

Contribuição à Consulta Pública do TCE/AM
(Tribunal de Contas do Estado do Amazonas)

Abertura do Mercado de Gás Natural
no Estado do Amazonas

Contribuição Elaborada pelo FGV CERI
Centro de Estudos em Regulação e Infraestrutura
da Fundação Getulio Vargas



MAIO DE 2020

1. INTRODUÇÃO

O gás natural é elemento estratégico na transição energética de muitos países. Com reduzido fator de emissão de gases de efeito estufa, a sua maior participação nas matrizes energéticas contribui para redução do nível de emissões, sobretudo quando substitui outros combustíveis fósseis. Por este motivo, o energético é visto como um importante combustível de transição.

No Brasil, a indústria de gás natural encontra-se em ponto de inflexão crucial para o seu desenvolvimento. A perspectiva é de expansão da oferta nacional e de implementação de reformas regulatórias, no âmbito federal e nas esferas estaduais, com potencial para dinamizar novos mercados e alcançar novos consumidores.

A expansão esperada da produção nacional decorre principalmente da exploração em campos em mar (*offshore*) associados ao petróleo (principalmente na camada do Pré-Sal); porém, também contempla exploração em terra (*onshore*) e importação de GNL (gás natural liquefeito). A Empresa de Pesquisa Energética (EPE) projeta produção bruta média de 250 milhões metros cúbicos por dia (MMm³/d) para 2029, frente a 130 MMm³/d em 2020. A capacidade dessa produção de gás chegar ao mercado é limitada pela elevada taxa de reinjeção de gás associado ao petróleo nos campos *offshore* e pela necessidade de expansão da infraestrutura existente. Como resultado, a EPE projeta oferta líquida da produção de gás nacional de 138 MMm³/d em 2029, frente a 83 MMm³/d em 2020 (EPE, 2019).

A expansão da oferta ocorre em ambiente com maior diversidade de agentes, que encontram novas possibilidades de comercialização face ao reposicionamento estratégico da Petrobras na indústria, com redução da sua participação em toda a cadeia, e à implementação de reformas em andamento.

O setor de gás natural foi estruturado através da atuação proeminente da Petrobras em todos os elos da cadeia – exploração, produção, escoamento, tratamento, transporte, distribuição, comercialização e consumo (em fábricas de fertilizante e plantas de geração termelétrica). A participação da Petrobras viabilizou a implantação de infraestrutura da indústria, destinando o gás (subproduto) presente na extração do petróleo; porém, reduziu o espaço de competição e limitou a entrada de novos agentes. A participação de novos e múltiplos atores é crucial para permitir a expansão da indústria, atraindo investimentos necessários para ampliar mercados e aproveitar os recursos domésticos.

O país está diante de uma janela única de oportunidade para estabelecer nova organização da indústria do gás, com incentivos capazes de promover competição e seu desenvolvimento – particularmente para atrair novos investidores, permitir o acesso de novos ofertantes ao mercado e ampliar a competição nos elos competitivos da cadeia de gás natural.

Desde a iniciativa “Gás para Crescer”, empreendida em 2016, o Governo Federal concentra esforços para destravar reformas no setor de gás natural. O texto substitutivo ao Projeto de Lei

nº 6.407/2013, em tramitação, é resultante da iniciativa. A partir de então, intensificaram-se outras ações legais, infralegais e regulatórias, culminando no programa Novo Mercado de Gás.

As reformas em andamento consolidam o movimento de abertura iniciado há mais de duas décadas, com o fim do monopólio da Petrobras em 1995 e 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.

Com a aprovação do Projeto de Lei (PL) nº 153/2020 da Assembleia Estadual do Amazonas, o estado se posiciona acertadamente no caminho de aprimoramento regulatório, tornando-se atrativo para novos investimentos no setor. O PL está alinhado às melhores práticas nacionais e internacionais e têm aderência ao que foi proposto ao longo da iniciativa Novo Mercado de Gás, guardando semelhança com o processo que está sendo construído em outras unidades da federação. O movimento preserva a segurança jurídica, tornando as regras do estado mais modernas e aderentes à própria Lei do Gás de 2009 em vigor. O movimento supera a concentração indevida de negócios na concessionária de distribuição – sem prejuízo da continuidade de sua prestação de serviços de rede e de sua remuneração.

