



PARTICIPAÇÕES CRUZADAS NA INDÚSTRIA BRASILEIRA DE GÁS NATURAL

fevereiro/2002



PARTICIPAÇÕES CRUZADAS NA INDÚSTRIA BRASILEIRA DE GÁS NATURAL

*Superintendência de Comercialização e Movimentação de Gás Natural - SCG/ANP**

Fevereiro / 2002

1. INTRODUÇÃO

A indústria de gás natural, assim como outros setores de infra-estrutura, é um exemplo clássico de indústria de rede. Este tipo de indústria é caracterizado pela presença de distintas atividades constituídas sob forma de uma rede física, na qual a interconexão é essencial à sua operação e prestação do serviço. Geralmente, dentre os distintos segmentos da cadeia produtiva de uma indústria de infra-estrutura, algumas das atividades são potencialmente concorrenciais e outras são naturalmente monopólicas. A integração das atividades da cadeia, normalmente, proporciona ganhos, derivados principalmente das economias de escala e escopo e da diminuição dos custos de transação.

As principais características das indústrias de rede, a saber, a necessidade de um elevado montante de investimentos para a construção de uma rede física, a escala econômica elevada para os mercados nos quais iria operar e o relevante interesse para a sociedade (seu caráter de serviço público) levaram à constituição dessas indústrias, em diversos países, sob a forma de monopólios públicos regionais verticalmente integrados.

No caso específico da indústria de gás natural, as atividades da cadeia produtiva são: i) exploração e produção (E&P), ii) transporte¹, iii) comercialização, e iv) distribuição. A primeira e a terceira atividades são potencialmente concorrenciais, porém, a segunda e a quarta são naturalmente monopólicas. Isso ocorre pois, nas atividades de E&P e comercialização do produto, é possível introduzir distintos agentes de forma que esses participem de um processo competitivo na busca de clientes que comprem seus serviços. Nas atividades de transporte e distribuição, exatamente as que dão o caráter de “rede” à indústria, a introdução de pressões competitivas, principalmente por meio da inserção de novos agentes no mercado, pode não ser economicamente interessante. Isso acontece pois esses segmentos são, normalmente, caracterizados pelos elevados custos de constituição das redes de gasodutos o que, na maioria das vezes, torna o monopólio a solução econômica mais viável. Isso significa que a atividade é um monopólio natural².

* Esta nota foi elaborada no âmbito da Superintendência de Comercialização e Movimentação do Gás Natural, sendo a coordenação deste estudo realizada por Melissa Cristina Pinto Pires Mathias, analista técnico.

¹ A atividade de transporte pode se dar tanto mediante gasodutos, como também na forma comprimida (GNC – Gás Natural Comprimido) ou líquida (GNL – Gás Natural Liquefeito). Para que o transporte se dê desta última maneira é necessário que o combustível seja submetido ao processo de liquefação e depois novamente revertido à forma gasosa em usinas de regaseificação.

² O monopólio natural está ligado ao tamanho do mercado em relação ao tamanho (ou escala) mínimo de eficiência da firma. Ele ocorre quando existe sub-aditividade na função de custos. Neste caso o mercado não comporta um grande número de firmas operando em escala e escopo eficientes, e barreiras à entrada ocorrem em função do elevado montante de investimentos necessário.

2. ESTRUTURA DA INDÚSTRIA DE GÁS NATURAL NO BRASIL

O mercado brasileiro de gás natural pode ser considerado incipiente, a participação do gás na matriz energética do país foi de apenas 3% no ano de 2000. Entretanto, apresenta elevado potencial de crescimento, especialmente na utilização do energético para a geração de energia, através de sua queima nas Usinas Termelétricas (UTES).

A meta estipulada pelo governo é a de que a participação do gás natural atinja 12% da matriz energética até o ano de 2010. O Programa Prioritário de Termelétricas (PPT) será o maior responsável pela transformação do *mix* energético nos próximos anos. As 38 térmicas às quais foram asseguradas as prerrogativas do PPT (Resoluções da Câmara de Gestão da Crise de Energia Elétrica – GCE – números 36 e 37 de agosto, 47 de setembro de 2001 e 100 e 105, de janeiro de 2002), quando em operação, representarão um consumo incremental de gás natural de mais de 50MMm³/dia apenas para a geração elétrica já em 2003, um crescimento extraordinário considerando-se que o consumo total de gás natural no ano de 2000 foi cerca de 20MMm³/dia em todo o país.

A indústria brasileira de gás natural possuiu, historicamente, sua configuração organizacional sob a forma de um monopólio público estatal, no qual a Petrobras, integrada horizontal e verticalmente, possuía todas as etapas da cadeia produtiva (excetuando-se a distribuição, Constitucionalmente atribuída aos Estados da Federação³). A empresa detinha o monopólio legal das atividades de exploração, produção, processamento e transporte do gás natural no país.

Esse modo de organização industrial proporcionou ganhos de escala, coordenação e redução de custos de transação. Por outro lado, um dos principais problemas oriundos dessa estrutura organizacional foi a não clareza da tarifa com relação às distintas atividades da cadeia. Como todos os segmentos da cadeia produtiva estavam integrados verticalmente, o preço final do produto não era expresso de forma que se pudesse distinguir o custo por atividade. A estrutura verticalizada possibilitou a adoção de subsídios entre as atividades da cadeia produtiva, os chamados subsídios cruzados⁴.

A reestruturação da indústria brasileira de gás natural está incluída na esteira do processo de implantação de reformas no modo de organização industrial dos setores de infra-estrutura que vem sendo implementado no país nos últimos anos. A principal proposição do processo de reformas é a entrada de capitais privados nesses setores, a saída do estado, que passaria de gestor a regulador das atividades, e a introdução de concorrência nas atividades potencialmente competitivas de suas cadeias produtivas.

No caso específico do gás natural, as atividades de E&P, importação e exportação e transporte permaneceram como monopólio da União⁵, podendo ser exercidas por empresas estatais e/ou privadas, nacionais e/ou estrangeiras, mediante concessão ou autorização da Agência Nacional do Petróleo (ANP)⁶. Já a atividade de distribuição de gás canalizado tem sua exploração sob responsabilidade dos estados da federação, uma vez que a Constituição Federal estabelece, em seu Artigo 25, § 2º, que: “Cabe aos Estados, explorar diretamente, ou mediante concessão, os serviços locais de gás canalizado, na forma da lei, vedada a edição de medida provisória para sua

³ Até 1988, apenas os estados do Rio de Janeiro e de São Paulo contavam com empresas distribuidoras. Nos demais estados o fornecimento de gás para os grandes consumidores finais (industriais) ocorria sem intermediários, uma vez que tal fornecimento era diretamente executado pela Petrobras.

⁴ Desta forma, a empresa podia subsidiar as atividades menos eficientes com os recursos gerados pelas atividades mais eficientes ou, o que é pior, no caso das indústrias de infra-estrutura, como se verá adiante, o subsídio se dá das atividades naturalmente monopólicas para aquelas nas quais a concorrência é passível de ser introduzida, gerando fortes barreiras à entrada de novos agentes nessas atividades.

⁵ Lei 9.478/97, Artigo 4º.

⁶ Lei 9.478/97, Artigo 8º.

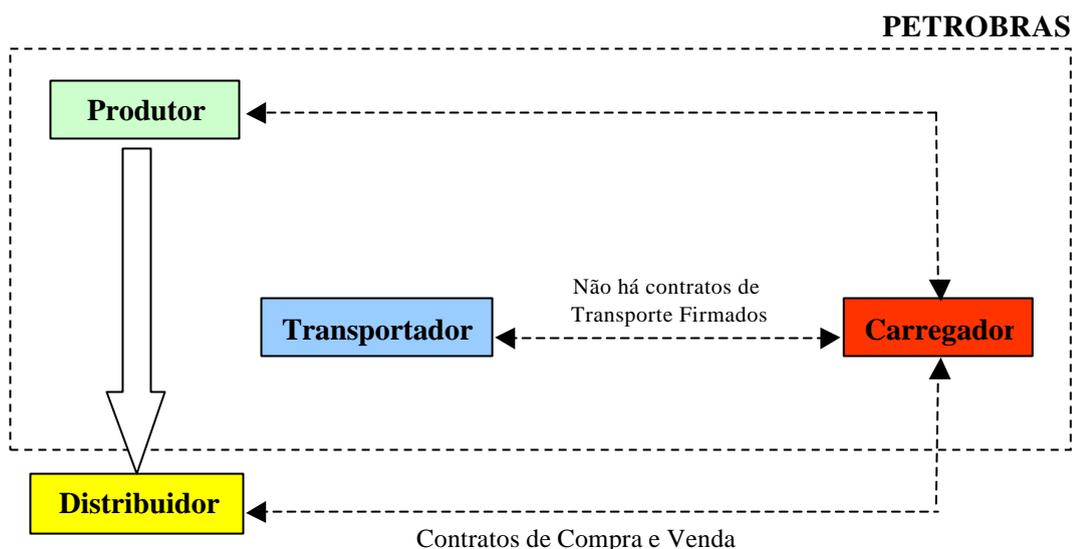
regulamentação”⁷. Desta forma, são eliminadas barreiras institucionais, possibilitando a inserção de novos agentes nas diferentes atividades da cadeia do gás.

No *upstream* a entrada desses novos agentes tem ocorrido mediante a possibilidade de participação nos leilões dos Blocos licitados pela ANP. As empresas privadas podem participar, individualmente, ou em consórcio, da compra de blocos para as atividades de E&P de petróleo e gás natural. No *midstream*, a atividade de transporte, com fortes características de monopólio natural, em função dos elevados custos de implantação da rede e o longo prazo de maturação do investimento, a inserção de novos operadores tem ocorrido por meio da participação em consórcios para a construção de dutos⁸. É importante salientar, entretanto, que o processo de negociação para a formação desses consórcios é complexo e oneroso, uma vez que, na maior parte dos casos, envolve agentes com interesses distintos. Esse aspecto pode retardar o início da construção dos dutos ou, no caso mais extremo, inviabilizar o projeto.

É exatamente no segmento do transporte, o coração da rede escoamento do produto, que residem as maiores dificuldades para o efetivo desenvolvimento do mercado competitivo. Como salientado, a rede física constitui o segmento com a maior necessidade de inversão de recursos, ao mesmo tempo em que é essencial para o desenvolvimento das demais atividades da cadeia, a montante e a jusante. Além disso, as características técnicas e econômicas desse segmento e a lógica econômica de integração da cadeia condicionam as decisões para os investimentos nesta atividade. Por esta razão, normalmente, os interessados na construção de dutos de transporte são empresas que possuem participação em outras atividades da cadeia gasífera.

