ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Salgado, Lucia Helena

Working Paper

Rumo a um novo marco regulatório para o gás natural

Texto para Discussão, No. 1387

Provided in Cooperation with:
Institute of Applied Economic Research (ipea), Brasília

Suggested Citation: Salgado, Lucia Helena (2009) : Rumo a um novo marco regulatório para o gás natural, Texto para Discussão, No. 1387, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/91277

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 1387

ESTADO DE UMA NAÇÃO: TEXTOS DE APOIO

RUMO A UM NOVO MARCO REGULATÓRIO PARA O GÁS NATURAL

Lucia Helena Salgado

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 1387

ESTADO DE UMA NAÇÃO: TEXTOS DE APOIO

RUMO A UM NOVO MARCO REGULATÓRIO PARA O GÁS NATURAL*

Lucia Helena Salgado**

Produzido no programa de trabalho de 2008

Brasília, fevereiro de 2009

* Agradeço os comentários e as informações técnicas fornecidas por Douglas Pereira Pedra, bem como o auxílio de Michelle Bastos Moretzsohn e Eduardo Bizzo de Pinho Borges, bolsistas Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD), na atualização de dados e tabelas constantes da versão anterior deste trabalho.

** Coordenadora de Estudos de Mercado e Regulação da Diretoria de Estudos Setoriais do Ipea/Universidade do Estado do Rio de Janeiro (Uerj).

Governo Federal

Ministro de Estado Extraordinário de Assuntos Estratégicos – Roberto Mangabeira Unger

Secretaria de Assuntos Estratégicos

ipea **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**

Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente
Marcio Pochmann

Diretor de Administração e Finanças
Fernando Ferreira

Diretor de Estudos Macroeconômicos
João Sicsú

Diretor de Estudos Sociais
Jorge Abrahão de Castro

Diretora de Estudos Regionais e Urbanos
Liana Maria da Frota Carleial

Diretor de Estudos Setoriais
Márcio Wohlers de Almeida

Diretor de Cooperação e Desenvolvimento
Mário Lisboa Theodoro

Chefe de Gabinete
Persio Marco Antonio Davison

Assessor-Chefe da Assessoria de Imprensa
Estanislau Maria

Assessor-Chefe da Comunicação Institucional
Daniel Castro

URL: http://www.ipea.gov.br

Ouvidoria: http://www.ipea.gov.br/ouvidoria

ISSN 1415-4765

JEL K23, L95, N76, Q38

TEXTO PARA DISCUSSÃO

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e de inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou da Secretaria de Assuntos Estratégicos.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

Este trabalho foi realizado no âmbito do Convênio com a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal).

SUMÁRIO

SINOPSE

1 INTRODUÇÃO 7

2 REGULAÇÃO DE INDÚSTRIAS DE REDE DE INFRA-ESTRUTURA 7

3 DESAFIOS E PERSPECTIVAS PARA O DESENVOLVIMENTO DA INDÚSTRIA DE GÁS NATURAL NO BRASIL 10

4 AS ALTERNATIVAS EM DISCUSSÃO DE UM MARCO REGULATÓRIO PARA A INDÚSTRIA DE GÁS NATURAL 12

5 CONCLUSÕES 15

REFERÊNCIAS 16

SINOPSE

O texto tem como objetivo destacar a importância de um marco regulatório para o setor de gás natural no Brasil. Para tanto, são inicialmente expostas as razões para se regular as indústrias de rede de infra-estrutura e apresentados os mecanismos necessários para seu exercício eficiente. A partir da apresentação de dados do consumo por segmento, é ressaltada a relevância do gás natural no país e sua demanda potencial. Por fim, é feita uma análise do Projeto de Lei nº 6.673/2006, em fase de votação, cuja redação final indica soluções para a maioria dos entraves à expansão da indústria.

ABSTRACT

The essay intends to emphasize the importance of a regulatory framework for the natural gas industry in Brazil. For this purpose, it is initially expounded the reasons to regulate the infrastructure network system, and presented the essential mechanisms to its efficient exercise. Through the data presentation regarding consumption per sector, it is highlighted the relevance of natural gas in Brazil and its potential demand. Finally, the essay analyses the Proposed Law n. 6.673/2006, whose final edition indicates solutions to several obstacles to the industry's expansion.

1 INTRODUÇÃO

A indústria de gás natural no Brasil vem se desenvolvendo em ambiente de elevada incerteza, em virtude da insegurança associada à principal fonte de suprimento – a Bolívia – e da discussão que se prolonga no Congresso Nacional sobre a definição de um marco regulatório para o setor.

