

Nota Conjunta



COMITÊ DE PROMOÇÃO DA CONCORRÊNCIA NO MERCADO DE GÁS NATURAL DO BRASIL

segunda-feira, 8 de julho de 2019

Rumo ao novo mercado de gás

INTRODUÇÃO

Este texto sintetiza as medidas tomadas pelo Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) em 24 de junho de 2019, as quais instituem o início do Novo Mercado de Gás (NMG). Essas medidas foram discutidas no âmbito do Comitê Interministerial de Promoção da Concorrência no Mercado de Gás Natural do Brasil, instituído pelo CNPE em 9 de abril deste ano, objetivando a abertura, a modernização e o aumento da concorrência no referido mercado.

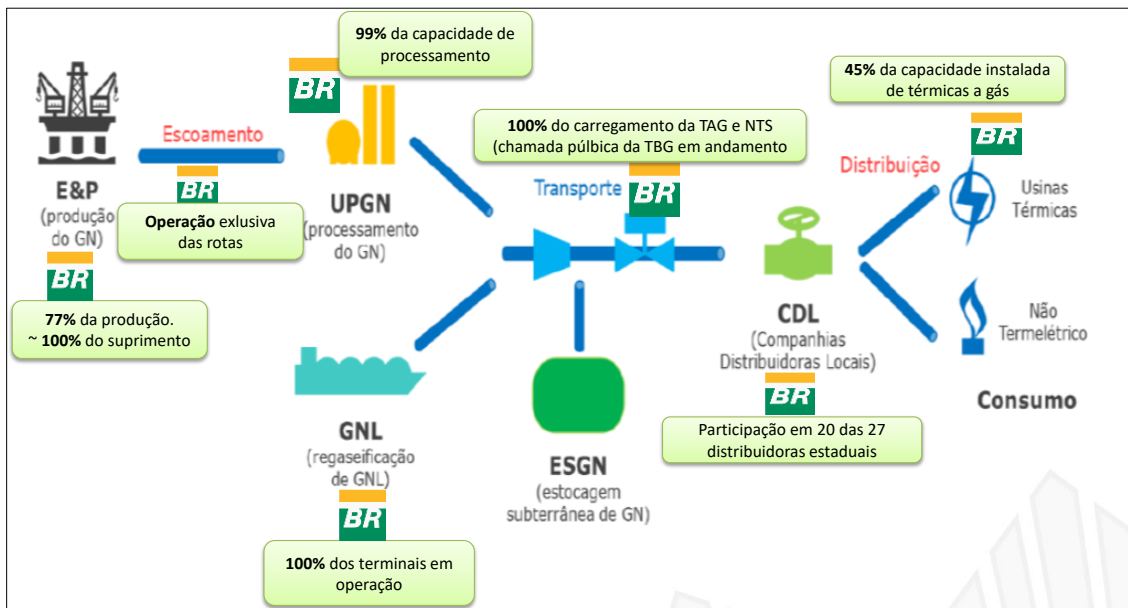
Nesse intuito, na primeira seção, é feito um breve diagnóstico, evidenciando também as oportunidades do setor de gás natural no Brasil e suas perspectivas. Na segunda, são explicitados os problemas regulatórios e concorrenciais encontrados em cada segmento da cadeia brasileira de gás natural. Na terceira, explica-se como o referido Comitê endereçou tais problemas, com as respectivas medidas expostas na quarta seção. Ainda, na quinta seção, quantificam-se os benefícios econômicos esperados com o NMG, o qual, em conjunto com a aprovação da reforma previdenciária, pretende ancorar a retomada do crescimento econômico brasileiro. Na sexta, descreve-se a importância do monitoramento das medidas implantadas. Por fim, considerações finais são apresentadas na última seção.

1. AS OPORTUNIDADES DO MERCADO DE GÁS NATURAL: BREVE DIAGNÓSTICO, OPORTUNIDADES E PERSPECTIVAS

1.1 Breve Diagnóstico

A infraestrutura de todos os segmentos da cadeia produtiva brasileira do gás natural (produção, escoamento, processamento, transporte, carregamento e distribuição) foi construída e operada pela Petrobras, que continua dominante, com forte concentração de mercado em todos os elos dessa cadeia, conforme ilustrado na Figura 1.

