A NOVA LEI DO GÁS E A DESCONCENTRAÇÃO NO MERCADO DE GÁS NATURAL NO BRASIL[1]

José Mauro de Morais[2]

SINOPSE

As tentativas de abertura do mercado de gás natural no Brasil vêm percorrendo um longo caminho, desde a aprovação da primeira Lei do Gás, em 2009. A partir de 2016, novas iniciativas foram tomadas, com os objetivos principais de diminuir a participação da Petrobras, atrair investidores para o mercado e reduzir, no médio prazo, os preços do gás. Com as ações de desinvestimentos da Petrobras e a aprovação da Nova Lei do Gás, em 2021, o processo de abertura do mercado e o aumento dos investimentos começam a se verificar.

Palavras-chave: Lei do Gás; gás natural; Petrobras; infraestrutura.

1 EVOLUÇÃO DA LEGISLAÇÃO DO MERCADO DE GÁS NATURAL

As atividades de produção de gás natural, de escoamento do gás dos campos de produção até as Unidades de Processamento de Gás Natural (UPGNs)[3] e de transporte do gás processado, por gasodutos, para as empresas distribuidoras estaduais e para os demais canais de comercialização ficaram concentradas, durante quase setenta anos (1953-2020), na Petrobras. O longo monopólio desincentivou a entrada de investidores nas atividades de transporte, de processamento, de regaseificação do gás natural liquefeito (GNL) e na comercialização de gás, o que impediu a criação de um mercado competitivo e a queda nos preços.

Para obter maior competição no setor, foi aprovada em 2009 a Lei do Gás (Lei nº 11.909). O art. 32 da lei assegurou o acesso de terceiros à infraestrutura de gasodutos de transporte da Petrobras, com o objetivo de atrair novos investidores para as demais infraestruturas e para a comercialização de gás. Porém, a lei não determinou a obrigatoriedade de acesso de terceiros aos gasodutos de escoamento, às UPGNs e aos terminais de liquefação e regaseificação (art. 45). Essas barreiras impediram a competição na oferta de gás ao mercado, continuando a alta integração vertical na cadeia do produto.

Uma nova oportunidade para a revisão do marco legal do setor ocorreu em 2015, quando a Petrobras começou a vender alguns de seus ativos do setor de gás natural. Em 24 de junho de 2016, o Ministério de Minas e Energia (MME) lançou a iniciativa Gás para Crescer. Como resultado das discussões, foi editada, em dezembro de 2016, a Resolução nº 10 do Conselho Nacional de Política Energética (CNPE), que criou o Comitê Técnico para o

---

1. DOI: http://dx.doi.org/10.38116/radar68art1

2. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura (Diset) do Ipea. *E-mail:* <jose.morais@ipea.gov.br>.

3. A UPGN faz o refino do gás natural para o consumo e sua transformação em matérias-primas a serem absorvidas por diferentes tipos de indústrias ou setores.

Desenvolvimento da Indústria do Gás Natural no Brasil (CT- GN).[4] As propostas da iniciativa Gás para Crescer foram incorporadas, no Congresso Nacional, ao projeto substitutivo ao Projeto de Lei (PL) nº 6.407/2013.[5] No entanto, a falta de consenso político impossibilitou a aprovação do substitutivo ao projeto de lei.

Dado esse resultado, o governo federal optou por adotar algumas medidas do programa por meio de decreto. Foi editado o Decreto nº 9.616/2018, que introduziu as seguintes diretrizes: organização do sistema de transporte por entrada e saída, em substituição ao modelo de ponto a ponto; acesso negociado de terceiros às instalações de escoamento, de transportes, de processamento e de regaseificação; e orientações para a abertura do mercado de gás nos estados (Lima e Silva, 2020).

O sistema ponto a ponto é utilizado quando há um único carregador (Petrobras), que reserva a capacidade para a movimentação do gás referente a todo os trechos dos gasodutos, desde o ponto de recebimento até o de entrega. Com a entrada de outros carregadores, ocorre a mistura de gases de proprietários distintos; com essa mudança, foi necessária a adoção do sistema de entrada e saída, em que o que se reserva é a capacidade referente aos volumes de injeção máxima (na entrada) e de retirada (na saída) em cada ponto de recebimento e da zona de entrega no gasoduto (Brasil, 2018b). Para o sistema operar, foi necessária a alteração do sistema de cobrança do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), por meio de Ajustes Sinief[6] do Conselho Nacional de Política Fazendária – Confaz (Brasil, 2018a; 2021).