Embora pareçam problemas de origem distinta, estão intimamente relacionados. Um marco regulatório adequado ao setor será promotor de investimentos no país, em todas as fases integradas da indústria – exportação, transporte, armazenamento, liquefação, dentre outras –, tornando-o menos dependente da fonte externa que responde por cerca de 50% do gás natural consumido no país.[1]

A complexidade da definição de um regime legal adequado para a indústria de gás natural reside, basicamente, nas dificuldades de se conciliar, no bojo das regras a serem desenhadas, o incentivo a investimentos em redes de infra-estrutura de transporte de gás natural, que apresenta características de monopólio natural, com a existência de múltiplos produtores atuando em regime competitivo.

2 REGULAÇÃO DE INDÚSTRIAS DE REDE DE INFRA-ESTRUTURA

A regulação pelo poder público de indústrias de rede é justificada pela necessidade de se promover uma adequada expansão da rede; pela existência de economias de escala significativas, o que impõe se evitar duplicação ineficiente de infra-estrutura; e pela necessidade de se limitar o poder de mercado das empresas incumbentes.

São exemplos de indústrias de rede as indústrias de infra-estrutura, como energia elétrica, gás natural e telecomunicações, as quais têm como rede fixa e eixo central suas instalações voltadas para os serviços de transporte ou de transmissão do fluxo dos produtos ou serviços.

Uma regulação eficiente das indústrias de infra-estrutura de rede deve distinguir entre os segmentos da indústria que admitem concorrência daqueles que não a admitem; de forma que implemente os mecanismos necessários para que se introduza concorrência efetiva nos segmentos da indústria que a admitem, além de garantir preços eficientes e regulação de qualidade nos segmentos não concorrenciais da indústria, conforme OECD (2000, p. 33).

A presença de uma mesma firma, no entanto, atuando tanto como proprietária de rede de transporte quanto participando, concomitantemente, dos segmentos competitivos da indústria de rede produz incentivos para que tal firma venha a se engajar em práticas anticoncorrenciais, importando determinado esforço regulatório por parte da autoridade que se defronta com a necessidade de estabelecer as regras de funcionamento do livre acesso às instalações de transporte.

O desenvolvimento e a implementação das políticas de regulamentação de acesso são determinantes para o desenvolvimento da concorrência nas indústrias de rede, devendo ser capazes de induzir o uso eficiente das redes, encorajar seus proprietários a

1. Em dezembro de 2006, segundo a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP).

investir minimizando custos, gerar um volume eficiente de entradas e acessos à infra-estrutura, fazendo-o a um custo regulatório razoável, conforme Laffont e Tirole (1999, p. 98).

As escolhas a serem efetuadas devem pautar-se, dentre outros aspectos, por evitar que o proprietário da rede de gasodutos discrimine entre diferentes produtores de gás, quer seja em preços quer seja em termos e em condições de prestação do serviço de transporte.

Medida importante é a previsão de mecanismos de cessão ou de perda do direito à capacidade de transporte contratada, tornando disponíveis quaisquer capacidades não utilizadas para o acesso por terceiros, de modo que se evite a aquisição de posição dominante da capacidade e que se previna o seu conseqüente uso anticoncorrencial.

Ademais, a determinação dos critérios tarifários a serem observados pelas empresas que operam as redes de transporte ocupa posição central na obtenção de uma regulação eficiente da indústria.

As tarifas a serem praticadas devem refletir objetivos múltiplos, tais como induzir o uso eficiente das redes, gerar incentivos à realização de investimentos por parte de seus proprietários sob minimização de custos, gerar entrada eficiente e adequada no segmento de infra-estrutura e de serviços, fazendo-o a um custo regulatório razoável, segundo Laffont e Tirole (*Ibidem*). E no estabelecimento de critérios tarifários, os órgãos reguladores devem considerar tanto o nível das tarifas quanto sua estrutura.

Tarifas muito altas podem erigir barreiras à entrada de competidores nos segmentos concorrenciais, assim como induzir *bypass*[2] ineficiente, ou mesmo a duplicação, também ineficiente, de infra-estrutura. Alternativamente, tarifas baixas demais podem gerar a entrada de competidores ineficientes, como também levar as firmas proprietárias da infra-estrutura a barrar o acesso de competidores a ela, ou mesmo desencorajá-las a investirem em manutenção e em expansão dessa infra-estrutura. Além disso, baixas tarifas afetam negativamente a decisão de entrada de novos investidores em infra-estrutura.