Em função, essencialmente, da questão da amortização dos investimentos, relacionados à infra-estrutura de escoamento do gás natural de origem nacional e o de origem importada, o mercado de gás natural brasileiro possui, atualmente, duas configurações. Essa diferenciação se reflete diretamente na distinção das transações comerciais e, conseqüentemente, na múltipla configuração da indústria. A seguir, são apresentados os distintos modos de organização da indústria de gás natural paralelamente vigentes no país.

GÁS NATURAL DE ORIGEM NACIONAL



⁷ Redação dada pela Emenda Constitucional n°5, de 15/08/1995.

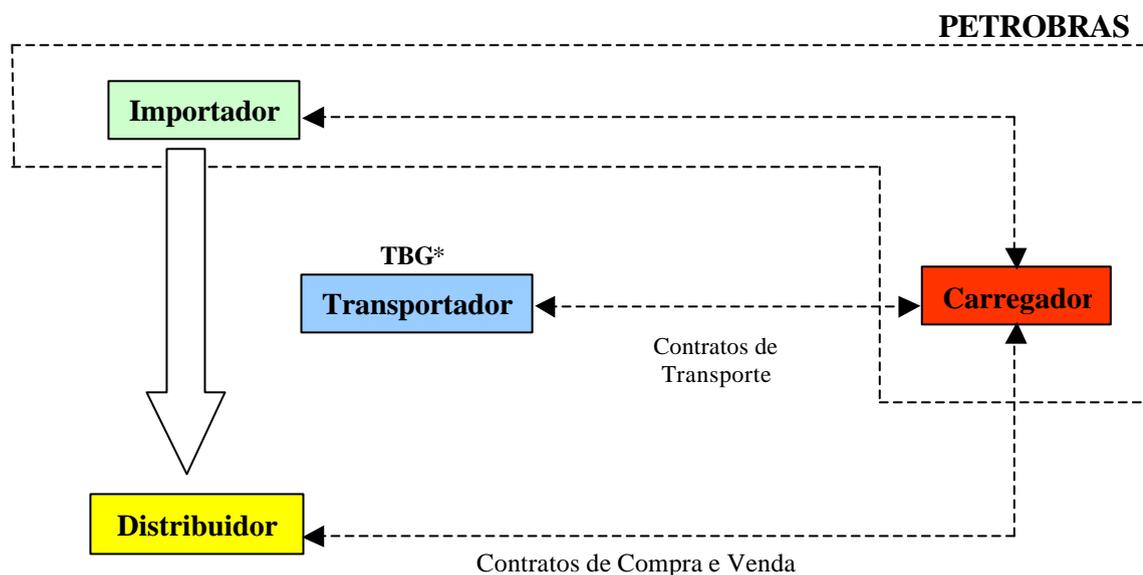
⁸ A inserção de agentes se dá mediante a participação nas empresas transportadoras, como pode ser visualizado no Anexo III.

Como pode ser observado, no caso do gás natural de produção nacional, a Petrobras possui todos os elos da cadeia produtiva, exceto a distribuição⁹.

A operação dos dutos de transporte é realizada por sua subsidiária, Transpetro (a fim de cumprir o Art. 64 da Lei 9.478/97). Um dos principais problemas dessa integração vertical é a ausência de contratos de transporte entre a Petrobras (com função de carregador) e a Transpetro. Outra consequência danosa desse tipo de configuração industrial é a ausência de dareza dos custos nas atividades integradas da cadeia; tem-se apenas o preço final, não discriminado o custo por atividades. Uma das implicações desse último aspecto é o aumento da dificuldade da tarefa regulatória, uma vez que este aspecto representa uma importante fonte de assimetria de informações entre regulador e regulado.

GÁS IMPORTADO

a) Bolívia



* Acionista Majoritário (51%) e principal Carregador = PETROBRAS

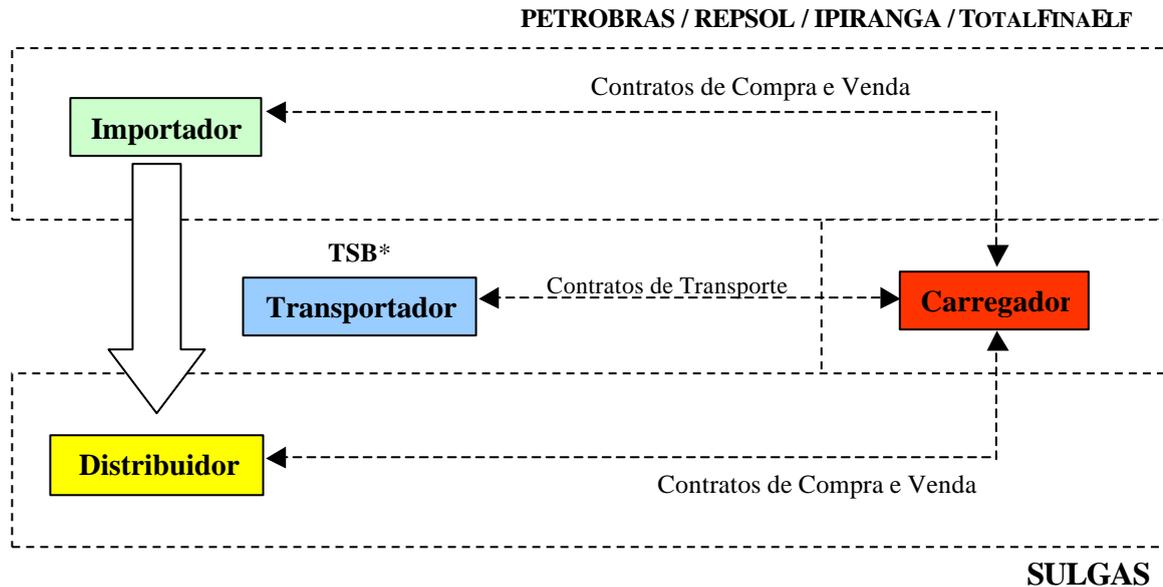
O gás natural importado da Bolívia chega ao Brasil através do Gasoduto Bolívia-Brasil (Gasbol), que corta cinco Estados brasileiros: Mato Grosso do Sul, São Paulo, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul. Atualmente, são transportados cerca de 12 milhões de m³/dia de gás por este gasoduto, e os principais consumidores são grandes indústrias e UTEs. O Gasbol é operado pela TBG (Transportadora Brasileira do Gasoduto Bolívia-Brasil), que possui a Gaspetro como acionista majoritário, com 51% das ações.

É importante observar que, apesar da existência de duas empresas juridicamente distintas (TBG e Petrobras) não foi possível evitar o tratamento discriminatório no que diz respeito ao acesso ao duto da TBG, favorecendo a Petrobras, seu acionista controlador. A disputa relacionada ao

⁹ A partir de 1988, quando a Constituição atribuiu aos estados da União o monopólio da distribuição de gás canalizado, diversos estados criaram suas próprias empresas distribuidoras. A fim de manter seus mercados a Petrobras iniciou um processo de acordos com estas companhias através da aquisição de participações acionárias no capital das mesmas. Na maior parte das distribuidoras a composição acionária segue um modelo tripartite no qual o governo estadual é o controlador com 51% das ações, a BR Distribuidora participa com 24,5% e os 24,5% restantes pertencem ao capital privado.

acesso ao Gasbol levou a uma intervenção pioneira da ANP na resolução de conflitos entre os agentes (TBG X Enersil e, posteriormente, TBG X BG).

b) Argentina



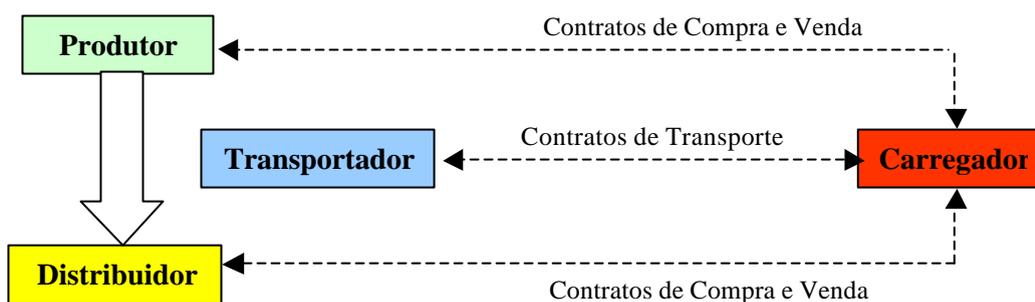
* Divisão da participação acionária entre produtores, comercializadores e transportadores.

O gás natural argentino é atualmente utilizado apenas na UTE de Uruguaiana, uma vez que o Gasoduto Uruguaiana-Porto Alegre ainda não foi completamente construído. A operadora do gasoduto é a TSB (Transportadora Sul-Brasileira), que possui a Gaspetro e a TotalFinaElf como principais acionistas (25% cada). A possibilidade de interligação deste gasoduto com o Gasbol possibilitará a reversão do fluxo no trecho Sul do último, levando a uma maior competição na origem do suprimento, especialmente na região do Estado de São Paulo e do Rio de Janeiro.

1.1. MODELO IDEALIZADO

Com o objetivo principal de proporcionar uma alocação mais eficiente dos recursos econômicos, por meio da introdução da concorrência na indústria brasileira de gás natural, a ANP, através da Superintendência de Comercialização e Movimentação de Gás Natural (SCG), vem implementando esforços, no sentido de garantir o acesso não discriminatório à estrutura de transporte. A SCG objetiva ainda, criar mecanismos que promovam a efetiva separação das atividades concorrenciais e monopólicas da cadeia do energético, introduzindo pressões competitivas nas atividades nas quais isso seja possível. Desta forma, a Agência idealizou um modelo de funcionamento do setor, apresentado a seguir.

MODELO IDEALIZADO PELA ANP PARA O SETOR DE GÁS NATURAL



O modo de organização da indústria de gás proposto pela ANP prevê a independência das distintas atividades da cadeia de valor do energético. Desta forma, os elos entre essas atividades se dariam por meio de relações contratuais entre os agentes.