Porém, as mudanças adotadas não resultaram em progressos na desverticalização do mercado. Adotou-se, então, em abril de 2019, nova estratégia para a abertura do mercado. Foi instituído, pela Resolução CNPE nº 4/2019, o Comitê de Promoção da Concorrência do Mercado de Gás Natural no Brasil. O comitê ofereceu as seguintes sugestões para estímulo à concorrência: integração do gás natural com os setores elétrico e industrial; harmonização das regulações estaduais e federal; e remoção das barreiras tributárias.

As medidas sugeridas foram aprovadas pela Resolução CNPE nº 16, de 24 de junho de 2019, que iniciou o programa Novo Mercado de Gás, com o objetivo de criar condições legais para a transição para um novo mercado de gás e definir as atribuições a serem seguidas pela Petrobras, como monopolista, para liberar o mercado. Para implementar as ações foi criado o Comitê de Monitoramento para a Abertura do Mercado de Gás Natural, pelo Decreto nº 9.934, em 24 de julho de 2019.

2 ABERTURA DO MERCADO DE GÁS NA PETROBRAS

A Petrobras já havia começado a vender os gasodutos de transporte no Sudeste e nas regiões Norte e Nordeste, em 2017, preparando o caminho para a abertura do mercado. Em 9 de maio de 2019, o CNPE editou a Resolução nº 9, com diretrizes para a livre concorrência no mercado de refino no Brasil. No mês seguinte, a Petrobras assinou com o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade), em 11 de junho de 2019, o Termo de Compromisso de Cessação de Prática (TCC), para suspender o inquérito administrativo contra a companhia, relacionado a suposto abuso de posição dominante no segmento de refino. Pelo TCC, a Petrobras se comprometeu a vender integralmente o controle de oito de suas refinarias, que correspondem a aproximadamente 50% da sua capacidade de refino, bem como os respectivos ativos de transporte.

4. Disponível em: <https://bit.ly/3d7uL2a>.

5. O PL nº 6.407/2013, que originou a Nova Lei do Gás (Lei nº 14.134/2021), dispunha sobre medidas para fomentar a indústria de gás natural e alterar a primeira Lei do Gás (Lei nº 11.909/2009).

6. Sistema Nacional Integrado de Informações Econômico-Fiscais (Sinief).

Em continuidade aos desinvestimentos no setor de gás, a Petrobras finalizou a venda da totalidade da participação na Liquigás Distribuidora, em dezembro de 2020. Também no final de 2020, a Petrobras colocou à venda os 25% do capital da Transportadora Sulbrasileira de Gás S.A. (TSB) e 51% do capital da Transportadora Brasileira Gasoduto Bolívia-Brasil (TBG). Em julho de 2021, a estatal anunciou a venda dos 51% que possui da Gaspetro para a empresa Compass Gás e Energia, do Grupo Cosan, por R$ 2,03 bilhões. A Gaspetro possui participação no capital de dezenove distribuidoras de gás canalizado nos estados. Os demais 49% da Gaspetro pertencem ao Grupo Mitsui.

3 A NOVA LEI DO GÁS

Todas as iniciativas para a abertura do mercado, a partir de 2016, desembocaram na Nova Lei do Gás (Lei nº 14.134/2021), que busca atrair novos agentes para a cadeia produtiva, aumentar os investimentos, reduzir os preços e obter maior integração da produção do gás natural com os setores de geração de energia elétrica e industrial.

Alguns pontos importantes da Nova Lei do Gás são descritos a seguir.

