

## **A LEI DO GÁS E OS DESAFIOS PARA O DESENVOLVIMENTO DO MERCADO LIVRE DE GÁS NATURAL NO BRASIL**

Guilherme Augusto Duarte de Faria<sup>1</sup>

Natália Peixoto Calijorne<sup>2</sup>

Stefani Ferreira de Matos<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Bacharel em administração pública, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro.

<sup>2</sup> Bacharel em administração pública, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro.

<sup>3</sup> Bacharel em administração pública, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro.

### **Resumo**

O monopólio estatal para execução das atividades de exploração, produção e transporte de gás natural teve seu fim a partir da publicação da Emenda Constitucional nº 09 e posteriormente pela Lei do Petróleo e Lei do Gás. Almejava-se o surgimento de um ambiente de competição saudável entre diversos atores nessa indústria, essencial ao seu crescimento e benéfico aos consumidores desse energético. Para tanto se esperava o desenvolvimento do Livre Mercado de gás natural, introduzido pela Lei do Gás. No entanto, passados quase cinco anos da publicação dessa lei, ainda se observa uma estrutura de monopólio vertical, praticado por uma única empresa que possui atuação em todos os segmentos do setor gasífero. Como consequência observa-se que o Mercado Livre de gás natural, embora regulamentado pelos Estados, não se efetivou. Desse modo esse trabalho pretende identificar a existência de aspectos decisivos para desenvolvimento do Mercado Livre de gás natural, e consequentemente de toda sua indústria, que ainda se apresentem através da necessidade de complementação da Lei do Gás.

**Palavras-chave:** Lei do Gás. Monopólio. Mercado Livre. Gás Natural.

## 1. Introdução

A exploração, produção e transporte de petróleo e gás natural no Brasil permaneceu sob o regime de monopólio legal por aproximadamente quatro décadas. Esse monopólio foi exercido pela estatal Petróleo Brasileiro S.A. – comumente dita Petrobras. No entanto após a publicação da Emenda Constitucional nº 09, de 09 de novembro de 1995, e posteriormente das Leis nº 9.478, de 06 de agosto de 1997, e nº 11.909, de 04 de março de 2009, ditas Lei do Petróleo e Lei do Gás respectivamente, legalmente foi colocado fim a esta situação monopolística, abrindo-se espaço à participação de atores privados na indústria do petróleo e gás natural.

Ainda que a Lei do Petróleo (Lei Federal nº 9.478, de 1997) tenha delimitado de forma clara o funcionamento do setor petrolífero no ambiente de livre competição desejado, com incentivo à promoção de investimentos, privados e estatais, neste setor, ela foi insuficiente para promover os mesmos resultados no setor de gasífero. Por esse motivo, iniciou-se um debate em torno da edição de uma legislação específica ao setor de gás natural, que culminou com a publicação da Lei do Gás (Lei Federal nº 11.909, de 2009) e seu decreto regulamentador (Decreto 7.382, de 02 de dezembro de 2010).

Com a Lei do Gás, esperava-se que fosse criado um ambiente de negócios adequado à promoção de novos investimentos, com a criação de regras claras para atração de agentes privados para um ambiente de livre competição nas atividades de exploração, produção e transporte desse energético.

Observa-se, no entanto, que após aproximadamente cinco anos de sua publicação, a Lei do Gás não apresentou os efeitos esperados pelos atores envolvidos em sua edição, uma vez que se constata a permanência de um monopólio de fato na indústria do gás natural, com a predominância de um único agente econômico em todas as etapas de sua cadeia.

Na exploração e produção, conforme ANP (2013), a Petrobras representa aproximadamente 90% da participação total no Brasil. Nos demais segmentos a empresa atua como única detentora dos dutos de transporte de gás natural, sob sua operação, bem como única produtora que realiza oferta de gás natural às distribuidoras estaduais. Nessas últimas a Petrobras apresenta participação societária em 21, das 27 existentes. Ela ainda se encontra como único agente autorizado pelos órgãos federais a realizar a importação desse energético, seja via gasoduto Brasil – Bolívia, seja via terminais de Gás Natural Liquefeito – GNL – também de sua propriedade.

Desse modo, a inexistência de ambiente competitivo na indústria do gás natural, com a permanência de um monopólio vertical de uma única empresa, contribui para que aconteça a prática de controle de seus preços, junto às distribuidoras estaduais que não tem outra opção de aquisição do gás natural. Esse cenário é agravado pelo fato de que esta empresa possui expressiva participação na produção e venda de diversos energéticos substitutos ao gás natural.