A fim de alcançar o modelo proposto, será necessário que sejam criados mecanismos que fortaleçam a figura dos diferentes atores da cadeia do gás, de forma que haja uma separação clara entre eles e seus papéis. A distinção e a clareza nas atividades proporcionaria a explicitação das relações, facilitando a atividade regulatória e dificultando as práticas discriminatórias, de subsídios cruzados e anti-competitivas.

Nesse sentido, é importante investigar a natureza e as conseqüências do processo de integração vertical e, aplicando-as ao caso brasileiro, apontar diretrizes para a atuação da agência, possibilitando a entrada de novos operadores na indústria sem, com isso, inibir o desenvolvimento do mercado nacional de gás natural.

3. O CONCEITO DE VERTICALIZAÇÃO

A verticalização pode ser entendida como um processo no qual a atuação de uma empresa perpassa um único estágio da cadeia produtiva de um determinado produto. A integração vertical será completa se a empresa participar do processo produtivo desde o processamento da matéria prima até o acabamento final e venda do produto. Atualmente, a forma mais comumente usada para verticalizar as atividades de uma determinada indústria é o processo de fusão de empresas que atuam em estágios diferentes de uma cadeia produtiva.

A principal vantagem dessa estratégia empresarial é a supressão dos custos intermediários, entre as distintas atividades da cadeia, que também podem ser enquadrados como custos de transação. A integração das atividades permite, ainda, maior flexibilidade frente a mudanças inesperadas, como inovações no produto. É importante salientar, entretanto, que os ganhos derivados do aumento da eficiência organizacional, através da diminuição dos custos de transação, não são necessariamente repassados aos consumidores finais. Na maior parte dos casos as firmas podem se apropriar desses ganhos mantendo o mesmo patamar de preços. A verticalização das atividades possibilita, também, a utilização da prática de subsídios cruzados, na qual, o agente pode subsidiar uma atividade menos rentável, se utilizando dos recursos conseguidos nas atividades mais rentáveis.

Essa última estratégia constitui uma vantagem do ponto de vista empresarial, mas pode significar desvantagem para os consumidores finais. Isso porque, como salientado anteriormente, no caso específico das indústrias de rede, o fornecedor pode subsidiar atividades potencialmente competitivas com recursos oriundos das atividades monopólicas, nas quais não enfrentou concorrência e possuiu garantia do mercado, podendo cobrar preços muito acima de seus custos. Os lucros extraordinários conseguidos nas atividades monopólicas seriam utilizados para compensar os baixos preços oferecidos nas atividades concorrenciais. Esses subsídios podem levar a uma concorrência desleal nas atividades potencialmente competitivas, inviabilizando, na maioria das vezes, a entrada de novos agentes no mercado.

Uma desvantagem mais facilmente percebida no processo de integração vertical é o *foreclosure*, que significa a exclusão de agentes que poderiam participar do mercado. Uma vez que a empresa verticalmente integrada controla todas as atividades da cadeia produtiva, ela vai deixar de estar ofertando e/ou demandando para/de possíveis firmas integrantes das atividades intermediárias da cadeia.

A integração vertical pode ocorrer, ainda, em função da busca pela redução de risco por parte dos investidores. Esses riscos estão associados tanto aos resultados das estratégias dos agentes quanto à tentativa de preservação de seus mercados. No primeiro caso, a ocorrência de uma contingência não antecipada contratualmente leva os agentes se comportarem oportunisticamente

em seu próprio benefício. Isso poderia gerar problemas no caso de várias empresas compondo uma cadeia produtiva, mas esses problemas seriam reduzidos na presença de um só agente, verticalmente integrado. No segundo, a diminuição dos riscos derivada da verticalização está associada à garantia do abastecimento, uma vez que a empresa será, ao mesmo tempo, ofertante e demandante¹⁰.

É importante salientar, entretanto, que os movimentos de verticalização, amplamente difundidos, fazem parte da lógica empresarial dos agentes, que visam reduzir seus custos com o fim de aumentarem seus lucros. Esse comportamento pode ser percebido por meio da observação e análise do Anexo I. Pode-se notar que os agentes da indústria são *players* globais que procuram se inserir nas distintas atividades da cadeia do petróleo e do gás natural e, em alguns casos, também possuem participação em atividades da indústria de energia elétrica. A lógica empresarial vai, portanto, no sentido oposto às medidas implementadas pelo processo de reformas.

1.2. INTEGRAÇÃO VERTICAL E REGULAÇÃO

Com a finalidade de proteger os interesses dos consumidores e dar prosseguimento às reformas propostas, o órgão regulador setorial, por meio de suas ações, objetiva, também minimizar os efeitos danosos da integração das atividades da cadeia produtiva.

Inicialmente é importante observar a distinção entre a regulação de monopólios (normalmente atribuída ao regulador setorial) e a regulação de concorrência (atribuída à órgãos responsáveis pela defesa da concorrência)¹¹. Dada a proximidade das duas esferas, em algumas matérias, não há uma definição clara a respeito da atribuição dos distintos órgãos, havendo uma superposição de competências. No entanto, conciliação entre a regulação setorial e a defesa da concorrência tem como objetivo o alcance da eficiência econômica dos agentes setoriais, a redução de preços e custos, além da tentativa de evitar a prática de condutas que possam prejudicar os consumidores.

Nesse sentido e visando o alcance dos objetivos citados anteriormente, o exercício da regulação, por parte de uma ou ambas esferas regulatórias, pode se dar de duas maneiras distintas: a regulação de estrutura e a regulação comportamental.

A primeira forma diz respeito à estrutura da indústria, e não ao comportamento dos agentes. As proposições desse instrumento regulatório estão relacionadas ao estabelecimento de limitações à participação de agentes (empresas e/ou grupos econômicos) em diferentes etapas da cadeia produtiva. Na prática, isso significa que o regulador exige separação contábil das empresas nas diferentes atividades da cadeia, constituição de empresas juridicamente separadas ou limitações de um mesmo grupo econômico à participação nos diferentes segmentos da cadeia produtiva.

De outra forma, a regulação comportamental, como o próprio nome sugere, está relacionada à imposição de diretrizes que orientem o comportamento dos agentes. No caso específico do gás natural, o principal ponto a ser estabelecido com relação ao comportamento dos agentes está relacionado às condições de acesso aos dutos de transporte, de forma a garantir o acesso não discriminatório às redes. Os principais exemplos desse tipo de instrumento são a regulação das tarifas de acesso, estabelecimento de regras para os concursos abertos para alocação de capacidade, requerimentos de informação, entre outros.

Na regulação de condutas, como o próprio nome sugere, estabelecem-se parâmetros para a restrição de condutas dos agentes, enquanto na estrutural, monitora-se diretamente a estrutura

¹⁰ No caso específico da indústria de gás natural, o produtor sabe que tem demanda para escoar seu produto, o transportador sabe que terá gás a ser transportado e o distribuidor sabe que terá gás para ofertar aos seus clientes, já que sua oferta está garantida

¹¹ Mais especificamente, a regulação de monopólios se destina a substituir as pressões competitivas nos segmentos monopólicos da cadeia, enquanto a regulação da concorrência visa limitar os comportamentos que comprometam a competição nos mercados (representa o controle de estruturas e a repressão às condutas anticompetitivas).

da indústria. Ambos os instrumentos possuem vantagens e desvantagens que merecem ser analisadas quando do processo de tomada de decisão por parte do regulador.

Dentre as principais vantagens da utilização dos mecanismos propostos pela regulação da estrutura estão a redução do incentivo ao monopolista de restringir a competição nas atividades potencialmente concorrenciais, a redução do incentivo à utilização da prática dos subsídios cruzados, o fortalecimento da distinção entre as diferentes atividades da cadeia e, como consequência, o regulador terá seu trabalho facilitado. Por outro lado, as desvantagens desse mecanismo estão relacionadas à diminuição das economias de escopo por parte das empresas, ao aumento dos custos de transação e, o mais grave de todos os efeitos, à redução dos incentivos ao investimento.

No caso da regulação comportamental, os efeitos positivos dizem respeito à possibilidade de redução dos custos de transação e aumento das economias de escopo, além possibilidade da entrada de novos agentes ao mercado, através a introdução de mecanismos que reduzam as barreiras à entrada exercidas pelo agentes incumbentes¹². Os negativos estão relacionados ao processo regulatório. A adoção dos mecanismos de regulação comportamental exige do regulador um acompanhamento permanente das ações dos agentes. A assimetria de informações entre regulador e regulado persiste, de maneira a dificultar a atividade regulatória; impõe, ainda, a necessidade de fiscalização/auditoria por parte do agente regulador.

4. EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS DE LIMITAÇÕES À PARTICIPAÇÃO CRUZADA

As limitações às participações cruzadas consistem na imposição de algum grau de restrição a grupos econômicos que participem de duas ou mais atividades da cadeia produtiva. Normalmente, tais limitações têm o objetivo de garantir o acesso não discriminatório à infraestrutura de transporte e introduzir pressões competitivas nas atividades nas quais isso seja possível.

Em função das características técnico-econômicas da indústria do gás, existe uma tendência à verticalização, que pode ser prejudicial à sociedade quando operadores das atividades intermediárias da cadeia impossibilitem a utilização de suas redes, ou se utilizem de mecanismos discriminatórios com relação ao acesso. A fim de evitar este tipo de comportamento, os reguladores dos países analisados a seguir, tomaram medidas como: i) exigência da separação de contas (EUA), ii) exigência de separação jurídica, e iii) restrições de participação cruzada (Argentina, Austrália, Colômbia e Espanha).

A observação da experiência internacional pode ser de grande valia para o processo de introdução de limitações às participações cruzadas na indústria brasileira de gás natural. Embora os ambientes institucionais sejam diferenciados, a experiência de outros países, principalmente aqueles que passaram por reformas em seus setores gasíferos nos últimos anos, pode apontar os erros e acertos cometidos, servindo de base para uma análise e elaboração de proposta para as reformas nacionais.

Nesse sentido, esta seção procura observar e identificar a existência de alguma tendência no movimento internacional de reformas na indústria energética. São, então, sucintamente apresentadas as reformas introduzidas nas indústrias argentina, australiana, colombiana, espanhola, norte americana e inglesa de gás natural.

Inicialmente é importante salientar que em todas as experiências analisadas há algum grau de segmentação das atividades com vistas à introdução da concorrência. Essa segmentação, entretanto, se dá de formas distintas. Às vezes, através da necessidade de separação contábil, às vezes, via separação jurídica e, em outras, via limitações ao controle acionário.