2. REFORMAS EM ANDAMENTO

A regulação da indústria do gás natural se reparte entre atividades sujeitas à competência federal e à competência estadual. Toda as atividades do *upstream* e *midstream* da cadeia – exploração, produção, escoamento, tratamento, importação e transporte – são de competência federal, reguladas pela Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP). Já a distribuição do gás natural por dutos, por força constitucional, é explorada diretamente ou mediante concessão pelos estados.

O artigo 25º (§ 2º) da Constituição de 1988 delimita a prerrogativa estadual aos “serviços de gás canalizado”, correspondente a distribuição da molécula de gás por dutos, sem englobar explicitamente a comercialização do gás. Entretanto, em muitas concessões estaduais, inclusive no Amazonas, não há separação explícita de ambas as atividades e não há, ainda, regulamentação da figura do consumidor livre, elegível para comercializar diretamente a molécula em ambiente competitivo.

O gás natural também pode ser distribuído e comercializado a granel – liquefeito (GNL) ou comprimido (GNC) – de forma competitiva por outras empresas, sujeito a regulação federal, cuja atividade não deve ser extensível ao monopólio legal das distribuidoras. A comercialização por outros modais pode favorecer o desenvolvimento do mercado, ampliando a inserção do gás na matriz. Como o gás não possui mercado cativo, podendo ser substituído por outros energéticos em todas as suas utilizações, há competição constante de outros energéticos. Como também pode ser transportado e comercializado por outros modais, a ampliação da rede sem estudo prévio de

viabilidade não deve ser perseguida, afastando políticas de universalização sem racionalidade econômica.

Reformas do mercado de gás no exterior, a exemplo do Reino Unido, Espanha, Portugal, Itália e França, implementaram com sucesso a separação entre a distribuição (rede) e a comercialização, trazendo competitividade e transparência ao setor. O processo enfrenta resistência em alguns momentos, mas o resultado exitoso traz aos consumidores os benefícios de um aumento da competição na oferta, com ganhos significativos de eficiência (Herweg, 2017).

No Brasil, estudo realizado pelo FGV CERI (2019) corrobora que a presença de benefícios líquidos econômicos de reformas do setor de gás depende também do grau de amadurecimento da regulação. As chances de melhor utilização dos recursos e de atração de investimentos eficientes são escassas sem adequação regulatória ao novo modelo.

Os esforços de modernização do setor de gás natural no Brasil foram intensificados a partir da iniciativa “Gás para Crescer”, em 2016, apontando para profunda reformulação: avanços infralegais, reposicionamento da Petrobras nos segmentos da cadeia, maior ênfase na defesa da concorrência e aguardada reforma legal.

A iniciativa resultou em inúmeros avanços infralegais e regulatórios, porém não logrou reformular a Lei do Gás (Lei 11.909/2009). Os aprimoramentos favoreceram a maior contratação das térmicas a gás nos últimos leilões de energia, também impulsionada pela redução do preço do GNL no mercado internacional.

Em continuidade aos avanços infralegais, o Decreto nº 9.616/2018 alterou o Decreto nº 7.382/2010, que regulamenta a Lei do Gás, visando (i) destravar os estudos para expansão da malha de gasodutos do país; (ii) indicar a migração para o modelo de entrada e saída na malha de transporte; e (iii) determinar que a ANP estabeleça diretrizes para o acesso de terceiros às infraestruturas essenciais (escoamento, processamento e terminais de regaseificação) e autorize, regule e fiscalize a atividade de estocagem.¹

No atual governo, os esforços de aprimoramento foram retomados na iniciativa “Novo Mercado de Gás”, com vistas a: (i) promoção da competição em segmentos competitivos; (ii) harmonização das esferas de regulação federal e estaduais; (iii) remoção de barreiras tributárias; (iv) revisão do modelo de expansão do transporte; (v) instituição do modelo de entrada e saída para contratação de capacidade; e (vi) estabelecimento de acesso negociado a infraestruturas essenciais. O objetivo é eliminar gargalos para fazer o recurso chegar ao mercado e permitir seu desenvolvimento.