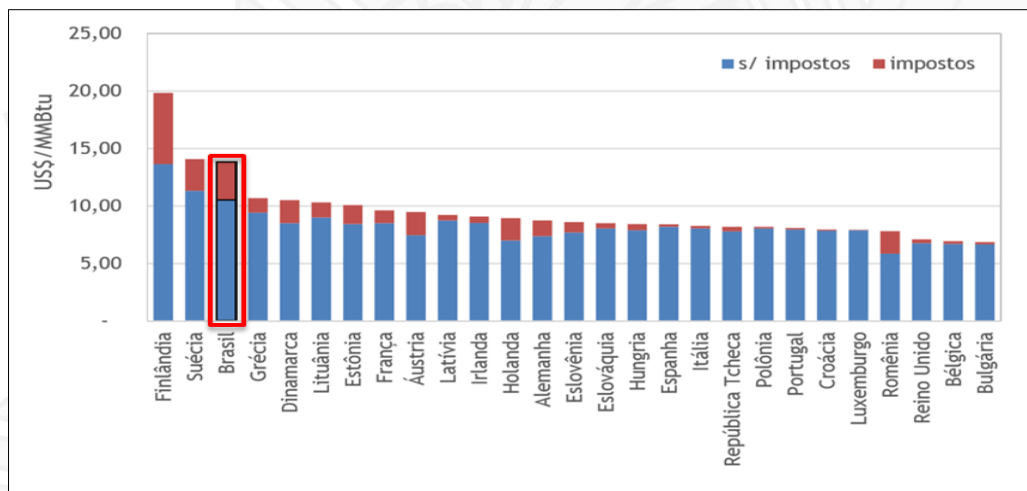
Figura 1 – Ilustração do mercado de gás brasileiro – *Status quo*



Fonte: modificado de Empresa de Pesquisa Energética (EPE) – 2019 – por ME/Fazenda/Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria (Secap).

Além de concentrado, o mercado de gás natural brasileiro apresenta uma configuração regulatória sem incentivos à eficiência em todos os segmentos da cadeia, principalmente no de distribuição. Isso leva à estagnação e a preços pouco competitivos, conforme Figura 2, que evidencia o Brasil como um dos países com maior custo (para a indústria) de gás natural, com um preço próximo de US\$ 14/MMBtu. A título de ilustração, em 2018, o preço médio de gás natural para consumidores industriais em países da Europa foi de US\$ 8,84 /MMBtu. Por sua vez, nos EUA, em 2018, este preço foi de US\$ 3,89 /MMBtu (EPE, 2019)¹.

Figura 2 – Comparação dos preços de gás natural para o consumidor industrial – média 1º semestre de 2018



Fonte: EPE, 2019.

¹ Disponível em: <http://epe.gov.br/sites-pt/publicacoes-dados-abertos/publicacoes/PublicacoesArquivos/publicacao-369/INFORME%20-%20Compara%C3%A7%C3%B5es%20de%20Pre%C3%A7os%20de%20G%C3%A1s%20Natural.pdf>



1.2 Oportunidades

Nos anos de 2016 a 2017, um grupo interministerial que gerou o programa “Gás para Crescer” diagnosticou e explicitou os aperfeiçoamentos necessários ao marco legal e regulatório para abertura e consequente modernização e crescimento do mercado de gás natural no Brasil, resultando em um Projeto de Lei (PL) que não tem prosperado, em termos de tramitação, no Congresso Nacional (CN).

No atual governo, a perfeita sintonia entre os ministros de Minas e Energia e da Economia e um conjunto de fatores convergentes permitem colocar em prática os aperfeiçoamentos sugeridos pelo “Gás para Crescer”, acelerando a abertura do mercado de gás natural por meio de medidas infralegais. Entre esses fatores, destacam-se os seguintes:

- Significativas descobertas de gás natural no pré-sal das bacias de Campos e Santos e em Sergipe, com perspectiva de dobrar a produção de gás natural em até oito anos;
- Resolução do acordo de cessão onerosa – que tramita no governo desde 2014, permitindo a realização dos leilões do excedente da cessão onerosa ainda neste ano;
- O reposicionamento estratégico da Petrobras focando em exploração e produção (E&P) em águas profundas, em virtude de maior necessidade de recursos financeiros para explorar as oportunidades trazidas pelo pré-sal, com consequentes desinvestimentos em outros segmentos, entre eles o de gás natural;
- Interesse da Petrobras em celebrar termo de compromisso (para suspensão e arquivamento de inquérito administrativo) com a autoridade de defesa da concorrência, o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE);
- Programas de Fortalecimento das Finanças Estaduais (PFE) e de Equilíbrio Fiscal (PEF) do governo federal para destinar recursos para estados, incentivando-os à adesão a modernas práticas regulatórias no setor de distribuição de gás natural.