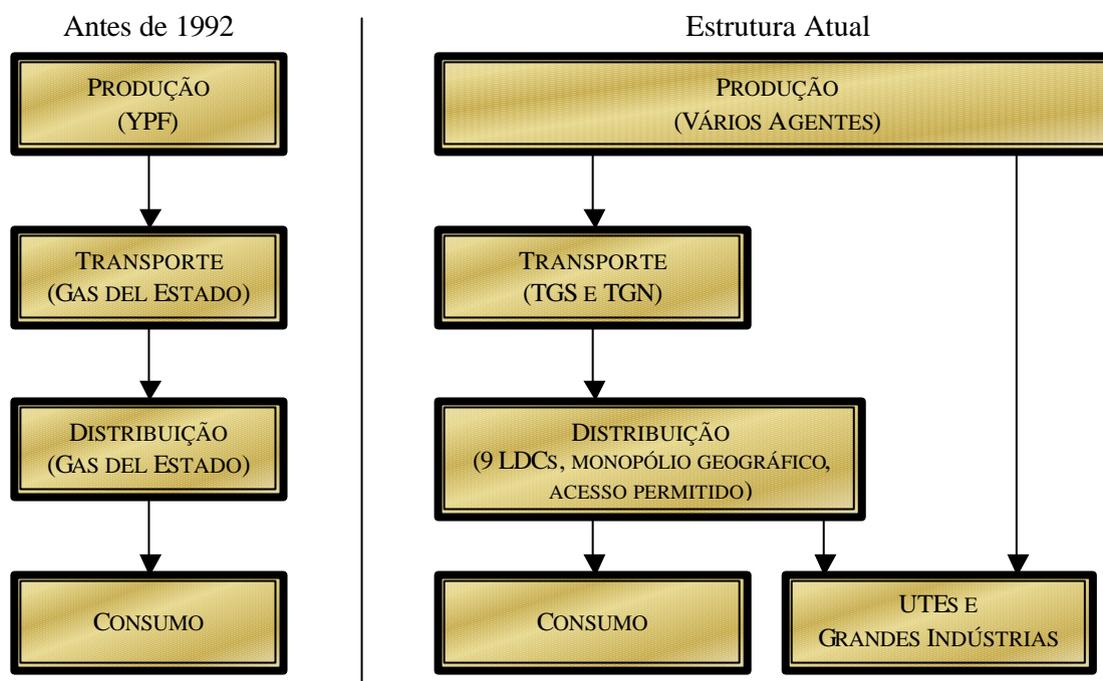
¹² No caso da indústria de gás natural, o Concurso Aberto para a alocação de capacidade firme, o estabelecimento de regras para a alocação dos serviços de transporte e a garantia de acesso não discriminatório aos dutos de transporte, representa a diminuição de barreiras à entrada.

ARGENTINA

A indústria argentina de gás natural passou por um processo de reformas estruturais, que se iniciou no início da década de 90. A principal modificação foi a privatização de empresas, que anteriormente pertenciam ao setor público. O processo subsequente foi a tentativa de introdução da concorrência, em especial na comercialização do energético, a liberação dos preços do gás na boca do poço, a criação de um mercado atacadista de gás (no qual participam produtores, comercializadores, distribuidores e consumidores finais liberados¹³). A empresa transportadora foi impedida de comprar ou vender gás, a exceção do gás que será consumido e daquele necessário para manter a operacionalidade do sistema de transporte.

Limitações de Participação de Grupos Econômicos	Nenhum ofertante pode estar vinculado:
Uma distribuidora não pode possuir o controle* em um transportador e vice-versa;	Às duas transportadoras (TGS e TGN);
Transportadores e distribuidores não podem deter o controle* de um produtor.	A uma transportadora e qualquer distribuidora;
	A mais de duas distribuidoras;
	Às duas distribuidoras da zona de Buenos Aires;
	A uma distribuidora em Buenos Aires e a distribuidora Gas Pampeana.

* Controle significa possuir participação que garanta os votos necessários para realizar uma vontade social.

ESTRUTURA DA INDÚSTRIA ARGENTINA DE GÁS NATURAL

¹³ Os consumidores liberados são: i) a partir de 1992 aqueles com demanda superior a 10.000m³/dia; ii) a partir de 2000, com demanda superior a 5.000m³/dia.

AUSTRÁLIA

A segmentação da indústria australiana de gás natural ganhou força a partir da implementação do NAC (*National Access Code*), no ano de 1998. Os principais objetivos da legislação eram a garantia de acesso às redes e a promoção de um mercado competitivo para a compra e venda de gás.

A fim de facilitar o entendimento, o quadro abaixo apresenta as regras referentes à limitação de participação cruzada entre as atividades da cadeia produtiva.

TRANSPORTADOR	PARTICIPAÇÃO CRUZADA
<p>Deve ser uma empresa juridicamente distinta;</p> <p>Não pode realizar atividades de produção e comercialização de gás;</p> <p>Deve haver separação contábil entre as atividades desenvolvidas;</p> <p>Deve manter confidenciais as informações fornecidas pelo carregador;</p> <p>Não deve haver compartilhamento de pessoal entre o transportador e sua empresa associada;</p> <p>Os contratos com empresas relacionadas devem se aprovados pelo regulador;</p>	<p>Um produtor ou o grupo econômico que controle mais de 20% da atividade de produção não pode possuir mais que 5% de um transportador, uma distribuidora ou um comercializador;</p> <p>O Transportador ou o grupo econômico que detenha mais de 20% de sua participação não pode possuir mais de 20% de uma distribuidora ou de um comercializador, nem qualquer participação no operador de despacho de gás;</p> <p>Uma distribuidora e um comercializador ou o grupo econômico que possua mais de 20% do seu capital, não pode possuir mais de 20% da atividade de transporte;</p> <p>Uma distribuidora ou seu controlador pode possuir 20% em apenas um comercializador e menos de 20% em outro comercializador;</p> <p>Uma distribuidora ou seu controlador só pode possuir até 20% de outra distribuidora;</p> <p>Um comercializador ou seu controlador pode possuir uma posição de controle em uma distribuidora e até 20% de participação em outra distribuidora;</p> <p>Um comercializador ou seu controlador pode possuir até 20% de outro comercializador;</p> <p>Não existem limitações à participação em outras indústrias, como a de eletricidade;</p>

A introdução das limitações visou a garantia do acesso não discriminatório às redes de transporte e de distribuição, por meio da exigência de separação jurídica das empresas e da restrição de controle de umas sobre as outras. Com relação à atividade de distribuição, a segmentação horizontal objetivou facilitar a tarefa regulatória.

É importante salientar ainda que a legislação estabelece que o regulador pode, ao longo do tempo, estabelecer restrições adicionais com relação às limitações.

COLÔMBIA

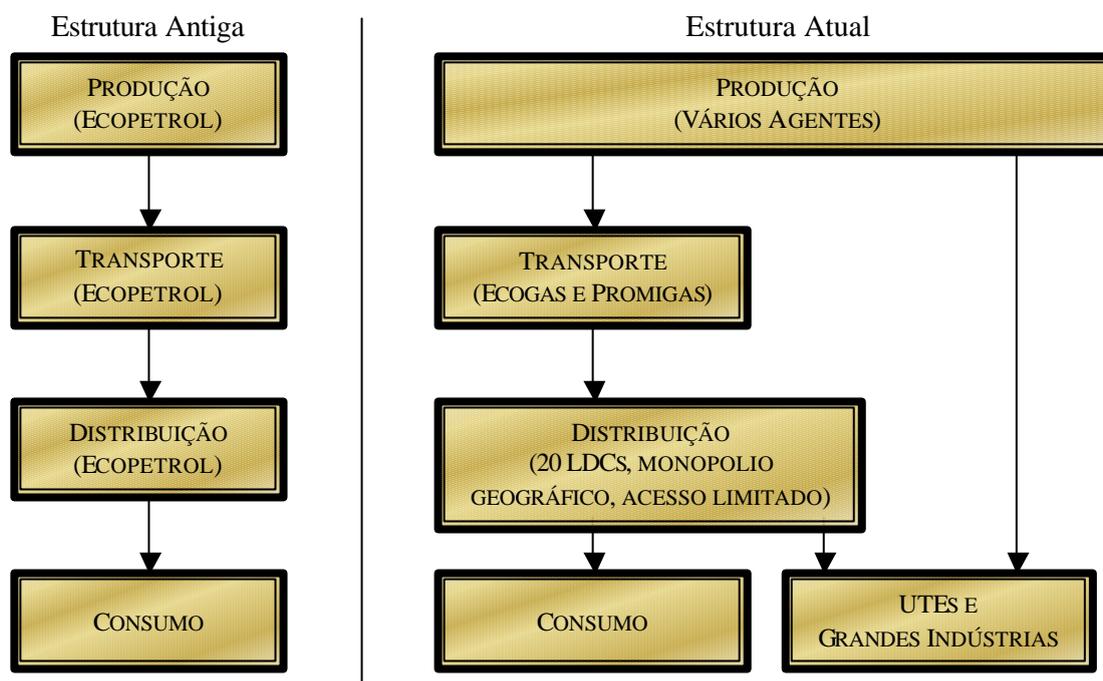
A indústria de gás na Colômbia tem apresentado um crescente processo de reforma. Sua estrutura que era verticalizada (com a Ecopetrol controlando todas as atividades da cadeia produtiva), tem passado por um processo de mudança, por meio da tentativa de introdução da concorrência, que vem aumentando ao longo dos anos.

No que diz respeito às limitações cruzadas, as principais determinações do regulador (CREG – *Comisión de Regulación de Energía y Gas*) estão sintetizadas na tabela a seguir.