Uma estrutura de tarifas inadequada, por sua vez, pode gerar sinais errados para as firmas incumbentes, ao decidirem sobre investimentos na rede, bem como para os entrantes quanto em qual segmento deveriam entrar, segundo Laffont e Tirole (*Ibidem*, p. 99). As principais dificuldades para que os reguladores estabeleçam tais tarifas estão associadas à obtenção de informações, como os custos das empresas reguladas, e aquelas associadas à existência de influências políticas e privadas que tal atividade suscita em razão dos interesses envolvidos.

Para Klein (1998, p. 61), quanto mais informação estiver refletida nos preços, melhor será a tomada de decisão de investimentos, o que torna mais eficiente a descentralização de tais decisões nas mãos das empresas que atuam na indústria.

Também com o intuito de garantir a realização de investimentos em infra-estrutura, deve-se investir em mecanismos que evitem a ocorrência de comportamentos

2. O termo técnico *bypass*, significando literalmente "desvio", refere-se a um arranjo da tubulação que, no caso, conduz o gás, contornando, em vez de atravessar, todo um trecho de uma tubulação.

oportunísticos de *free rider*, quando da realização de tais investimentos. Uma possível solução seria a redação de contratos entre proprietários e usuários da rede de transporte, prevendo obrigações mútuas anteriormente à realização dos investimentos.

O relatório OECD (*Ibidem*, p. 43), por sua vez, afirma que na inexistência de concorrência entre gasodutos e fontes distintas de gás, torna-se necessário que os preços de acesso ao serviço de transporte em gasodutos sejam regulados, decorrendo daí a necessidade de observância de certos princípios para a sua determinação.

O primeiro deles seria a coincidência da estrutura de preços regulados com a estrutura de custos subjacentes. Por exemplo, onde houver elevados custos fixos e baixos custos marginais, tal estrutura deve estar refletida nos preços. Além disso, o preço marginal de transporte deve ser igual ao seu custo marginal, o que redundaria tarifas mais elevadas durante períodos de pico que aquela dos períodos de menor demanda.

O segundo princípio determina que, havendo a possibilidade de discriminar entre consumidores, por meio de tarifas que reflitam suas elasticidades de demanda, esse mecanismo deve ser utilizado na recuperação dos custos fixos. Tal fato ocorre porque a aplicação de uma tarifa média que não discrimine entre consumidores, como proposto, levaria consumidores para quem seria eficiente fazer uso do serviço de transporte a não fazê-lo. Tais consumidores não utilizariam o serviço de transporte mesmo que estivessem dispostos a pagar um valor superior ao seu custo marginal.

O terceiro princípio estabelece que os preços regulados devam refletir a existência de custos de prover obrigações oriundas da atividade regulatória, no bojo do provimento de serviços para os quais o rendimento incremental é inferior que o custo incremental. Um exemplo é a obrigação de aplicar-se a mesma tarifa para todos os consumidores, independentemente de sua localização geográfica. O transportador nesse caso deveria ser compensado por ser forçado a aplicar a mesma tarifa indistintamente.

Uma das formas de se mitigar os riscos em que incorre uma firma que contrate capacidade disponível de transporte em um gasoduto é permitir a revenda de capacidade contratada. Segundo Klein (*Ibidem*, p. 55), existe a necessidade de se facultar aos usuários da infra-estrutura regulada tanto à aquisição de direitos de uso de sua capacidade quanto à possibilidade de revendê-los de diferentes formas. A revenda de capacidade deve ser objeto de regulação para evitar a criação de renda adicional para o adquirente da capacidade original.

Em relação à alegada oposição entre concorrência e investimentos em infra-estrutura, Pedra e Salgado (2005, p. 343-345) enfatizam que são responsáveis por criar obstáculos ao investimento, a saber: *i)* o comportamento oportunista; *ii)* a baixa capacidade de regulação; *iii)* o poder de mercado da incumbente; e *iv)* o risco de não-desenvolvimento do mercado. Em decorrência, a suspensão do livre acesso não corresponde à única solução possível para o problema.

Sem dúvida, a concessão de poder de mercado a determinado agente constitui, à primeira vista, forte incentivo para que esse agente realize investimentos em ativos específicos, como os que caracterizam a infra-estrutura de transporte de gás. Isso porque, o poder de mercado e, em última instância, a situação de monopólio – no caso do afastamento, mesmo que temporário, do livre acesso – garantem a totalidade da demanda do mercado para o agente, nas condições impostas por este, assim como a obtenção de lucros extra-econômicos, na ausência da disciplina proporcionada pela concorrência.