Aliado a esses fatores, vale também destacar que ajustes recentes no marco legal e na regulação do setor de E&P resultaram no retorno ao país de grandes petrolíferas mundiais presentes nos leilões recentes do pré-sal, como a ExxonMobil, Repsol, Total e Chevron, assim como no fortalecimento da posição de outras empresas internacionais no Brasil, como a Equinor, Shell e BP Energy.

Através desses leilões houve também a entrada de empresas que nunca estiveram no Brasil, como a CNOOC e Qatar Petroleum. Portanto, o aumento da oferta de gás natural associado ao petróleo do pré-sal pode ocorrer por meio de várias empresas, cerca de 30 já estão presentes no alto-mar do Brasil, e não apenas, necessariamente, pela Petrobras.

E o que faltaria para essas outras 30 empresas ofertar gás natural no Brasil? O acesso a todos os segmentos da cadeia produtiva brasileira do gás natural. É justamente esse acesso que o conjunto de medidas infralegais - resultante do aludido conjunto de fatores convergentes - pretende viabilizar por meio do Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) e do Termo de Compromisso (TCC) conduzido pelo CADE, em comum acordo com os interesses estratégicos da Petrobras.

Nesse sentido, deve-se mencionar que, posteriormente, nos próximos meses, essas medidas serão reforçadas por outras no CN, a fim de que as medidas propostas – de forma infralegal – à atual empresa dominante no setor (Petrobras) sejam, de maneira isonômica, aplicadas a qualquer outra empresa, impedindo que surjam monopólios privados no setor nacional de gás natural; reforçando, também, a segurança jurídica das medidas infralegais.



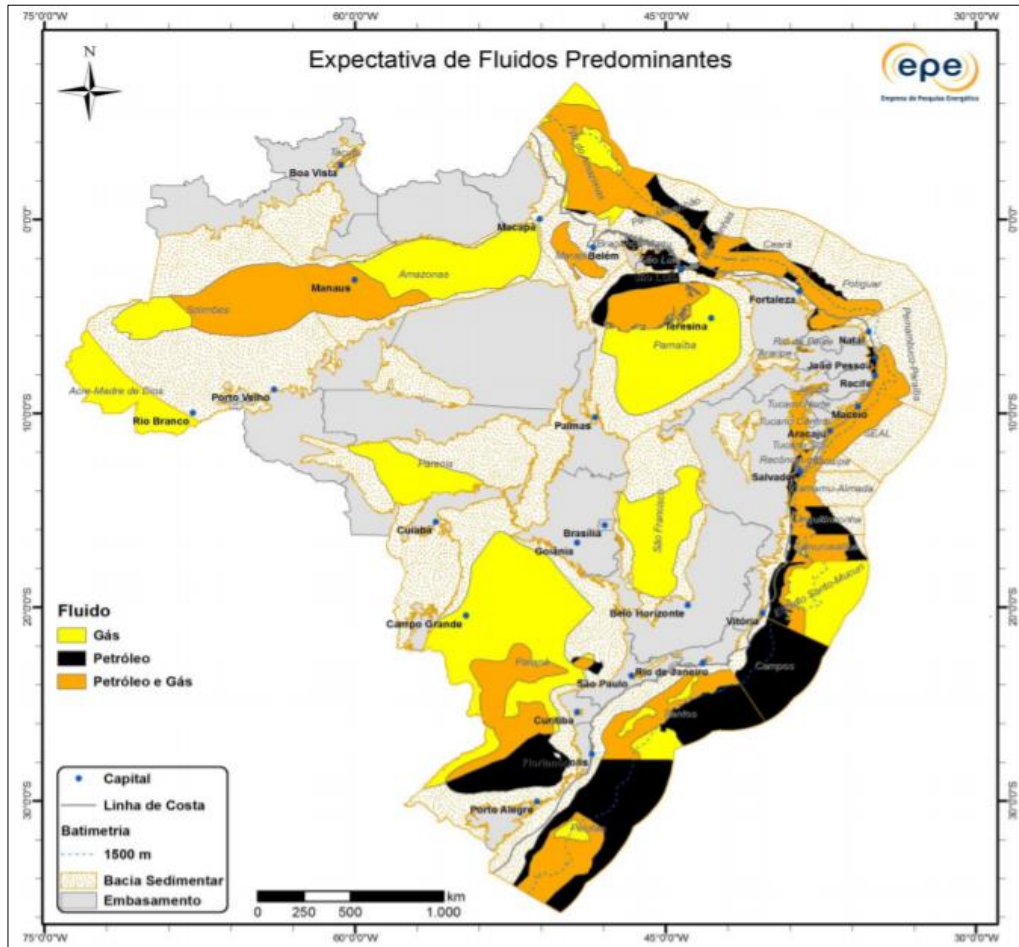
Nesse PL posteriormente discutido e elaborado pelo CN, não será tratado da distribuição do gás natural, que é um monopólio estadual. O governo federal espera que o aumento de oferta do gás natural promovido pelo maior acesso aos dutos de escoamento de produção, transporte e unidades regaseificadoras, assim como aos terminais GNL, seja absorvido nos estados por meio das mudanças regulatórias *voluntárias* na distribuição do gás, tais quais as recentemente implantadas no Rio de Janeiro (RJ) e Espírito Santo (ES).