LIMITAÇÕES VERTICAIS	LIMITAÇÕES HORIZONTAIS
<p>A atividade de transporte deve ser independente das atividades de produção, comercialização e distribuição (devem existir empresas separadas exclusivamente para a prestação dos serviços de transporte). Desta forma, os contratos de transporte, as tarifas pagas, os encargos ou preços associados se subscreverão independentemente dos de compra e venda de gás.</p> <p>Um transportador não pode realizar, de maneira direta, atividades de produção, comercialização ou distribuição, nem possuir interesse econômico* em empresas que exerçam essas atividades.</p> <p>As empresas distribuidoras ou comercializadoras não podem deter interesse econômico* em empresas de geração de energia elétrica.</p> <p>Um produtor não pode desenvolver diretamente a atividade de energia elétrica, mas pode possuir até 25% de participação na empresa que desenvolva essa atividade.</p> <p>A comercialização pode ser realizada por empresas de produção e distribuição.</p> <p>Um produtor não pode possuir mais do que 30% do capital de uma distribuidora.</p>	<p>Nenhuma empresa pode possuir mais de 25% do volume transacionado no mercado de comercialização a usuários finais, regulados e não regulados, excluindo o gás para centrais elétricas e para a indústria petroquímica;</p> <p>A partir de 2015 nenhuma distribuidora poderá atender a mais de 30% do total de usuários;</p>

* Interesse econômico é definido das seguintes formas: i) participação do transportador em mais de 25% de uma empresa comercializadora, distribuidora ou um grande usuário; ii) participação de um produtor, comercializador ou distribuidor em mais de 25% do capital social do transportador; e iii) quando existe um contrato de compartilhamento de infra-estrutura ou redução de custo, ou haja qualquer classe de contrato de risco compartilhado.

ESTRUTURA DA INDÚSTRIA COLOMBIANA DE GÁS NATURAL.



ESPAÑA

A exemplo de outros países, a indústria gasífera na Espanha também se constituiu sob a forma de monopólio verticalmente integrado. A Gas Natural, controlada pela Repsol-YPF, é a empresa dominante no mercado, exercendo atividades que vão desde a importação de gás à distribuição, bem como possui participação na atividade de geração de energia elétrica.

Em função da configuração fortemente integrada da indústria, as autoridades regulatórias têm trabalhado no sentido de emitir normas que introduzam a concorrência setorial e garantam o acesso não discriminatório às redes de transporte. Uma destas normas foi a exigência de que a Repsol-YPF vendesse 65% das ações que possuía na ENAGAS (empresa transportadora e de regaseificação).

A mais importante foi a Ley de Hidrocarburos, de 1999, que distinguiu as atividades da cadeia produtiva, considerando a comercialização como competitiva e mantendo a regulação sobre as outras atividades. As mais relevantes medidas implementadas por essa legislação estão sintetizadas na tabela abaixo.

LEY DE HIDROCARBUROS – PRINCIPAIS MEDIDAS PARA A INDÚSTRIA DE GÁS NATURAL

Plano Gradual de Liberação de Usuários	Separação das Atividades	Medidas Liberalizantes do Governo Espanhol (Junho de 2000)
1999 – Demanda superior a 20 MMm ³ /ano e qualquer produtor de energia elétrica;	Exigência de separação jurídica para empresas que realizam o transporte (inclui a gaseificação e a armazenagem) e comercialização, bem como entre distribuição e comercialização – entretanto, não há restrições a que o mesmo grupo econômico participe de ambas as atividades;	Criação do agente gestor técnico do sistema, desempenhado pela ENAGAS.
2000 – Demanda superior a 15 MMm ³ /ano;		Limite de participação de qualquer grupo econômico em 35% do capital (capital social ou direito de voto) da ENAGAS (participação direta ou indireta);
2003 – Demanda superior a 5 MMm ³ /ano;		Transferência de 25% dos direitos sobre o gás importado da Argélia a comercializadores do sistema;
2008 – Demanda superior a 3 MMm ³ /ano;		Adiantamento das datas de liberação dos usuários finais;
2018 – Todos os usuários restantes;		Eliminação dos direitos de exclusividade em algumas zonas para a construção de redes de distribuição do grupo Gas Natural;
	<i>Unbundling</i> contábil entre, transporte e comercialização; distribuição e comercialização;	Novo sistema de tarifação dos pedágios, baseados em custos de prestação;
		Limite de 70% no <i>market share</i> de qualquer provedor de gás a usuários finais a partir de 2003;

ESTADOS UNIDOS

Com relação a este país, é importante observar que, via de regra, a regulação se dá por meio do controle das ações dos agentes (regulação de condutas), não existindo limitações à participação cruzada dos agentes nem a exigência de desverticalização das atividades da cadeia produtiva, por parte do FERC (*Federal Energy Regulatory Commission*).

O mercado de gás dos Estados Unidos, nas décadas de 50 e 60, foi marcado pelo controle do preço do gás na boca do poço e pelas tentativas de promoção do acesso a terceiros às redes de transporte. A fixação desses preços em níveis inferiores aos custos prejudicou o crescimento da oferta do energético no mercado americano. A fim de corrigir esse problema, em 1978 foi aprovado o *Gas Natural Policy Act*, que estabeleceu um processo gradual de desregulamentação dos preços na boca do poço (concluído em 1980).

Em 1992, a Order 636 determinou que fosse realizada a segmentação da rede de transporte da comercialização de gás. Essa separação entretanto, era apenas contábil, uma vez que não se exigiu que as transportadoras estivessem impedidas de comercializar gás. A Order 637, no ano de 2000, exigiu que a informação sobre a relação vertical entre uma transportadora e seu *marketing affiliate* (comercializador afiliado) fosse publicada no *website* da transportadora e modificada toda vez que sofresse alterações. A informação deveria incluir a participação da *holding* nas atividades de transporte e comercialização bem como as unidades de negócio, os postos principais e sua descrição. Desta forma, o regulador exigiu a disponibilidade de informações nas quais se pudesse observar as relações comerciais entre ambas as unidades de negócios a fim de

prevenir o surgimento de estruturas que viessem a favorecer o tratamento discriminatório do transportador com relação a outros carregadores.

INGLATERRA

O processo de reforma da indústria britânica de gás natural teve seu início com a privatização da British Gas, em 1986. A empresa passou de um monopólio público verticalmente integrado a um monopólio privado com a mesma configuração da indústria. Simultaneamente à privatização da empresa foi estabelecido um conjunto de normas e foi criado um órgão regulador setorial (OFGAS). O mercado foi dividido em duas categorias: Mercado regulado (consumidores com demanda inferior a 25.000 termais/ano) – na qual a tarifa era regulada pelo OFGAS; e mercado competitivo (demanda superior a 25.000 termais/ano) – no qual não havia regulação tarifária.

A partir daí, procurou-se diminuir a faixa do mercado regulado, ampliando a do mercado competitivo. Segue, abaixo, a evolução na regulamentação no mercado britânico de gás:

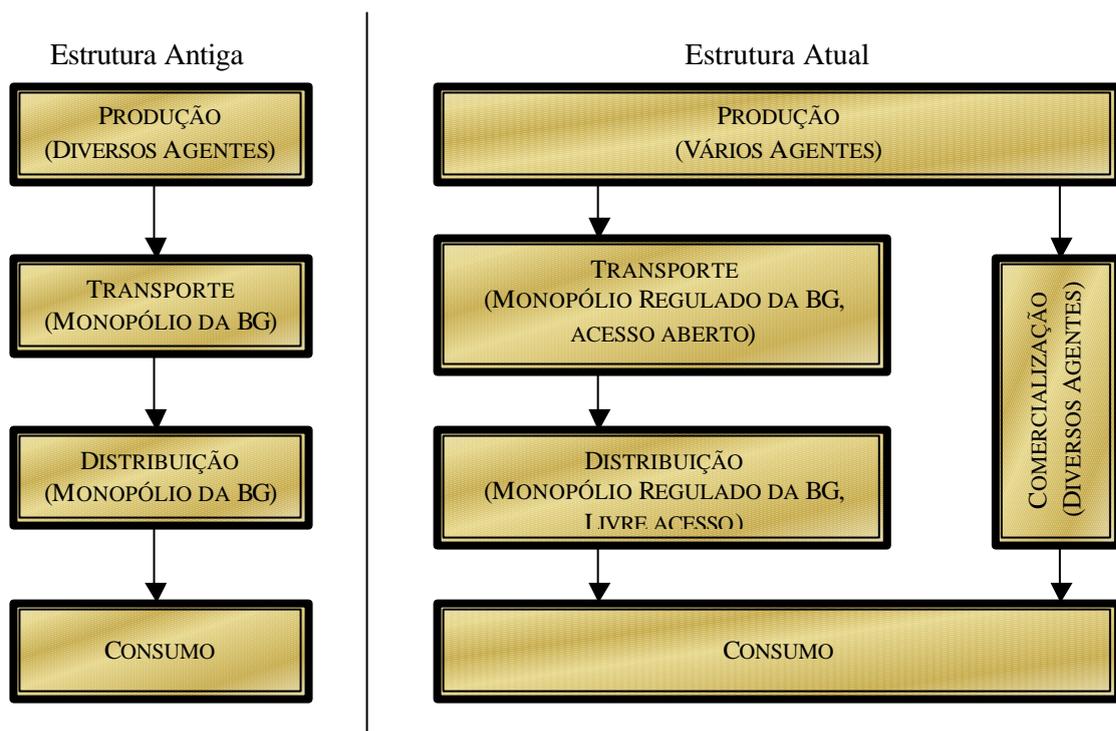
1988 – Regra 90/10: Limita a BG a contratar no máximo 90% da oferta de gás, devendo o restante da capacidade ser liberada a outros carregadores;

1992 – Liberação de usuários com demanda maior a 2.500 termais;

1994 – Exigência de separação contábil nas atividades de comercialização, transporte e distribuição (desenvolvidas pela BG);

1995 – *Gas Act*. Exigência de separação jurídica: uma mesma entidade legal não pode possuir uma licença de transporte e uma de comercializador ou carregador, ao mesmo tempo. Liberação de todos os usuários restantes, por etapas.

A reforma do setor iniciou-se apenas com a transferência da esfera pública para a privada, sem qualquer modificação na organização industrial, e sem a exigência de qualquer tipo de restrição entre as atividades. Posteriormente, com o intuito de introduzir a concorrência chegou-se a um estágio no qual a regulação exigiu a separação jurídica das empresas que atuam no transporte e distribuição e na comercialização. Entretanto, essa restrição não limitou a atuação de um mesmo grupo econômico, que pode ser controlador de diversas empresas que atuam nas diferentes atividades do setor.



5. CONSEQÜÊNCIAS DA LIMITAÇÃO DE PARTICIPAÇÃO CRUZADA PARA O CASO BRASILEIRO

Inicialmente, cabe ressaltar o fato de que a integração, vertical ou horizontal, faz parte da lógica econômica dos agentes. A atual estrutura do mercado de gás nacional (Anexo I) mostra que os principais agentes do mercado ou atuam de forma integrada, ou procuram integrar-se, atuando em diferentes estágios da cadeia do energético. Muitos se inserem nas atividades por meio de parcerias com agentes já atuantes no mercado, essencialmente a Petrobras, principalmente quando relacionado às atividades de E&P. A observação da participação dos agentes mostra, ainda, que os principais atores do mercado brasileiro são grandes petrolíferas multinacionais, que possuem negócios globalizados, priorizando países produtores de recursos e mercados com potencial de crescimento.