Entretanto, trata-se de mecanismo socialmente indesejável, uma vez que transfere renda da sociedade como um todo para o monopolista, desestimula a busca de eficiência econômica e restringe a expansão do mercado.

Em vista de tamanhos inconvenientes, não há por que se abandonar o esforço de procurar alternativas ao afastamento da concorrência, como medida para neutralização dos incentivos a condutas oportunistas, que viriam a paralisar esforços de investimento. Percebe-se que, ao se observar com atenção, a experiência norte-americana, o fulcro da questão ali está nas compensações financeiras obtidas pelo investidor em contrapartida à aquiescência com a regra do livre acesso.

Tais compensações são também necessárias para minimizar o risco regulatório. De fato, na ausência de compensação, o receio diante do risco regulatório representado pela possibilidade de alteração das regras do jogo, conforme o aprendizado obtido com a experiência passada – pode frear ou mesmo paralisar investimentos para desenvolvimento desse mercado.

3 DESAFIOS E PERSPECTIVAS PARA O DESENVOLVIMENTO DA INDÚSTRIA DE GÁS NATURAL NO BRASIL[3]

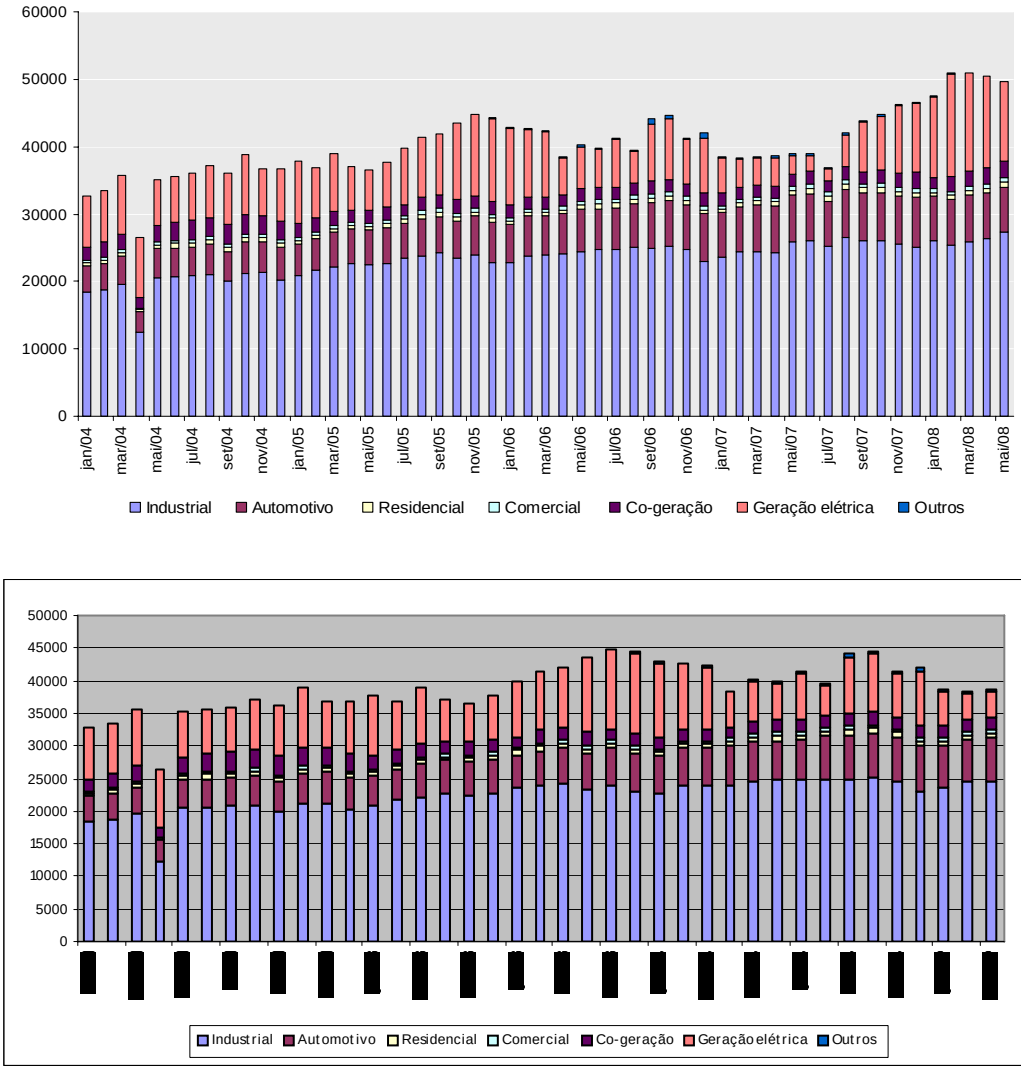
A conjuntura brasileira atual conjuga incerteza em relação ao marco regulatório que passará a vigorar na Bolívia, país que fornece cerca de 50% do gás natural ofertado no país, com a discussão em torno de projetos para marco legal capaz de incentivar o desenvolvimento da indústria gasífera no Brasil.