¹ Em 2019, a EPE lançou o Plano Indicativo de Gasodutos (PIG) e o Plano Indicativo de Processamento e Escoamento de Gás Natural (PIPE).

Em junho de 2019, a Resolução do CNPE nº 16 definiu diretrizes para o aperfeiçoamento das políticas energéticas e regulatórias no mercado de gás natural, estabelecendo como princípio de transição para um mercado concorrencial de gás a integração do setor de gás natural com os setores elétrico e industrial. Dentre as medidas, o CNPE recomendou que o Ministério de Minas e Energia (MME), a ANP e a EPE se articulem para promover o apoio de treinamento e capacitação das agências reguladoras estaduais.

Em julho de 2019, o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) aprovou o Termo de Cessação de Conduta (TCC) relacionado à atuação da Petrobras na indústria do gás. Também em julho, o Governo publicou o Decreto nº 9.934/2019, instituindo o Comitê de Monitoramento da Abertura de Mercado, formado pelo MME, Ministério da Economia, CADE, ANP e EPE.

Ainda persistem desafios no acesso de terceiros a infraestruturas essenciais e na separação efetiva das atividades de distribuição e comercialização, tendo em vista os diferentes arcabouços regulatórios estaduais. Estes aspectos são enfrentados pelo novo marco legal, estabelecido no Projeto de Lei nº 6.407/2013, aprovado na Comissão de Minas e Energia da Câmara dos Deputados. Em linha com as diretrizes do CNPE e o escopo do TCC, o novo texto legal reforça a criação de regras para promoção de competitividade e eficiência no setor.

3. ALINHAMENTO DO PL Nº 153/2020 ÀS MELHORES PRÁTICAS

Atualmente, a regulação no estado do Amazonas amplia indevidamente as prerrogativas regulatórias da esfera estadual, contrariando a legislação federal. O arcabouço atual estende o monopólio de “serviços locais de gás canalizado” ao transporte de gás liquefeito e comprimido, comprometendo o desenvolvimento de atividades de natureza competitiva e, conseqüentemente, restringindo acesso ao mercado por consumidores potenciais.

Um aspecto fundamental que o PL nº 153/2020 da Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas endereça é o reconhecimento da clara divisão de competências entre a União e a esfera regulatória estadual na regulação da indústria do gás, notadamente em relação à regulação da comercialização e da distribuição de gás canalizado. O PL delimita os serviços locais de gás canalizado à distribuição por dutos, afastando a intromissão estadual indevida nos serviços de distribuição e transporte de GNC e GNV, definindo os “serviços locais de gás” como:

“LIV - SERVIÇOS LOCAIS DE GÁS CANALIZADO ou SERVIÇOS DE DISTRIBUIÇÃO DE GÁS: são os serviços públicos prestados de acordo com o contrato de concessão, entre o ponto de recebimento ao ponto de entrega, podendo incluir as atividades integradas de construção, manutenção e operação de gasodutos de distribuição, bem como de aquisição, movimentação, distribuição e comercialização do gás a partir de gasodutos físicos;”

A Tabela 1 apresenta as principais alterações nas regras do setor de gás no Amazonas caso o PL seja sancionado.

Tabela 1 – Comparação entre a regulação vigente no setor de gás natural no Amazonas e o proposto no PL nº 153/2020

Principais atributos em discussão	Arcabouço regulatório ATUAL do AM	Arcabouço com a sanção do PL nº 153/2020
<i>Separação entre distribuição e comercialização de gás canalizado</i>	Não	Sim
<i>Consumo livre mínimo requerido</i>	500.000 m ³ /dia	300.000 m ³ /mês
<i>Caracterização do autoprodutor e autoimportador</i>	Impeditiva	Alinhada à Lei do Gás
<i>Margem de distribuição para consumidor livre</i>	Sem separação de custos de comercialização	Com separação de custos de comercialização
<i>Possibilidade de construção de duto com características específicas</i>	Não	Sim
<i>Comercialização de GNL</i>	Não	Sim
<i>Transparência no cálculo tarifário</i>	Não	Sim
<i>Estímulo à atuação da Agência Reguladora</i>	Não	Sim

Fonte: Elaboração FGV CERI

Ressalta-se que a atualização regulatória guarda 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 voltadas ao gás natural (implementadas em 1998, 2003 e 2009) impuseram metas progressivamente mais ambiciosas na busca da abertura do mercado, limitando a duração de contratos e conferindo direito de escolha do consumidor, acesso e desverticalização. O processo em alguns momentos enfrenta resistência, principalmente por parte das empresas incumbentes, no início. Mas o resultado permite estender aos consumidores o benefício de um aumento na competição da oferta, que é economicamente viável, produzindo ganhos de eficiência.