1) Definição de normas para as atividades de escoamento, tratamento, processamento, estocagem subterrânea, acondicionamento, liquefação, regaseificação e comercialização de gás natural; essas atividades podem ser exploradas por meio de autorização da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP).
2) O proprietário ou operador de instalações de escoamento, processamento, transporte, estocagem e terminais de GNL deve tornar disponível ao mercado, em meio eletrônico, todas as informações sobre as características de suas instalações, os serviços prestados, as capacidades disponíveis, entre outras.
3) Definição de regime único de autorização para construção, ampliação, operação e manutenção das instalações de transporte de gás. A outorga referente à construção ou ampliação de gasodutos será precedida de chamada pública.
4) Institucionalização da independência das atividades de transporte e distribuição – típicas de monopólio natural – que devem ser independentes das demais atividades da cadeia em que há competição entre os agentes. Assim, estabelece-se a desverticalização (*unbundling*) do sistema de transporte de gás (Brasil, 2018b).
5) Proibição de participações societárias cruzadas entre as transportadoras e as empresas dos demais segmentos da cadeia de gás canalizado, para evitar a formação de monopólios, separando os segmentos competitivos (produção, importação, carregamento, comercialização) do não competitivo (transporte). Essas empresas não podem ter acesso a informações concorrencialmente sensíveis do transportador.
6) Proibição de participações societárias entre as distribuidoras de gás canalizado e as empresas dos demais segmentos da cadeia produtiva de gás. Com essa determinação ficou proibida a estratégia adotada durante muito tempo pela Petrobras de ter participações acionárias nas distribuidoras e indicar o diretor comercial encarregado de comprar gás da própria empresa.
7) Se houver mais de um transportador interessado na construção de um gasoduto de transporte, a ANP deverá promover processo seletivo público para escolha do projeto mais vantajoso, considerados os aspectos técnicos e econômicos.
8) Os transportadores que operem em uma mesma área de mercado deverão constituir um gestor de área de mercado de capacidade, com o objetivo de atuar coordenadamente nos serviços prestados aos carregadores de gás.
9) Os carregadores deverão constituir um conselho de usuários para monitoramento do desempenho, da eficiência operacional e de investimentos dos transportadores.

10) A empresa ou consórcio de empresas constituídos sob as leis brasileiras poderão receber autorização da ANP para exercer a atividade de estocagem subterrânea de gás natural.

11) A atividade de comercialização de gás natural poderá ser exercida por distribuidoras de gás canalizado, por consumidores livres, por produtores, autoprodutores, importadores, autoimportadores e comercializadores, mediante autorização outorgada pela ANP.

12) A União, por intermédio do MME e da ANP, deverá articular-se com os estados e o Distrito Federal para a harmonização e o aperfeiçoamento das normas da indústria de gás natural, inclusive em relação à regulação do consumidor livre.

4 CONSEQUÊNCIAS IMEDIATAS DA ABERTURA DO NOVO MERCADO DE GÁS

Como se afirmou, a lei do Novo Mercado de Gás visa propiciar o acesso não discriminatório de diversos agentes às infraestruturas essenciais da Petrobras. Os objetivos são obter maior eficiência no uso daqueles ativos, aumentar a concorrência entre os agentes comercializadores de gás natural e contribuir para a transparência na formação dos preços, pois o sistema vai permitir aos consumidores a compra de gás de vários ofertantes (BNDES, 2021). A diminuição esperada dos preços com a nova lei contribuirá para a descarbonização dos transportes e para a recuperação de atividades industriais que dependem do gás como fonte de energia e/ou como matéria-prima, como a química, a siderurgia, a pelotização de minério de ferro e as produções de alumínio, cerâmica, vidro e papel e celulose. Esses setores absorvem 80% do gás consumido pela indústria (Abreu, 2020).

Com a entrada em vigor da nova lei, o mercado de gás natural começou a se movimentar, já tendo ocorrido diversas solicitações de empresas que pretendem entrar no mercado como comercializadoras. A oferta de gás no mercado vai ser ampliada com o compromisso assinado pela Petrobras com o Cade de não adquirir novos volumes de parceiros ou terceiros a partir da data de assinatura do termo de compromisso.[75]

O acesso aos terminais de regaseificação de gás natural liquefeito da Petrobras foi iniciado em 2019-2020, antes da aprovação da Nova Lei do Gás, quando a estatal abriu processo de pré-qualificação de empresas interessadas na licitação para o arrendamento do Terminal de Regaseificação de Gás Natural Liquefeito da Bahia (TR-Bahia), e às instalações associadas. O contrato de arrendamento foi assinado em 28 de setembro de 2021, por R$ 102 milhões, com a Excelerate Energy, para a operação no terminal de GNL de um novo navio regaseificador.