Ao controlar diversos segmentos da indústria do gás natural, como a operação e ocupação dos dutos de transporte, a empresa monopolística atua inibindo a entrada de novos agentes. Colomer (2010) destaca que a assimetria de custos transacionais entre a empresa atuante e os potenciais entrantes no mercado ajuda a explicar a existência do monopólio vertical atual.

“De fato, a estrutura industrial definida pela lei 9.478 e herdada do modelo de monopólio estatal cria uma importante assimetria de custos de transação

em relação a empresa estabelecida (Petrobras) e as empresas entrantes. Assim, embora os custos de transação para a Petrobras sejam reduzidos, em função da integração vertical di facto, para os demais potenciais investidores eles se mostram elevados.” (COLOMER, 2010, p. 237)

Costa (2003) também argumenta sobre a relação entre a ocorrência de custos de transação e a prática de um monopólio vertical, para explicar como a dominância de um agente contribui para que seja dificultada a entrada de novos atores.

A partir desse contexto, pretende-se que seja feita uma análise da Lei do Gás à luz da existência de um monopólio vertical na indústria do gás natural brasileira, de modo a identificar a existência de aspectos decisivos para desenvolvimento do Mercado Livre de gás natural, e consequentemente de toda sua indústria.

## **2. A Lei do Gás**

Após a publicação da Emenda Constitucional nº 09 e da Lei do Petróleo, foi necessária a elaboração de um marco jurídico que trouxesse especificidades do setor de gás natural. Esse debate culminou na publicação da Lei do Gás, no ano de 2009. A partir de então se esperava o surgimento de um ambiente competitivo na indústria do gás natural, com a entrada de novos agentes nos diversos segmentos de produção, transporte e venda desse energético.

Conforme destacado por Silva (2011) a Lei do Gás trouxe um conjunto de regras com o propósito de incentivar a entrada de agentes privados no segmento de transporte de gás natural, introduzindo um sistema de concorrência que contribui para a realização de novos investimentos e consequente expansão da malha nacional de dutos.

“O novo marco regulatório para o gás natural estabelece o processo de chamada pública para contratação de serviço de transporte firme, a competição em novos gasodutos para exercer a atividade de transporte de gás natural via concessão, e a publicidade das capacidades de movimentação dos dutos que não estejam sendo utilizadas.” (SILVA, 2011, p. 03)

Quando a entrada ou saída de agentes, em determinado mercado, são dificultados por características próprias desse mercado, cabe ao regulador intervir e determinar regras para sua facilitação. Desse modo, para expansão da rede transporte de gás natural, bem como incremento do número de agentes produtores, fornecedores e comercializadores de gás, há a necessidade de que o ordenamento jurídico elimine as vantagens competitivas do agente econômico predominante. No caso específico da indústria do gás natural, até 1997 a Petrobras detinha o monopólio legal de todas as atividades, desde sua exploração até sua entrega às concessionárias distribuidoras estaduais. Observa-se ainda sua participação em várias dessas últimas, direta ou indiretamente.

Para que haja um rompimento da estrutura monopolística de fato, a legislação deverá então prever regras que incentivem a competitividade e entrada de novos agentes no mercado.

Embora reconhecido o esforço dos legisladores com a elaboração da Lei do Gás e sua regulamentação, com a introdução de incentivos à realização de novos investimentos na infraestrutura de transporte e entrada de novos agentes no mercado de gás natural, atualmente ainda se observa uma estrutura de monopólio de fato, exercido pela Petrobras, que domina os setores de produção, transporte e fornecimento de gás natural e participa ainda de grande parte das distribuidoras estaduais desse energético.

### **3. A Existência de um Monopólio Vertical na Indústria de Gás Natural Brasileira**

Após a introdução de um ambiente jurídico de livre competição na indústria do gás natural, observou-se o surgimento da predominância de um único agente, o antigo detentor do monopólio legal, que manteve seus locais de produção e a propriedade da infraestrutura de escoamento e transporte, em detrimento dos novos entrantes que passariam a disputar pelas concessões de exploração ou para construção e uso de novas infraestruturas de movimentação de gás. Percebe-se também uma baixa participação de outras empresas na sua exploração e produção, bem como inexistente a atuação de empresas privadas na operação de dutos de transporte e escoamento.