Uma consequência direta de se acolher a diferenciação entre a comercialização e distribuição por redes é abrir a possibilidade de se estabelecer limites mínimos para que um usuário possa contratar diretamente o gás natural junto a um outro supridor. A Lei nº 11.909/2009 introduziu os conceitos referentes ao estabelecimento de um mercado livre de gás natural. Apesar da legislação federal, a regulamentação do mercado livre é feita estado a estado. Consequentemente, há pouca efetividade e harmonização entre regras, dificultando a acomodação da maior movimentação de gás no mercado em construção.

O mercado livre fornece aos consumidores finais a capacidade de buscar condições mais favoráveis no seu suprimento de gás natural e, em consequência, de aumentar a sua

competitividade. Os estados podem oferecer um diferencial para as indústrias e atrair investimentos. As distribuidoras têm um impacto especialmente positivo advindo do potencial de crescimento do consumo de gás natural pelos usuários livres. A necessidade de maior movimentação do energético exige aumento do ritmo de investimentos para a expansão das redes de distribuição, beneficiando diretamente a remuneração das distribuidoras – com aumento, inclusive da arrecadação de impostos devido ao aumento da movimentação intra e interestadual.

Por estes motivos, é essencial a redução dos limites mínimos para que um consumidor contrate o gás diretamente. O PL corrobora essa diminuição, tornando possível que um maior número de consumidores possa auferir ganhos econômicos e trazendo o Amazonas ao mesmo patamar de competitividade de outros estados que também estão abrindo o mercado de gás natural. Destaca-se que, mesmo que os usuários livres construam dutos com características específicas para seu atendimento, não há perdas no lado da distribuidora, que continuará sendo remunerada pela operação e manutenção das redes – seu *core business*.

É importante ressaltar as questões de transparência tarifária e *enforcement* à atuação da Agência Reguladora presentes no Projeto de Lei. Em geral, a composição das tarifas das distribuidoras contempla a parcela que remunera a distribuidora (margem), custos de aquisição do gás (maior parcela da tarifa), transporte e impostos – estes três últimos com repasse integral garantido aos consumidores.

Apesar de ter a atribuição de fiscalizar, controlar e regular o serviço concedido, atualmente as tarifas são apenas homologadas pelo ente regulador, sem transparência e participação pública na definição tarifária. O PL não só permite que as tarifas sejam definidas pela Agência a partir de análise técnica e consultas públicas, como possibilita a alteração da metodologia tarifária vigente. Hoje, a Cigás tem remuneração garantida em 20% a.a. pelos investimentos realizados, independentemente de terem a sua viabilidade comprovada.

4. AVALIAÇÃO ECONÔMICA DOS BENEFÍCIOS DA LIBERALIZAÇÃO DO MERCADO DE GÁS NATURAL NOS ESTADOS

De maneira a verificar os benefícios líquidos econômicos de uma reforma generalizada na indústria de gás natural, o FGV CERI elaborou modelos para mensurar os efeitos da liberalização do mercado de distribuição de gás no país.² O estudo quantifica e avalia os impactos da abertura por meio de projeções até 2027 sob as perspectivas: (i) das companhias de distribuição; (ii) da economia e finanças públicas estaduais; e (iii) do gerenciamento de riscos (FGV CERI, 2019).

² A liberalização baseia-se no processo de abertura do mercado que, no mínimo, elimina barreiras jurídicas ao comércio. No contexto das reformas regulatórias e legislativas em curso no mercado brasileiro de gás natural, também consiste no processo gradual em que usuários que atendam a determinados critérios passam a ser classificados como Consumidores Livres.

