gás brasileiro. 1ed. Rio de Janeiro: Synergia, 2018, v. 1, p. 41-72.

BNDES. Distribuição de Gás. In: Gás para o desenvolvimento. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. Rio de Janeiro, 2020, p. 42-59.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 12 mar. 2021.

BRASIL. Decreto nº 7.382, de 2 de dezembro de 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7382.htm>. Acesso em 05 abr. 2021.

BRASIL. Lei nº 11.909, de 04 de março de 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11909.htm>. Acesso em: 05 abr. 2021.

BRASIL. Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12187.htm>. Acesso em: 10 abr. 2021.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Nota à imprensa nº 157/2020: Apresentação da Contribuição Nacionalmente Determinada do Brasil perante o Acordo de Paris. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/2020/apresentacao-da-contribuicao-nacionalmente-determinada-do-brasil-perante-o-acordo-de-paris>. Acesso em: 05 abr. 2021.

BRASIL. Resolução Nº 4, de 09 de abril de 2019. Conselho Nacional de Pesquisa Energética. Disponível em: <http://antigo.mme.gov.br/documents/36112/491934/Resolu%C3%A7%C3%A3o_CNPE_4_2019.pdf/dcca8684-8301-c772-c228-fe971aa98f93>. Acesso em: 29 mar. 2021.

BRASIL. Resolução Nº 16, de 24 de junho de 2019. Conselho Nacional de Pesquisa Energética. Disponível em: <http://www.mme.gov.br/documents/36112/491934/1.+Resolu%C3%A7%C3%A3o_CNPE_16_2019.pdf>. Acesso em: 29 mar. 2021.

COSTA, H. K. M.; AREND, L.; MUSARRA, R. M. L. M. Aperfeiçoamento do Marco Legal na Contratação de Transporte de Gás Natural. In: Hirdan Katarina de Medeiros Costa. (Org.). A regulação do gás natural no Brasil. 1ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019, v. 1, p. 93-122.

EIA. Natural Gas Data. Disponível em: <<https://www.eia.gov/dnav/ng/hist/rngwhhdm.htm>>. Acesso em: 30 mar. 2021.

ECONOMIST. Is this the end of oil age? 17 de setembro de 2020. Disponível em: <<https://www.economist.com/leaders/2020/09/17/is-it-the-end-of-the-oil-age?frsc=dg%7Ce>>. Acesso em: 23 set. 2020.

EPE. Nota técnica: Preços de gás natural nos mercados nacional e internacional. Empresa de Pesquisa Energética. Rio de Janeiro. Junho/2020. Disponível em: <<https://www.epe.gov.br/sites-pt/publicacoes-dados-abertos/publicacoes/PublicacoesArquivos/publicacao-490/topico-531/EPE,%202020%20-%20Nota%20T%C3%A9cnica%20Pre%C3%A7os%20de%20G%C3%A1s%20Natural.pdf>>. Acesso em: 29 mar. 2021.

EPE – Empresa de Pesquisa Energética. Balanço Energético Nacional - 2020. Disponível em: <<https://www.epe.gov.br/pt/publicacoes-dados-abertos/publicacoes/balanco-energetico-nacional-2020>>. Acesso em 22 abr. 2021.

EPE – Empresa de Pesquisa Energética. Plano Nacional de Energia - 2050. Disponível em: <<https://www.epe.gov.br/pt/publicacoes-dados-abertos/publicacoes/Plano-Nacional-de-Energia-2050>>. Acesso em 24 set. 2020.

FGV. Regulação da distribuição de gás natural. In: Distribuição de gás natural no Brasil – Dados e Aspectos Regulatórios. Fundação Getúlio Vargas. Centro de Estudos em Regulação e Infraestrutura. Rio de Janeiro. 2019, p. 9-12.

FGV. Regulação e infraestrutura: análise setorial – Energia elétrica e gás natural. In: Regulação e infraestrutura – Em busca de uma nova arquitetura. Fundação Getúlio Vargas. Centro de Estudos em Regulação e Infraestrutura. Rio de Janeiro. 2018, p. 63-78.

FREITAS, K. R. V. Definição Tarifária como instrumento regulatório: precificação do transporte dutoviário de gás natural no Brasil. Disponível em: <www.gee.ie.ufrj.br>. Acesso em: 31 mar. 2021.

MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA (MME). Gás para Crescer - Relatório Técnico 2017.