A observação do comportamento das principais empresas do setor de gás natural mostra que há uma tendência integradora por parte dos *players* mundiais, uma vez que a verticalização permite a diminuição de custos e a possibilidade de garantia de mercado. As reformas estruturais, que vão em sentido contrário, propondo o *unbundling* (societário, contábil ou jurídico) das atividades, vão na contramão da lógica econômica. Nesse sentido, é importante destacar que a integração é um comportamento natural dos agentes, enquanto a separação vertical é um instrumento artificial, que visa possibilitar a introdução de concorrência nas atividades nas quais isso seja possível.

Desta forma, pode-se concluir que a integração vertical será economicamente benéfica, uma vez que aumenta a eficiência produtiva das empresas, enquanto não restringir a entrada de outros agentes no mercado. Seu efeito positivo pode ainda ser visto com relação às condições mais favoráveis de realização de investimentos, dada a diminuição dos riscos incorridos pelo investidor (e proprietário de outros segmentos) num determinado projeto. Por esta razão, é importante considerar a possibilidade de participação cruzada numa indústria não-madura, com o mercado ainda em desenvolvimento.

Este é exatamente o caso na indústria no Brasil. Apesar de haver potencial para o crescimento da utilização do energético, sua participação no total de fontes de energia ainda é bastante reduzida e a infra-estrutura necessária para o efetivo crescimento do mercado ainda está sendo construída (tanto no que diz respeito ao transporte de gás quanto relacionado à sua distribuição). De acordo com perspectivas dos principais distribuidores do país, a Comgás (SP) e CEG/CEGRio (RJ), o investimento previsto para o ano de 2002¹⁴ é de R\$247 milhões e R\$140,6 milhões, respectivamente.

O reduzido grau de maturidade da indústria é um dos aspectos que pesa contra a introdução de limitações à participações cruzadas na indústria brasileira de gás natural. Frente às necessidades de investimento, a perspectiva de introdução de limitações à participação dos agentes nas diferentes atividades da cadeia aparece como um fator inibidor de possíveis inversões sendo vista, por alguns agentes, como maléfica para o desenvolvimento do mercado.

Este é o principal motivo que justifica a introdução gradual de limitações a essas participações, como um baixo nível de restrições às participações cruzadas em um primeiro momento e um aumento paulatino ao longo dos anos. Tem-se, então, um paradoxo a ser resolvido, pois ao mesmo tempo em que se procura introduzir a concorrência na indústria e incentivar a entrada de novos operadores, espera-se que se ofereça a possibilidade de uma inserção ampla, redutora de custos e favorecedora de investimentos, na qual os agentes possam exercer as distintas atividades compreendidas na indústria.

¹⁴ Esses investimentos estão relacionados à renovação e à expansão da rede.

6. ESCOPO DE ATUAÇÃO DA AGÊNCIA

A ANP tem que conciliar dois objetivos, aparentemente divergentes, dado o reduzido grau de maturidade da indústria brasileira de gás natural. Ao mesmo tempo em que deve abrir o mercado de gás para o processo concorrencial, por meio da introdução de novos operadores na indústria, ela deve também primar pelo pleno desenvolvimento do mercado nacional do energético. A separação clara entre as distintas atividades da cadeia do gás e o fortalecimento da figura dos atores e seus papéis para o funcionamento eficiente da indústria¹⁵, como preconizado pelo modelo de funcionamento do setor proposto pela ANP/SCG, parece ser a solução mais viável para a conciliação desses objetivos. A implantação efetiva deste modelo, que não requer a desverticalização por parte de qualquer empresa, proporcionaria a existência de relações contratuais entre as atividades e estas regeriam o relacionamento dos agentes.

Ademais, como mostram as experiências internacionais e a nacional, a separação contábil ou jurídica podem até impedir a existência de subsídios cruzados entre atividades mas não impedem a utilização de práticas discriminatórias por parte dos agentes controladores de empresas nas diferentes atividades da cadeia. Neste sentido e afim de evitar o tratamento discriminatório e anti-competitivo entre os agentes dever-se-ia proceder uma desverticalização radical, com atomização do controle por grupo econômico ou intensificar a atividade regulatória nas relações entre os agentes, identificando, punindo e criando mecanismos para evitar a utilização de tais práticas, minimizando, assim, os efeitos danosos da integração das atividades. Esta última opção parece ser a mais palatável dado o estágio atual da indústria brasileira de gás natural.

Desta forma, uma das principais funções da ANP é o estabelecimento de parâmetros que rejam o comportamento dos agentes e diminuam a assimetria de informações entre o regulador e os regulados e entre estes e os consumidores. Isso é possível por meio da edição de Portarias que direcionem o comportamento das empresas de acordo com as diretrizes e o modelo idealizado para o funcionamento do setor de gás natural. Neste sentido, as principais orientações a serem definidas pelo regulador se relacionam ao estabelecimento das regras de acesso aos dutos de transporte (e questões relacionadas a esta como a revenda de capacidade, regras para a expansão dos dutos, tarifas de acesso, ...), requerimentos de informação por parte dos agentes (que permitam tanto dar maior clareza com relação ao funcionamento do mercado e, principalmente, ao acompanhamento da movimentação de gás natural na malha nacional de transporte) e estabelecimento de regras relacionadas aos procedimentos a serem seguidos na resolução de conflitos entre os regulados.

É importante lembrar que a Agência Nacional do Petróleo, de acordo com sua lei de criação – a Lei 9478/97 – tem como finalidade promover a regulação, a contratação e a fiscalização das atividades econômicas integrantes da indústria do petróleo (incluindo-se aí o gás natural). Desta forma, algumas de suas responsabilidades são: i) implementar a política nacional de petróleo e gás natural, ii) responsabilizar-se por estudos que possibilitem as licitações de blocos, bem como promovê-las, iii) autorizar as atividades de refinação, iv) fiscalizar as atividades integrantes da indústria do petróleo, e v) consolidar e divulgar as informações a respeito das reservas.

No que concerne ao processo decisório, a mesma Lei estabelece que a ANP deve obedecer aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade. A legislação não atribui à ANP a necessidade de aprovar os contratos nem de interferir durante o processo de

¹⁵ É importante haver uma efetiva separação e o fortalecimento das diferentes atividades do processo produtivo. Desta maneira é possível definir a atribuição de cada agente, de forma que esses possam ter como meta a otimização da venda de seus produtos/serviços e não intenções comerciais ou de reserva de mercado. Sendo assim, no caso do transporte de gás natural, o objetivo do transportador não deveria ser a garantia do mercado na ponta da cadeia, nem a garantia de venda do produto já explorado (por parte da E&P), e sim a maximização da utilização da infra-estrutura, através da cobrança de um preço que remunere seu investimento, independentemente de quem sejam os ofertantes ou os demandantes do gás em questão.

negociação entre as partes. A ANP celebra apenas os contratos de concessão de exploração¹⁶, os quais têm suas cláusulas determinadas pelo artigo 43 da Lei 9478/97. Os demais acordos entre agentes não sofrem qualquer interferência da ANP e não necessitam de aprovação desta agência¹⁷.

Merece também destaque o fato de que a ANP também não possui poder legal para estabelecer que empresas do setor sejam obrigadas a vender, ou simplesmente transferir às suas subsidiárias, a propriedade de seus ativos, visando diminuir a integração vertical na cadeia do gás. Desta forma, com relação aos ativos já existentes, a agência não pode exigir qualquer mudança na configuração patrimonial. Tal papel pode ser exercido pelo CADE, uma vez identificadas práticas anticompetitivas ou abuso do poder de mercado por parte de alguma empresa.

Dadas as atuais transformações na estrutura da indústria, seja pela entrada de novos agentes no mercado, seja pelo seu potencial de crescimento, ainda serão mantidas estruturas monopólicas, em função das características técnicas e econômicas inerentes à própria indústria. Nesse sentido, e ao longo do processo de reestruturação do setor, a ANP precisa estar atenta a, pelo menos, dois pontos básicos: i) a garantia de acesso à infra-estrutura de transporte, de forma a viabilizar a competição a montante e a jusante; e ii) a observação das relações de controle e propriedade entre os agentes inseridos nas atividades monopólicas e nas atividades concorrenciais, a fim de evitar o tratamento discriminatório por parte do monopolista.

A problemática, que terá reflexos na conduta dos agentes, determinando fatores como a decisão de investimento, está diretamente relacionada à atuação do órgão regulador e sua capacidade em tornar o livre acesso efetivo. Pode-se concluir, então, que as regras de acesso e a identificação dos custos da atividade monopólica (por parte do regulador) são fundamentais para atrair agentes e investimentos para a indústria, para delimitar as atividades monopólicas e concorrenciais e, conseqüentemente, para a consolidação do modelo setorial proposto.

7. ALTERNATIVAS E PROPOSTAS

Vale a pena ressaltar, mais uma vez, que a integração vertical possui efeitos positivos no que diz respeito à eficiência da indústria, fazendo parte da estratégia dos agentes. Desta forma, ela deveria ser permitida enquanto não formar barreiras a futuros entrantes e contribuir para o desenvolvimento da infra-estrutura de transporte, essencial ao crescimento da indústria de gás natural no Brasil.

A coerência regulatória em todas as atividades da indústria de gás natural, em especial naquelas naturalmente monopólicas (transporte e distribuição), também é de vital importância para o pleno e sadio desenvolvimento do mercado. Neste sentido, os reguladores (a ANP e os reguladores estaduais) devem trabalhar substituindo as pressões competitivas do mercado e buscando o interesse dos consumidores. A ANP tem trabalhado para garantir o livre acesso à infra-estrutura de transporte de gás natural, como pode ser verificado nas resoluções de conflito entre agentes que pleitearam acesso no Gasbol. Outra iniciativa tomada pelo regulador federal foi a instauração, frente à necessidade de expansão da malha nacional dos dutos de transporte, do Concurso Aberto, que representa um leilão para a oferta de capacidade de transporte firme nos gasodutos. A fim de estimular a entrada de novos fornecedores do energético a Portaria ANP 098/01, que regulamentou o Concurso Aberto, estabeleceu um limite para a participação de carregadores que possuíssem mais de 50% da capacidade contratada firme da instalação de transporte antes da sua expansão. Neste caso, o carregador poderá contratar o máximo de 40% da nova capacidade a

¹⁶ As atividades de comércio internacional de gás, construção e operação de gasodutos e de UPGNs não necessitam de concessão, apenas de autorização da ANP para seu efetivo funcionamento.