Para se ter uma dimensão da importância do gás natural no Brasil hoje, em dezembro de 2006, dos 42,1 milhões de metros cúbicos/dia consumidos no país; 54,38% foi destinado à indústria (de alimentos, vidros, cerâmicas, fertilizantes, dentre outras); 16,93% a veículos automotivos; 1,39% ao comércio; 1,47% ao consumo residencial e 19,53% para a geração de energia elétrica. Em dezembro de 2007, dos 46,6 milhões de metros cúbicos/dia consumidos, 53,86% foi destinado à indústria; 15,83% a veículos automotivos; 1,31% ao comércio, 1,43% ao consumo residencial e 21,88% para a geração de energia elétrica. O gráfico 1, a seguir, dispõe a evolução mensal do consumo de gás natural no Brasil por destinação de uso.

3. Esta seção é uma adaptação e atualização de seção com o mesmo título de Pedra e Salgado (2005).

GRÁFICO 1

Consumo brasileiro de gás natural por segmento – mil m³/dia*



Fonte: Dados das distribuidoras. Disponível em: <http//:www.gasnet.com.br>.

Elaboração da autora.

Obs.: *Os dados referentes à empresa Comgás de abril de 2004 não estavam disponíveis.

É comum ser mencionado o interesse das empresas brasileiras que têm investido na Bolívia e se encontram agora ameaçadas. No entanto, por trás dos percentuais antes dispostos, há milhares de brasileiros que converteram seus veículos – em geral de trabalho – para o uso do gás natural por economia, outros tantos estabelecimentos comerciais e indústrias que fizeram o mesmo, bem como aqueles que passaram a utilizar o gás natural em suas residências como combustível doméstico. Registre-se, ainda, que há expressivos custos associados à reconversão para diesel, gasolina, óleo combustível, ou outro combustível, a depender do caso, custos que atingirão a todos – proprietários de veículos e de indústrias e seus clientes, os consumidores, além dos cidadãos que optaram por receber gás natural em suas residências.

Um dos objetivos do marco que passará a vigorar deve ser ampliar a oferta de gás natural, reduzindo a dependência externa. Nesse sentido, o estabelecimento de regras que favoreçam a realização de investimentos em produção e em transporte de gás natural deve orientar as discussões em torno do tema.

4 AS ALTERNATIVAS EM DISCUSSÃO DE UM MARCO REGULATÓRIO PARA A INDÚSTRIA DE GÁS NATURAL

Atualmente, a indústria de gás natural segue o ordenamento disposto pela Lei nº 9.478/1997 e pelas resoluções da Agência Nacional de Petróleo (ANP),[4] que regulamentam a lei. Há tempos que tramitam nas duas casas do Congresso Nacional projetos que visam criar regras que cuidem das especificidades da indústria, tratando-a de forma diferenciada em relação ao setor de petróleo e de combustíveis líquidos, são: o Projeto de Lei nº 334/2007 – anteriormente Emenda Substitutiva nº 25/2006/CCJ ao Projeto de Lei do Senado nº 226/2005, de autoria do senador Rodolpho Tourinho –; o Projeto de Lei nº 6.666/2006, de autoria do deputado Luciano Zica; e o Projeto de Lei nº 6.673/2006,[5] de autoria do Poder Executivo.

O Programa de Aceleração do Crescimento 2007-2010, lançado pelo governo federal em 22 de janeiro de 2007, incluiu o tema no conjunto de medidas destinadas a incentivar o investimento privado, a aumentar o investimento público em infra-estrutura e a remover obstáculos (burocráticos, administrativos, normativos, jurídicos e legislativos) ao crescimento.[6] Assim, foi criada na Câmara dos Deputados uma comissão especial destinada a proferir parecer ao Projeto de Lei nº 334/2007 e aos projetos de lei mencionados anteriormente e a ele apensados.