A investigação também considerou a possibilidade de privatização das concessionárias de distribuição de gás e mostram que os ganhos de uma reforma setorial dependem também do grau de amadurecimento da regulação. Mantido o arcabouço regulatório atual, a mera transferência de controle acionário pelos estados cria monopólio privado sem garantia de acesso não discriminatório. Assim, tornam-se escassas as chances de aprimoramento do uso e investimentos eficientes na rede.

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

No cenário que considera que a reforma no setor, o estudo aponta (i) crescimento médio de 2,4% a.a. na arrecadação de ICMS; (ii) aumento médio da rede de distribuição de 9% a.a.; (iii) aumento médio da movimentação de gás natural para usuários residenciais e industriais na ordem de 9% a.a. e 7% a.a., respectivamente; e (iv) redução média de 2,4% a.a. nas tarifas da concessionária, enquanto o preço do gás diminui na média de 2,2% a.a..

5. REFORMA OPORTUNA – SIMILARIDADES DO AMAZONAS COM RELAÇÃO A OUTROS ESTADOS QUE ESTÃO MODERNIZANDO SEU ARCABOUÇO REGULATÓRIO

Como mencionado, outros estados têm buscado ampliar suas vantagens frente à outras unidades da federação por meio da abertura do mercado de gás. Dois deles, Rio de Janeiro e Bahia, tem ambiente econômico relacionado à constituição do mercado de gás muito similares ao do Amazonas. O primeiro, por exemplo, é o maior produtor *offshore* de gás natural brasileiro e a demanda estadual pelo insumo é majoritariamente composta por termelétricas e indústrias – assim como o Amazonas, terceiro maior produtor *onshore* do combustível. O Rio ainda conta com um terminal de GNL na Baía de Guanabara, que pode trazer flexibilidade e diversificação na oferta.

A Bahia, por outro lado, tem consumo concentrado na indústria e conta com produção de gás natural tanto em terra (como o Amazonas) e em mar. O estado também possui um terminal de GNL que está sendo arrendado pela Petrobrás e trará benefícios a usuários que desejem acessar outras fontes de oferta de gás natural. A Tabela 2 compara os três estados em discussão.

Ao contrário do Amazonas, o Rio de Janeiro e a Bahia já modernizaram seus arcabouços regulatórios relacionados aos seus mercados de gás natural. Ambos estão alinhados às melhores práticas internacionais e têm aderência ao que foi proposto ao longo da iniciativa Novo Mercado

de Gás. Estes estados estão aptos a receber novos e crescentes investimentos devido à estabilidade jurídica de suas regras e ao ambiente regulatório favorável a novos negócios.

Tabela 2 – Caracterização dos mercados de gás natural do Amazonas, Rio de Janeiro e Bahia

Características	AM	RJ	BA
Regras aderentes à iniciativa Novo Mercado de Gás	Não	Sim	Sim
Estado produtor de gás natural?	Sim onshore	Sim offshore	Sim offshore e onshore
% Consumo de gás natural para geração termelétrica (média 2018)	91,5%	68,5%	0,3%
% Consumo de gás natural para a indústria (média 2018)	2,2%	13,8%	55,0%

Fonte: Elaboração FGV CERI a partir de MME e Abegás

O PL nº 153/2020 caminha na direção correta de aprimorar o marco regulatório do estado e corrigir vícios existentes que impedem a expansão da indústria do gás no estado, possibilitando o maior e melhor acesso ao gás natural por consumidores potenciais atualmente desprovidos de oferta e infraestrutura. Caso o PL seja sancionado, o Amazonas poderá estabelecer, junto com outros estados protagonistas, um movimento de criação de valor e de retomada do seu crescimento econômico, especialmente em face da pandemia provocada pelo coronavírus no país e no estado.

6. REFERÊNCIAS

- EPE (2019). Plano Decenal de Expansão de Energia 2029. Disponível em: <http://epe.gov.br/sites-pt/publicacoes-dados-abertos/publicacoes/Documents/PDE%202029.pdf>
- FGV CERI (2019). Distribuição de gás natural no Brasil – Dados e aspectos regulatórios. Disponível em: https://ceri.fgv.br/sites/default/files/publicacoes/2019-07/Cartilha%20distribui%C3%A7%C3%A3o_formatada%2012072019.pdf
- HERWEG, N. (2017). European Union Policy-Making – The Regulatory Shift in Natural Gas Market Policy. International Series on Public Policy.