¹⁷ No caso específico do Concurso Aberto para expansão de capacidade de transporte a ANP está acompanhando o processo de elaboração dos Termos e Condições Gerais para a prestação dos serviços de transporte.

ser ofertada (havendo outros interessados). Este foi um dos instrumentos encontrados pela ANP para a garantia de acesso de terceiros interessados à infra-estrutura de transporte de gás.

Mediante à problemática colocada, este relatório se encerra com a apresentação de propostas que visam minimizar os efeitos nocivos da integração vertical na indústria brasileira de gás natural, de forma a incentivar o seu desenvolvimento. Cada proposta está acompanhada de um contexto no qual ela se insere e explicita as dificuldades para sua efetiva implementação.

a) Limitações de propriedade acionária; limitação de atuação de um grupo econômico (gradual)

Esse tipo de alternativa visa limitar o poder de mercado de um agente ou grupo econômico, por meio do limite à participação acionária em um ou mais empreendimentos. Pode ocorrer a fim de evitar a integração vertical ou horizontal.

No caso da integração vertical, essa limitação dar-se-ia por meio do impedimento da participação de um mesmo grupo econômico, mesmo que parcialmente, em mais de uma atividade da cadeia produtiva. Se fosse implementada hoje, seria necessário que a Petrobras (e, dependendo do grau, outras empresas) vendesse vários ativos para atender à regra. Como salientado anteriormente a ANP não tem poder para estabelecer essa obrigatoriedade. Seria necessário que ela ocorresse mediante a publicação de uma Lei, ou através de uma resolução do CADE.

Em se tratando de limitação à integração horizontal, o processo ocorreria limitando-se a participação (em um determinado percentual, ou participação controlante) de um mesmo grupo econômico em diversas empresas que exercem a mesma atividade da cadeia, mas em regiões geográficas diferentes, por exemplo. Neste caso, a experiência mostra que tendem a surgir consórcios com as mesmas empresas, mas com o percentual de participação diferenciado, não impedindo a utilização de práticas discriminatórias por parte das empresas integrantes dos consórcios em outras atividades. Pode também acontecer de as mesmas empresas, com distintas participações nos consórcios, estarem presentes em um grande número de concessionárias no país, o que acaba se constituindo uma integração horizontal.

Em ambos os casos seria necessária a adoção de medidas conjuntas entre a ANP (dando suporte técnico) e o CADE/SDE, ou apenas deste último, que visassem estabelecer os limites à participação dos agentes ou ao *market share* dos mesmos.

Em suma, proposta é a de se estudar, no âmbito do convênio de cooperação ANP/CADE e conjuntamente com os órgãos reguladores estaduais, a introdução gradual de limitações às participações cruzadas visando, no médio prazo, principalmente a atividade de comercialização (na distribuição) de gás canalizado, que é uma das atividades potencialmente competitivas mas que se encontra, hoje, associada à atividades de operação das redes de distribuição, e que constituem monopólios regionais.

De qualquer maneira, as limitações societárias não deveriam ser implementadas de imediato. Como já foi exaustivamente detalhado ao longo deste trabalho, o mercado brasileiro de gás natural, encontra-se num estágio inicial de desenvolvimento, e os prejuízos das limitações societárias à concretização de investimentos poderiam, neste momento, ser maiores do que suas conseqüências positivas para o mercado¹⁸.

b) Separação jurídica

Consiste na exigência da constituição de empresas juridicamente distintas nas diferentes atividades da cadeia. Normalmente está relacionada à busca de maior transparência, principalmente com relação aos custos por atividade.

¹⁸ Ver parecer da SCG sobre o Ato de Concentração n° 08012.003049/2001-86, da compra de participações da Enron pela Petrobras na CEG/CEG-Rio.

O primeiro problema relacionado a este mecanismo é o aumento dos custos de transação. Uma vez que uma outra empresa é constituída é necessário que as relações com as demais empresas nas outras atividades (mesmo a controladora) sejam mediadas por contratos, o que gera encargos para as duas empresas. Além deste aspecto, no caso brasileiro, a presença de mais uma empresa no processo leva ainda ao aumento do peso da carga tributária no preço final do produto, dada a necessidade de mais uma incidência do mesmo imposto na nova firma constituída. Na atividade de transporte de gás no Brasil, é importante observar que a exigência de empresas juridicamente separadas não foi suficiente para que se impedisse o tratamento discriminatório com relação ao acesso à infra-estrutura.

Sendo assim, propõe-se que esta alternativa não seja implementada no mercado de gás natural no Brasil no curto prazo.

c) Separação contábil

A separação contábil também objetiva a transparência com relação aos custos da empresa, por atividade, de forma que sejam evitadas práticas de subsídios cruzados. É benéfica porque permite identificar os custos nos diferentes segmentos da cadeia do energético facilitando, por exemplo, atividades como o estabelecimento de tarifas. No que diz respeito às concessionárias de distribuição essa separação entre a atividade de distribuição e a de comercialização é muito importante, especialmente mediante a perspectiva de introdução do *by pass* comercial.

A adoção do *unbundling* contábil, todavia, requer do regulador um processo contínuo de monitoramento e auditoria nas contas dos regulados, a fim de identificar práticas anti-concorrenciais.

Nos parece que o balanço final entre benefícios e custos é positivo e propõe-se que seja implementada a separação contábil das empresas atuantes em atividades naturalmente monopolísticas e potencialmente competitivas ao mesmo tempo. O caso mais evidente é o das concessionárias de distribuição de gás, que operam as redes físicas de distribuição além de comercializarem o gás.

A implementação desta medida, no entanto, necessitaria da participação dos órgãos responsáveis em cada Estado da federação e, em alguns casos, da alteração dos contratos de concessão das empresas privatizadas (como no caso do Estado do Rio de Janeiro).

d) Liberação de usuários finais por classe de consumo

Esta prática tem como principal objetivo a introdução da concorrência a montante, uma vez que os consumidores finais (a princípio grandes consumidores – indústrias e UTEs – e depois consumidores com menor demanda) poderiam escolher de quem desejam comprar o gás que irão consumir.

A regulação da indústria de gás natural por parte da ANP se inicia no *upstream*, na atividade de E&P e termina na atividade de transporte, quando o gás natural é entregue nos *city-gates*. A partir daí, ou seja, na atividade de distribuição, a regulação passa a ser de responsabilidade dos Estados da federação, por meio de suas agências estaduais de regulação de serviços públicos. Esse fator dificulta a harmonização do processo regulatório em toda a cadeia, dadas não apenas as diferenças com relação à indústria nos distintos estados mas também o grau de maturidade e dinamismo das próprias agências.

De qualquer modo, dada a fundamental importância da possibilidade de escolha do supridor de gás para os grandes consumidores para a viabilização da concorrência, a proposta é a de que a permissão do *by pass* comercial para grandes consumidores seja antecipada, pelo menos nos grandes centros consumidores do país (Rio de Janeiro e São Paulo), onde o mercado cativo

(residencial, comercial e automotivo) já representam uma parcela significativa das vendas totais (o que viabiliza economicamente a atividade das concessionárias).

A implementação desta medida, no entanto, não seria simples. Em função da existência de contratos de concessão para a distribuição de gás natural já firmados entre estados e concessionárias (como nos casos dos estados do Rio de Janeiro e de São Paulo), não está prevista a utilização da prática de liberação de consumidores para a escolha do fornecedor, mesmo sendo eles grandes consumidores, durante a próxima década, uma vez que os contratos garantem o mercado cativo na área de concessão, por um período de 10 anos no caso do Rio de Janeiro e 12 anos no caso de São Paulo após a entrada em operação da concessionária. Assim, a utilização desse mecanismo clássico de introdução de concorrência é bastante complexa no caso brasileiro, ao menos para os estados que já realizaram a privatização de suas concessionárias. Caso se queira implementar tal medida, será necessário ir de encontro a um ato jurídico perfeito celebrado entre consórcios de empresas e um estado da federação.

e) Exigência de aprovação dos contratos entre os agentes por parte da ANP

Como citado anteriormente, a Lei de criação da ANP não lhe confere essa atribuição, estabelecendo que as partes devem negociar livremente, sem a presença da Agência, e firmar seus contratos. A legislação prevê apenas que, no caso de as partes não conseguirem chegar a um acordo, elas devem procurar a ANP que intermediará o conflito e estabelecerá uma solução para o mesmo.

Esta medida visa facilitar e agilizar o processo de negociação e assinatura dos contratos. Hoje, como não é necessário que a ANP aprove os contratos entre as partes, estes podem conter cláusulas discriminatórias, que vão de encontro ao modelo de funcionamento do setor proposto pela Agência, dificultando o processo de implantação da concorrência. O problema maior está, entretanto, no fato de que uma vez que o contrato é assinado entre duas ou mais partes, ele passa a ser um instrumento juridicamente perfeito e não é facilmente alterável. Assim, uma vez que os contratos tenham sido assinados, o processo regulatório fica sujeito às cláusulas contratuais.

Neste sentido, a proposta, que objetiva a clareza e a transparência no setor, bem como a facilitação do processo regulatório subsequente, é a exigência de que a ANP aprove os contratos firmados entre quaisquer agentes que atuem na cadeia do gás natural. Para que tal medida seja implementada será necessária a publicação de legislação que atribua a Agência a competência para o desenvolvimento desta tarefa.