Colomer (2010) faz uso da assimetria de custos transacionais existente entre a empresa previamente estabelecida e as demais competidoras para explicar o monopólio vertical existente.

“De fato, a estrutura industrial definida pela lei 9.478 e herdada do modelo de monopólio estatal cria uma importante assimetria de custos de transação em relação a empresa estabelecida (Petrobras) e as empresas entrantes. Assim, embora os custos de transação para a Petrobras sejam reduzidos, em função da integração vertical di facto, para os demais potenciais investidores eles se mostram elevados.” (COLOMER, 2010, p. 237).

A manutenção dessa estrutura verticalizada, com predominância do agente dominante, contribui para a baixa eficácia da Lei do Gás, com inibição da entrada de novos agentes, além de permitir a existência de um controle dos preços do gás natural, uma vez que a Petrobras, além de dominar os distintos segmentos da indústria do gás, ainda se mostra como importante agente na produção e comercialização de seus diversos energéticos substitutos.

Face ao exposto, faz-se necessária a busca por alternativa de modelo desverticalizado, que não permita que um agente econômico que atue em no segmento de transporte iniba a entrada de novos agentes produtores ou comercializadores pelo fato de também atuar na sua venda e então possuir relações de competição entre si. De acordo com Costa (2003, p.15) esse arranjo em específico demanda a “separação contábil e/ou societária das atividades de produção, transporte, distribuição e comercialização”.

### **4. O Mercado Livre de Gás Natural**

Uma das novidades entre os dispositivos introduzidos pela Lei do Gás, e seu Decreto regulamentador, de nº 7.382, de 02 de dezembro de 2010, foi a possibilidade de existência do Livre Mercado de gás natural, com a criação da figura dos “consumidores livres”.

“Art. 1º (...)

XII - Comercialização de Gás Natural: atividade de compra e venda de gás natural, realizada por meio da celebração de contratos negociados entre as partes e registrados na ANP, ressalvado o disposto no § 2º do art. 25 da Constituição;

XIII - Consumidor Livre: consumidor de gás natural que, nos termos da legislação estadual aplicável, tem a opção de adquirir o gás natural de qualquer agente produtor, importador ou comercializador;” (BRASIL, 2010)

Atualmente qualquer consumidor de gás natural adquire esse energético através das distribuidoras estaduais, que realizam a venda conjunta do gás natural e do serviço de distribuição, o que configura o “mercado cativo de gás natural”. Através desse novo dispositivo os potenciais consumidores livres, habilitados pelos órgãos estaduais competentes, poderão adquirir gás natural diretamente de agentes produtores, importadores ou comercializadores, realizando junto a distribuidora apenas a contratação dos serviços de distribuição (pagamento pelo uso dos gasodutos de distribuição).

Desse modo coube aos estados, detentores do direito de exploração dos serviços de distribuição de gás canalizado, comumente realizado mediante concessão (art. 25 da Constituição Federal de 1988), estabelecer suas regras internas para funcionamento do Mercado Livre de gás natural, de modo a colocar em prática o estabelecido na Lei do Gás.

Estados como Minas Gerais, São Paulo, Rio de Janeiro, Espírito Santo, Maranhão e Amazonas já publicaram o conjunto de normas para o funcionamento do Mercado Livre de gás em suas unidades federativas, estabelecendo os requisitos mínimos para habilitação dos consumidores de gás como potenciais consumidores livres e estabelecendo o marco temporal para a abertura de mercado. Embora na maioria desses estados legalmente já seja possível à existência da livre comercialização desse energético, na prática ainda não se observou nenhuma contratação para fornecimento de gás natural no âmbito do Mercado Livre.

Em parte isso se deve a permanência de um único fornecedor em condições de entregar o gás natural aos potenciais consumidores livres, a Petrobras, que também fornece gás natural às distribuidoras estaduais, nas quais participa de maneira societária, de 21 das 27 existentes. Por esse motivo a falta de competitividade na ponta do fornecimento contribui para que não sejam viabilizadas as condições concorrenciais necessárias à existência do Mercado Livre.

Embora já se observe a atuação de operadoras privadas na produção de gás natural, responsáveis por atualmente 10% da produção nacional (ANP, 2013), esses produtores não conseguem acesso à malha de gasodutos de escoamento ou transporte para movimentação de sua produção até os consumidores finais, sejam as distribuidoras ou os potenciais consumidores livres.