Após a aprovação da Nova Lei do Gás, a Petrobras continuou o processo de abertura das infraestruturas de gás. Em setembro de 2021, a estatal publicou convocação para o acesso ao Terminal de Regaseificação de GNL de Pecém (TR-Pecém), no Ceará, e ao gasoduto integrado ao terminal. O acesso será disponibilizado ao agente que comprovar, em menor prazo, a disponibilidade de navio regaseificador (FSRU) compatível com o TR-Pécem, para possibilitar o retorno operacional do terminal. O acesso, que deve ser imediato e simplificado, foi determinado pela Câmara de Regras Excepcionais para Gestão Hidroenergética (CREG), diante da crise hídrica.[86]

Finalmente, outro passo na direção da abertura do mercado foi materializado com a assinatura de contrato pela Petrobras, em setembro de 2021, para fornecimento de gás natural no ambiente livre de comercialização para atendimento à Usina Ouro Branco, da empresa Gerdau. Foi a primeira migração contratual de um cliente do mercado cativo para o mercado livre (Ibama..., 2021).

7. Disponível em: <https://bit.ly/3D3z3Cd>. Acesso em: out. 2021.

8. Disponível em: <https://bit.ly/3xEbSgw>. Acesso em: out. 2021.

REFERÊNCIAS

ABREU, D. A indústria brasileira em defesa do novo marco legal do gás natural. **Portal da Indústria**, 16 jul. 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3roKi60>. Acesso em: set. 2021.

BNDES – BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. **Gás para o desenvolvimento**: perspectivas de oferta e demanda no mercado de gás natural. Rio de Janeiro: BNDES, 2021. (Relatório, fev. 2021). Disponível em: <https://bit.ly/3d69VjC>. Acesso em: abr. 2021.

BRASIL. Despacho nº 51, de 3 de abril de 2018. Publica Ajustes Sinief e Convênios ICMS, aprovados na 168ª Reunião Ordinária do Confaz, realizada no dia 3 de abril de 2018. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 51, 4 abr. 2018a. Seção 1. Disponível em: <https://bit.ly/3I3gNN3>. Acesso em: out. 2021.

_____. Ministério de Minas e Energia. **Análise das propostas da iniciativa Gás para Crescer**: relatório técnico do produto 5. Brasília: MME, 2018b. Disponível em: <https://bit.ly/3lmP1Br>. Acesso em: maio 2021.

_____. Despacho nº 23, de 8 de abril de 2021. Publica ajuste Sinief 1/21 aprovado na 180ª reunião ordinária do Confaz, realizada no dia 8 de abril de 2021. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 54, 12 dez. 2021. Seção 1. Disponível em: <https://bit.ly/3G7cTkt>. Acesso em: out. 2021.

IBAMA freia tentativa da Petrobras de fatiar licenciamento na Foz, diz WWF. **EPBR**, 14 set. 2021. Disponível em: <https://bit.ly/32FquRk>. Acesso em: out. 2021.

LIMA E SILVA, R. C. Avanços na abertura do mercado brasileiro de gás natural. **Editora Brasil Energia**, 23 maio 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3Eb1xeA>. Acesso em: abr. 2021.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

ENEVA e Vale Azul viabilizam instalação de um hub de gás no Tepor, em Macaé. **Click Macaé**, Rio de Janeiro, 9 out. 2021. Disponível em: <https://bit.ly/3Iiel5o>. Acesso em: out. 2021.

O DESAFIO de desverticalizar o mercado de gás, por Carlos Faria. **EPBR,** 7 dez. 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3DarPwf>. Acesso em: set. 2021.

PETROBRAS vai oferecer gás natural indexado ao Henry Hub. **EPBR**, 3 maio 2021. Disponível em: <https://bit.ly/3I53sUn>. Acesso em: out. 2021.