Tais iniciativas foram exitosas em dar celeridade ao tratamento do tema, tendo o Deputado João Maia, relator da comissão, proferido parecer e apresentado o substitutivo de sua autoria, uma vez que recebeu as emendas e teve sua redação final aprovada em 6 de novembro de 2007, encaminhada ao Senado Federal no dia 9 do mesmo mês, em que tramita em regime de prioridade. Parece interessante comparar o tratamento a questões-chave, como o acesso de terceiros, a previsão de derrogação do acesso, as regras de concessão, entre outras, nas alternativas de regulação do setor apresentadas pelos diferentes projetos de lei.

4. Em especial, as Resoluções ANP nºs 27, 28 e 29, de outubro de 2005.

5. Apensado ao Projeto de Lei nº 6.666/2006 para tramitação na Câmara dos Deputados.

6. Governo federal, apresentação do Programa de Aceleração do Crescimento 2007-2010. Disponível em: <http//:www.fazenda.gov.br> e <http//:www.planalto.gov.br>.

QUADRO 1

Comparação entre o atual marco regulatório e as alternativas legais examinadas pela comissão especial

	Atual	PL nº 334/2007	PL nº 6.666/2006	PL nº 6.673/2006
Acesso	Assegurado mediante remuneração adequada. Acesso por meio de Concurso Público de Alocação de Capacidade (Cpac)	Assegurado a qualquer carregador mediante o pagamento de tarifa correspondente. Por meio de oferta pública de capacidade	Assegurado desde que haja capacidade disponível	Garantido o acesso a terceiros, primeiramente sobre capacidade disponível e, após sua contratação integral, acesso à capacidade ociosa
Prazo de afastamento do livre acesso	6 (seis) anos	Não previsto	Não previsto	A ser definido pelo Ministério de Minas e Energia (MME), ouvida a ANP, as autorizações expedidas e as que iniciaram processo de licenciamento ambiental antes da publicação da Lei, terão prazo de exclusividade de dez anos
Regime de outorga da atividade (excluídas as atividades de exploração e de produção)	Todas as atividades estão sujeitas ao regime de autorização	As atividades de transporte e de armazenagem de GN serão exercidas mediante concessão, enquanto as atividades de importação, exportação, processamento, construção e operação de unidades de compressão, descompressão, liquefação e regaseificação estarão sujeitas ao regime de autorização	Todas as atividades sujeitas ao regime de autorização	As atividades de transporte e armazenagem de GN serão exercidas mediante concessão ou autorização. O regime de autorização será aplicado somente a gasodutos que envolvam acordos internacionais ou interesse de um único usuário final, os demais estarão sujeitos ao regime de concessão
Poder concedente	-	Poder executivo	-	Poder executivo, que pode delegá-lo para ANP
Operação do sistema	Descentralizado	Centralizado na Ongás (Operador do Sistema de Transporte Dutoviário de Gás Natural), pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, a ser organizado na forma de associação civil, tendo como associadas as empresas titulares de concessão ou autorização para o exercício das atividades da indústria do gás natural e empresas usuárias deste energético	Descentralizado	ANP possui livre acesso, em qualquer época, às obras, aos equipamentos e às instalações vinculadas à exploração de sua atividade e a seus registros contábeis
Dutos novos e expansões	Solicitação de construção e expansão feita à ANP	Solicitação de construção e de expansão enviada pelo interessado ao Poder executivo. Uma vez aprovada, implementação deverá ser precedida de concurso público	Solicitação de construção e de expansão feita à ANP	MME propõe, por iniciativa própria ou por provocação de terceiros, os gasodutos que serão construídos ou ampliados
Transportador	Transportador não pode comprar ou vender gás natural	Transportador deverá exercer com exclusividade a atividade de transporte; exceção feita à atividade de armazenagem desde que haja separação contábil entre as atividades	Transportador deverá exercer com exclusividade a atividade de transporte; exceção feita à atividade de armazenagem	O transportador pode efetuar qualquer modalidade de transporte de petróleo, seus derivados e gás natural, além das atividades de estocagem e construção e operação de dutos. Também poderá fazer o transporte de biocombustíveis
Tarifas	Preços livres e negociados entre as partes, porém com estrutura definida pela ANP	Fixadas em regulamento e públicas	Preços livres e negociados entre as partes, porém com estrutura definida em lei e regulamentada pela ANP	Serão estabelecidas no processo de licitação previsto em Lei. Após o término da concessão, enquanto nova licitação não for concluída, a ANP estabelecerá as tarifas, de modo que cubra os custos para manter uma operação eficiente

Fonte: Adaptação de Pedra e Salgado, 2005.