Atualmente toda a malha de gasodutos de escoamento e transporte de gás natural pertence e é operada pela Petrobras, e, embora a Lei do Gás tenha introduzido o livre acesso aos gasodutos de transporte, ela não o fez para os de escoamento.

“Art. 30. Ficam ratificadas as autorizações expedidas pela ANP para o exercício da atividade de transporte dutoviário de gás natural até a data da publicação desta Lei, na forma do art. 56 da Lei no 9.478, de 6 de agosto de 1997. (...)”

§ 3º Para o caso dos empreendimentos de que tratam o caput e o § 2º deste artigo, o período de exclusividade que terão os carregadores iniciais será de 10 (dez) anos, contados do início da operação comercial do respectivo gasoduto de transporte. (...)”

Art. 32. Fica assegurado o acesso de terceiros aos gasodutos de transporte, nos termos da lei e de sua regulamentação, observado o disposto no § 2º do art. 3º e no § 3º do art. 30 desta Lei. (...)”

Art. 45. Os gasodutos de escoamento da produção, as instalações de tratamento ou processamento de gás natural, assim como os terminais de

liquefação e regaseificação, não estão obrigados a permitir o acesso de terceiros.” (BRASIL, 2009)

Esses dispositivos, da maneira como existem, acabam por orientar o modo como os produtores privados, que produzem gás natural associado ao petróleo, lidam com sua produção. Devido à baixa escala de sua produção que não viabiliza a construção de infraestrutura própria de escoamento, esses produtores optam pela reinjeção ou queima do gás natural até seu limite legal e técnico. Após isto eles entregam sua produção, sob condições de preços desconhecidas, à Petrobras que realiza o escoamento e transporte por sua rede de dutos própria.

Ainda que esses produtores superassem os entraves para escoamento de sua produção, não se observa o livre acesso de fato à malha de transporte, seja pela existência do período de transição de dez anos de exclusividade concedido, pela Lei do Gás, aos gasodutos em operação, seja pela falta de atuação dos órgãos federais competentes para cálculo das capacidades ociosas dos dutos já sujeitos ao livre acesso e chamamento público para sua ocupação.

Posto isto se observa que para a efetiva existência de um ambiente de competição saudável, com atuação de diversos fornecedores de gás natural, faz-se necessário o compartilhamento de fato da infraestrutura existente. Por se tratar, o serviço de movimentação de gás natural, um monopólio natural, é de se esperar que a utilização da infraestrutura seja otimizada, de modo a existirem ganhos de escala. Esse fato é destacado no trabalho de Siqueira e Xavier (2007).

Silva (2011) também destaca a importância da otimização das capacidades instaladas para desenvolvimento do mercado de gás natural.

“Por não ser este mercado de transporte suficientemente desenvolvido no País, a expansão da oferta de gás natural é largamente determinada pela construção da logística de transporte deste combustível das zonas produtoras aos centros de consumo. O capital intensivo que requer esta logística faz com que sua viabilidade econômica seja largamente dependente da plena utilização de sua capacidade instalada”. (SILVA, 2011, pág. 03)

Ressalta-se que o compartilhamento dessas infraestruturas deve ser amparado no pagamento de justa tarifa que remunere os investimentos realizados, de modo que o uso otimizado de suas capacidades seja benéfico ao detentor do gasoduto e ao seu usuário.

Dessa maneira, embora haja grande desejo na ponta da demanda pela existência de novos fornecedores de gás natural e pela prática efetiva de sua livre comercialização, com a finalidade de que esse ambiente competitivo possibilite ganhos de eficiência e redução de custos na aquisição desse energético, a existência do Mercado Livre ainda é impedida pela ponta da oferta.

A inexistência de empresas em condições de competir com o atual agente praticante do monopólio vertical na indústria do gás natural na sua oferta afeta negativamente às distribuidoras e os potenciais consumidores livres, além de contribuir para a existência da prática de controles de preços por parte desse agente.

## 5. Conclusão

Diante do exposto, conclui-se que apesar dos grandes avanços introduzidos pela Lei do Gás, no sentido de dinamizar e incentivar o crescimento da indústria do gás natural brasileira, ainda existem entraves para seu pleno desenvolvimento.