ANEXO I – PRINCIPAIS AGENTES DO MERCADO BRASILEIRO DE GÁS NATURAL

Empresa	Atividades	Participações no Brasil (nas Atividades da Cadeia de Produção de Gás Natural e Energia)	Parceiros no Brasil (nas Atividades da Cadeia de Produção de Gás Natural)	Área Geográfica de Atuação / Mercados Estratégicos
Petrobras (Brasil)	Toda a cadeia produtiva do petróleo e derivados e gás natural; fabricação e comercialização de lubrificantes; indústria petroquímica; geração de energia	Transpetro, Gaspetro, BR Distribuidora, Blocos Licitados, CEG (RJ), UTEs	Shell, TotalFinaElf, El Paso, BG, Agip, Enterprise Oil, BP, ESSO, MOBIL, Petroserv, Santa Fe, Texaco, Repsol-YPF, Chevron, outros.	Brasil, Angola, Argentina, Bolívia, Colômbia, Cuba, Equador, Estados Unidos, Guiné Equatorial, Líbia, Nigéria, Peru, Reino Unido, Trinidad e Tobago
BG (Inglaterra)	E&P; transporte; armazenamento e distribuição de petróleo e gás natural; comercialização de GNL; geração de energia elétrica	TBG; Gasoduto Cruzeiro do Sul; Comgás; Blocos Licitados	Enron, Gaspetro, Shell, El Paso, Petrobras, Chevron, YPF, Petroserv, Pan American, Petrouuguay	Inglaterra, Argentina, Bélgica, Bolívia, Brasil, Cazaquistão, Egito, Filipinas, Índia, Itália, Malásia, Rússia, Singapura, Tailândia, Tunísia, Trinidad e Tobago
Enron (EUA)	Transporte de gás natural; cadeia de energia no atacado (petróleo, gás e eletricidade); infra-estrutura	TBG, Gasocidente, Algás (AL), Bahiagás (BA), Compagás (PR), Copergás (PE), Emsergás (SE), UTEs	BG, Gaspetro, Shell, TotalFinaElf, El Paso, BR Distribuidora	EUA, Argentina, Brasil, China, Colômbia, Índia, Trinidad e Tobago, Bolívia
Gaspetro (Brasil)	Subsidiária da Petrobrás, responsável pela comercialização do gás natural no país	TBG, TSB, CEG-Rio (RJ)	BG, Enron, Shell, TotalFinaElf, El Paso, Ipiranga, Tecgas, YPF, Iberdrola, Gas Natural, Pluspetrol, BR Distribuidora	Brasil
Ipiranga (Brasil)	E&P, refino, transporte e distribuição de petróleo e derivados, transporte de gás natural, indústria petroquímica, fabricação de óleos	TSB, Blocos Licitados	Gaspetro, Tecgas, TotalFinaElf, YPF	Brasil, Argentina, Chile
Shell (Holanda / Reino Unido)	E&P e distribuição de petróleo e gás natural; fabricação e distribuição de lubrificantes; geração de energia elétrica; estudos de fontes renováveis; indústria química	TBG, Gasocidente, Comgás (SP), Blocos Licitados, UTEs	BG, Enron, Gaspetro, TotalFinaElf, El Paso, Petrobras, Enterprise Oil, Transredes, ESSO, Mobil, Petrogal, BP, British Borneo	Oriente Médio, Europa, África do Sul, Argentina, Brasil, Bolívia, Canadá, China, Colômbia, Equador, EUA, Índia, Japão, Malásia, Peru, Rússia, outros.

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da ANP e das *homepages* das empresas.

ANEXO I – PRINCIPAIS AGENTES DO MERCADO BRASILEIRO DE GÁS NATURAL – Continuação

Empresa	Atividades	Participações no Brasil (nas Atividades da Cadeia de Produção de Gás Natural e energia)	Parceiros no Brasil (nas Atividades da Cadeia de Produção de Gás Natural)	Área Geográfica de Atuação / Mercados Estratégicos
TotalFinaElf (França / Bélgica)	E&P, refino e distribuição de petróleo e derivados, distribuição de lubrificantes, comercialização de GLP, transporte e distribuição de gás natural	TBG, TSB, Blocos Licitados	BG, Enron, Gaspetro, Shell, YPF, Tecgas, Ipiranga, Petrobras, Enterprise, ESSO	França, Argélia, Argentina, Bolívia, Brasil, Canadá, Cazaquistão, China, Colômbia, EUA, Índia, Inglaterra, Itália, México, Nigéria, Rússia, Trinidad e Tobago, Venezuela, Oriente Médio
El Paso (EUA)	E&P de petróleo e gás natural; transporte, armazenamento e processamento de gás natural; geração de energia elétrica; serviços de telecomunicações	TBG, Blocos Licitados, UTEs	BG, Enron, Gaspetro, Shell, TotalFinaElf, Petrobras, Petroserv	EUA, Brasil, Eslováquia, Hungria, Inglaterra, Portugal, República Tcheca, Turquia
Agip (Itália)	Produção, refino e distribuição de petróleo e derivados e gás natural	GasBrasileiro (SP), Blocos Licitados	ENI, Texaco, YPF, Petrobras	Itália, Arábia Saudita, Brasil, China, Equador, Espanha, EUA, França, Indonésia, Portugal, Romênia, Rússia, Venezuela
Repsol-YPF (Espanha / Argentina)	Petroleira que atua de forma integrada nos setores de petróleo, química, gás e eletricidade	Gas Natural (RJ), TSB, Blocos Licitados, CEG (RJ), CEG-Rio (RJ), Gas Natural Sul (SP), UTEs	Gaspetro, Ipiranga, Tecgas, TotalFinaElf, Santa Fe, Petroserv, Petrobras, JAPEX, Texaco, Agip, Unocal, BG, Statoil, Enterprise	Espanha, Argentina, Alemanha, Argélia, Bolívia, Brasil, Cazaquistão, Chile, Colômbia, Dinamarca, Equador, França, Indonésia, Inglaterra, Líbia, Marrocos, México, Peru, Portugal, Trinidad e Tobago, Venezuela
BR Distribuidora (Brasil)	Distribuição de petróleo e derivados e gás natural	Algás (AL), Bahiagás (BA), CEG (RJ), CEG-Rio (RJ), Cegás (CE), Compagás (PR), Copergás (PE), Emsergás (SE), E.Santo (ES), MSGás (MS), PBGás (PB), Potigás (RN), Rongás (RO), SCGás (SC), Sulgás (RS)	Enron, Pluspetrol, Gaspetro, Gas Natural, Iberdrola	Brasil

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da ANP e das *homepages* das empresas.

ANEXO II – EMPRESAS QUE PARTICIPAM DA ATIVIDADE DE E&P

Nas três rodadas de licitação de blocos efetuadas pela ANP até o momento, 45 empresas adquiriram participação nos blocos para executarem as atividades de exploração e desenvolvimento. Estas empresas, ordenadas alfabeticamente, são as seguintes: Agip, Amerada Hess, BG, BP, British Borneo, CBPI, Chevron, Coastal, El Paso, Enterprise Oil, ESSO, Frade Japão Petróleo Ltda., Ipiranga, JAPEX, Kerr-McGee, Koch, Maersk, MOBIL, Ocean, Odebrecht, Pan Canadian, Pennzenergy, Perez Companc, Petrobrás, Petrogal, Petróleo Trevo, Petroserv, Phillips, Queiroz Galvão, Rainier, Samson, Santa Fe, Shell, Sipetrol, SK, SOTEP, Statoil, TDC, Tecpetrol, Texaco, TotalFinaElf, Unocal e UP.

ANEXO III – PARTICIPAÇÃO ACIONÁRIA POR EMPRESA NA ATIVIDADE DE TRANSPORTE

	TBG	TSB	Gasocidente
BBPP¹	29		
Enron	4		50
Gaspetro	51	25	
Ipiranga		20	
Shell	4		37,5
Tecgas		15	
TotalFinaELF		25	
Transredes²	12		12,5
YPF		15,0	

¹ Os 29% de participação da BBPP na TBG estão divididos da seguinte forma: 9,66 % BG, 9,66% El Paso e 9,66% Totalfina Gas e Power Brazil

² Os 12% de participação da Transredes na TBG estão divididos da seguinte forma: Enron 3%, Shell 3% e FP Bolívia 6%.

Fonte: ANP.

ANEXO IV – PARTICIPAÇÃO ACIONÁRIA POR EMPRESA NA ATIVIDADE DE DISTRIBUIÇÃO

	Estado	BR Dist.	Petros	BG	Shell	Enron	Gas Natural	Iberdrola	Agip	ENI	Pluspetrol	Gaspetro	Petrobras	BNDESPar	Outros
Algás - AL	51,0	24,5				24,5									
Bahiagás - BA	51,0	24,5				24,5									
CEG - RJ**			12,00				18,89	9,87			2,25		13,38	34,54	9,07
CEG-RIO - RJ**		25					25,12	13,13			3,00	32,09			1,66
Cegás - CE	51	24,5													24,5
Cigás - AM*	100														
Comgás - SP				72,74	19,86										7,04
Compagás - PR		24,5				24,1									51
Copergás - PE	51	24,5				24,5									
Emsergás - SE	51	24,5				24,5									
E. Santo - ES		100													
GasBrasiliiano - SP*									51	49					
Gasmig - MG	4,88														95,12
Gas Natural Sul - SP*							100								
MSGas* - MS	51	49													
PBGás - PB	51	24,5				24,5									
Potigás - RN	51	24,5													24,5
Rongás - RO*	51	24,5													24,5
SCGás - SC	51	23				23									3
Sulgás - RS	51	49													

* Empresas que ainda não entraram em operação.

** Já considerando a compra da Petrobras.

Fonte: ANP

ANEXO V – INTEGRAÇÃO VERTICAL NAS INDÚSTRIAS DE GÁS NATURAL E ENERGIA ELÉTRICA NOS EUA

Holding	Gás Natural					Energia Elétrica			TOTAL
	Transporte	Produção	Processamento	Distribuição	Comercialização	Geração; Transmissão e Distribuição	Comercialização	Cogeração	
Coastal Corp.	X	X	X		X			X	5
Columbia Energy Group	X	X	X	X	X		X	X	7
Consolidated NG Co.	X	X		X	X		X		5
Duke nergy Corp.	X		X		X	X	X		5
El Paso Energy Corp.	X				X		X		3
Enron Corp.	X	X			X	X	X		5
KN Energy Inc.	X		X	X	X		X		5
MDU Resources Group Inc.	X	X	X	X		X			5
Northern States Power	X			X		X			3
PG&E Corp.	X		X	X	X	X	X		6
Questar Corp.	X	X	X	X	X		X		6
Reliant Energy Inc.	X		X	X	X	X	X		6
Sonat Inc.	X	X			X		X		4
Williams Companies Inc.	X	X	X		X		X		5
TOTAL	14	8	9	8	12	6	11	2	

Fonte: EIA.

Apenas a título ilustrativo é apresentada esta tabela que mostra que a empresa com empreendimentos em um menor número de atividades, participa em três segmentos da cadeia do gás e/ou energia elétrica.