A redação final do Projeto de Lei nº 6.673/2006, após substitutivo de autoria do deputado João Maia adotado pela comissão especial, responde às principais questões hoje presentes no debate em torno de um marco regulatório para a indústria de gás

natural, aperfeiçoando a redação inicial dele, de autoria do poder executivo, e rejeitando os outros dois, de autoria do poder legislativo.

Alguns aspectos do Projeto de Lei merecem ser destacados, uma vez que instituem instrumentos legais para viabilizar os investimentos necessários para que se constitua uma ampla malha de gasodutos e se desenvolvam e consolidem os mercados consumidores.

Em primeiro lugar, como observa o relator deputado João Maia em seu voto, a maior inovação trazida pelo projeto é a introdução do mecanismo de concessão como forma de outorga do monopólio constitucional da União sobre a atividade de transporte de gás natural, segundo o parlamentar:

> O regime de concessão resulta em maior clareza quanto à remuneração dos investimentos, com a fixação da receita anual e do prazo de duração do contrato. Já o regime de autorização pode ser utilizado para viabilizar empreendimentos peculiares, quando o regime de concessão não se mostrar apropriado Maia (*Ibidem*, p. 9 e 10).

O PL, em sua redação final, institui o regime de outorga de concessão, salvo para os gasodutos que envolvam acordos internacionais ou interesse específico de um único usuário final, quando então o regime de autorização será aplicado.

Em segundo lugar, estabelecem-se, com clareza, competências executivas para a agência reguladora do setor, a Agência Nacional do Petróleo (ANP), como a promoção dos processos licitatórios, a elaboração de editais de licitação e a celebração de contratos de concessão, e competências na definição de diretrizes de política energética para o MME. Essa alteração reduz a possibilidade de exercício de discricionariedade política, uma vez que limita as competências do poder executivo.

Em terceiro lugar, persistiam incertezas quanto ao funcionamento de um órgão centralizador da movimentação de gás natural, o Operador do Sistema de Transporte Dutoviário de Gás Natural (Ongás), tal como proposto no PL nº 334/2007. Não havia elementos que dessem conta, por exemplo, do relacionamento de um órgão como o Ongás junto aos estados da federação, responsáveis pela regulação da atividade de distribuição de gás. Este PL excluiu tal figura, optando por não interferir nas competências estaduais relacionadas à distribuição de gás canalizado e incorporou proposta do executivo de incluir um capítulo disciplinando ações necessárias em eventuais situações de contingência, caracterizada pela incapacidade de atendimento da demanda de gás natural em base firme, em razão de fato imprevisto ou involuntário.[7]

Finalmente, quanto à polêmica questão da derrogação do livre acesso, previsto na Lei nº 9.478/1997, o PL nº 6.673/2006 propõe que, para os gasodutos de transporte existentes e os empreendimentos já em processo de licenciamento ambiental, o período de exploração exclusiva pelos carregadores iniciais será de dez anos, contados do início da operação comercial do respectivo gasoduto de transporte.[8] Para novos gasodutos, caberá ao MME, ouvida a ANP, fixar tal período de exclusividade.[9] Ao tempo em que atende ao anseio da empresa incumbente (que se destaca no longo debate em torno do

7. "Capítulo VII: Da contingência no suprimento de gás natural".
8. § 3º do art. 30.
9. § 2º do art. 3º.

tema, pela argumentação em favor da extensão do período de derrogação da regra legal do livre acesso), supera fraquezas contidas nos projetos de lei apresentados que, ora mantém a incerteza regulatória sobre o tema, deixando de tratá-lo,[10] ora elevam ao limite tal incerteza, deixando a cargo do poder executivo a prerrogativa discricionária dessa decisão. A ANP, como agência regulatória do setor, sujeita a todos os freios e os contrapesos previstos para sua tomada de decisão, é sem dúvida a autoridade mais bem credenciada a dispor dessa competência legal.