A impossibilidade de ocorrência do real compartilhamento da infraestrutura de movimentação de gás natural seja por impeditivo legal ainda vigente (escoamento), ou pela não aplicação da norma existente (transporte), contribui para manutenção de um único agente fornecedor de gás natural no Brasil, com condições de entregá-lo às distribuidoras e aos potenciais consumidores livres. Essa mesma empresa, que também possui o controle da rede de dutos necessária à movimentação do gás, controla outros segmentos dessa indústria, como a importação e a distribuição, caracterizando um monopólio vertical de fato.

Como consequência da inexistência de competitividade no fornecimento de gás natural, o Mercado Livre de gás natural, pretendido pela Lei do Gás, não se viabiliza, o que representa uma grande perda para os consumidores que se veem obrigados a consumir gás oriundo do agente monopolista.

Em detrimento da situação de monopólio vertical verificada a existência de um ambiente competitivo é salutar ao desenvolvimento da indústria do gás natural, através do qual se espera observar ganhos de escala e de eficiência, com redução de seus custos e consequente expansão de seu consumo.

Dessa maneira se faz necessário que sejam revistos os dispositivos que ainda impedem o real compartilhamento da infraestrutura de escoamento e transporte de gás natural, no sentido de que seja possibilitada a entrada de novos agentes. É importante também que, resolvidas as questões que envolvem o livre acesso aos dutos, sejam efetuados o cálculo das capacidades ociosas e o chamamento público para sua ocupação, conforme já prevê a Lei do Gás.

Assim espera-se que efetivamente seja alcançada a vontade dos legisladores da Lei do Gás, com a criação de incentivos à ampliação da oferta e consumo de gás natural e existência de seu Mercado Livre no Brasil.

## 5. Referências Bibliográficas

ALVEAL, Carmen; ALMEIDA, Edmar de. **Livre acesso e investimento na rede de transportes da indústria brasileira de gás natural**: questões (im) pertinentes. Rio de Janeiro: Instituto de Economia – UFRJ, 2001.

ANP. **Anuário estatístico brasileiro do petróleo, gás natural e biocombustíveis 2013**. Rio de Janeiro, 2013. Disponível em: <<http://www.anp.gov.br/SITE/acao/download/?id=68644>>. Acesso em: 20 mar 2014.

BRASIL. Decreto nº 7.382, de 2 de dezembro de 2010. Regulamenta os Capítulos I a VI e VIII da Lei no 11.909, de 4 de março de 2009, que dispõe sobre as atividades relativas ao transporte de gás natural, de que trata o art. 177 da Constituição Federal, bem como sobre as atividades de tratamento, processamento, estocagem, liquefação, regaseificação e comercialização de gás natural. Brasília, 2010. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/Decreto/D7382.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/Decreto/D7382.htm)>. Acesso em: 27 jul 2014.

BRASIL. Lei nº 11.909, de 4 de março de 2009. Dispõe sobre as atividades relativas ao transporte de gás natural, de que trata o art. 177 da Constituição Federal, bem como sobre as atividades de tratamento, processamento, estocagem, liquefação, regaseificação e comercialização de gás natural; altera a Lei no 9.478, de 6 de agosto de 1997; e dá outras providências. Brasília, 2009. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/111909.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/111909.htm)>. Acesso em: 27 jul 2014.

BRASIL. Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997. Dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo e dá outras providências. Brasília, 1997. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19478.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19478.htm)>. Acesso em: 27 jul 2014.

CECCHI, José Cesário (cord.). **Indústria brasileira de gás natural: regulação atual e desafios futuros**. Rio de Janeiro: Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis, 2001.

COLOMER, Marcelo Ferraro. **Estruturas de incentivo ao investimento em novos gasodutos: uma análise neo-institucional do novo arcabouço regulatório brasileiro**. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2010.

COSTA, Heloíse Helena Lopes Maia da. **A regulação da indústria do gás natural no Brasil: fatos e desafios**. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2003.

OLIVEIRA, Adilson de; ALMEIDA, Edmar Luiz F. de. **Regulatory issues in brazilian emerging gas industry**. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Petróleo, 2000.

SIQUEIRA, Mariana de; XAVIER, Yanko Marcius de Alencar. **Os dutos de transporte do gás natural e a regulação do livre acesso no Brasil: perspectivas históricas e atuais**. Mossoró: Revista Direito e Liberdade, 2007.

SILVA, Ana Katia Rodrigues. **O regime de concessão para o transporte dutoviário de gás natural: o novo marco legal e as implicações para o controle externo**. Brasília: Instituto Sarzedello Corrêa - TCU, 2011.