No entanto, residem incertezas quanto à separação vertical dos agentes que vierem a atuar no segmento de transporte dutoviário. Tecnicamente, quanto maiores as exigências de separação vertical, menores serão os incentivos ao exercício abusivo do poder de mercado por parte do operador da rede de gasodutos de transporte. O PL nº 6.673/2006 não avança na direção de definir com mais clareza regras de separação vertical. Mantém a compreensão da redação inicial do executivo de que as atividades de transporte devem ser realizadas por empresas diferentes daquelas que executam a produção de gás natural e sua distribuição. Entretanto, conforme asseverado no voto, "[...] o faz de maneira menos restritiva [com relação aos demais projetos em discussão], mais compatível com o estágio de desenvolvimento de nosso mercado" (*Ibidem*, p. 10). Assim, define[11] que a empresa ou consórcio, concessionária ou autorizada para o exercício da atividade de transporte de gás natural, somente poderá explorar aquelas atividades referidas no art. 65 da Lei nº 9.478/1997,[12] além das atividades de estocagem e de transporte de combustíveis renováveis, sem maiores exigências quanto à separação contábil e a outros instrumentos de separação vertical.

5 CONCLUSÕES

Trata-se de um consenso à urgência no desenho de normas regulatórias que atendam as especificidades da indústria de gás natural a fim de promover os investimentos necessários à ampliação e à diversificação da matriz energética, assim como amparar a expansão da demanda – hoje dependente em grande medida de fonte externa de suprimento.[13]

Tal processo avançou de forma notável com a inclusão do tema no conjunto de instrumentos necessários à promoção do crescimento contidos no Pacote de Aceleração do Crescimento, proposto pelo governo federal.

O PL nº 6.673/2006, cuja redação final foi elaborada de acordo com o substitutivo do deputado João Maia a este referido projeto, resultante do trabalho realizado na comissão especial destinada a discutir a matéria, aponta soluções para os inúmeros obstáculos que a indústria encontra para sua expansão.

Espera-se que, após onze anos de promulgação da Lei do Petróleo, que instituiu o regime de concorrência no mercado de petróleo e de gás natural, ao término de 2008 o país já disponha de um marco regulatório promotor do investimento e da concorrência no setor.

10. PL nº 334/2007 e nº 6.666/2006.

11. § 3º do art. 3º.

12. "Art. 65. A Petrobras deverá constituir uma subsidiária com atribuições específicas de operar e construir seus dutos, terminais marítimos e embarcações para transporte de petróleo, seus derivados e gás natural, ficando facultado a essa subsidiária associar-se, majoritária ou minoritariamente, a outras empresas."

13. Conforme asseverado, 50% do gás natural hoje consumido no Brasil é proveniente da Bolívia.

REFERÊNCIAS

KLEIN, M. Networks Industries. *In*: HELMER, D.; JENKINSON, T. (Orgs.). **Competition in regulated industries**. Oxford: Oxford University Press, 1998. p. 40-76.

LAFFONT, J.-J.; TIROLE, J. **A theory of incentives in procurement and regulation**. Cambridge: MIT Press, 1993.

_____. **Competition in telecommunications**. Cambridge: MIT Press, 1999.

MAIA, J. Relatório, voto e substitutivo ao PL nº 6.673/2006, 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, e dá outras providências. **Comissão Especial da Câmara dos Deputados**. Jun. 2007. Mimeografado.

Organisation for European Economic Co-operation (OECD). **Promoting competition in the natural gas industry**. Paris, 2000. Disponível em: <http://www.oecd.org/dataoecd/34/23/1920080.pdf#search=%22%22promoting%20competition%20in%20the%20natural%20gas%20industry%22%22>.

PEDRA, D. P.; SALGADO, L. H. Aspectos econômicos e jurídicos do livre acesso ao mercado de gás natural. *In*: SALGADO, L. H.; SEROA DA MOTTA, R. (Eds.). **Marcos regulatórios no Brasil**: o que foi feito e o que falta fazer. Rio de Janeiro: Ipea, 2005. p. 315-356.

_____. **Indústria de gás natural no Brasil:** quadro regulatório e perspectivas. Trabalho apresentado no Seminário internacional reestruturação e regulação do setor de energia elétrica e gás natural. Rio de Janeiro: UFRJ, ago. 2006. Mimeografado.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2009

EDITORIAL

Coordenação
Iranilde Rego

Revisão e Editoração
Danúzia Maria Queiroz Cruz
Laeticia Jensen Eble
Renata Frassetto de Almeida Rose
Valdinea Pereira da Silva
Erisnaldo Badé dos Santos

Livraria
SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo
70076-900 – Brasília – DF
Fone: (61) 3315-5336
Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br