Isso porque se entende que, tal qual ocorreu com o atual governador do RJ, haverá também percepção pelos demais governadores que tais mudanças trarão vantagens competitivas na atração de indústrias para os estados sob seus comandos. Todavia, apesar de haver evidentes benefícios econômicos nessas mudanças regulatórias, o governo federal as incentivará por meio tanto do PEF quanto do PFE, acelerando tais alterações regulatórias modernizantes.

1.3 Perspectivas

Além dessas outras 30 empresas potenciais ofertantes de gás no alto-mar brasileiro, há que se citar o potencial de oportunidades ainda pouco exploradas de produção de gás natural em terra. Este, além de contribuir para o aumento da oferta de gás natural no Brasil, possui, sobretudo, o condão de internalizar o desenvolvimento econômico do país. Isso porque, diferentemente do gás associado ao petróleo do pré-sal, que tende a ser mais aproveitado pelos estados litorâneos, o gás em terra está substancialmente presente no “interior” do Brasil, como pode ser visto na Figura 3, onde os espaços “em amarelo e laranja” representam as oportunidades de “gás em terra” que podem ser exploradas.

Figura 3 – Oportunidades de exploração de Gás e Petróleo em terra



Fonte: EPE.

Vale também mencionar que as oportunidades do “gás em terra” tendem a ser mais aproveitadas pelas médias empresas, em vez de grandes empresas, como ocorre na exploração do pré-sal. Nesse sentido, nas perspectivas do Novo Mercado de Gás (NMG), que inicia sua implantação por meio da resolução do CNPE editada em 24 de junho de 2019, depreende-se que haverá intensa mobilização em busca de oportunidades de negócios e investimentos no mercado de gás natural não apenas de grandes agentes privados, como as multinacionais já existentes no alto-mar brasileiro, mas também de médias empresas.

Essa mobilização também existirá por parte de empresas interessadas em operar ativos que prestam serviços de escoamento, processamento, regaseificação e transporte de gás natural, assim como também existirá por parte dos consumidores (atuais e potenciais) do segmento industrial, onde a demanda pelo gás como insumo energético se encontra estagnada nos últimos dez anos, contribuindo para o processo de desindustrialização observado no Brasil.

Por conseguinte, por meio do acesso das empresas privadas às infraestruturas de escoamento e transporte, a partir dessas mobilizações, em um período relativamente curto, vislumbra-se um cenário em que haja maior oferta de gás natural, a qual, a depender da dinâmica do mercado, pode trazer os preços do gás natural no mercado nacional para patamares competitivos que vigem no mercado internacional, por exemplo, dos atuais cerca de US\$ 14 MM/Btu para algo em torno de US\$ 6 a US\$ 7 MM/Btu, que é o que vige na Bolívia. Esse patamar de preço que pode ser ainda menor em um mercado aberto e competitivo, impulsionando o aumento do consumo em grande escala do gás natural e a retomada do processo de industrialização



nacional.

Na próxima seção, são explicitados detalhadamente os problemas regulatórios e concorrenciais encontrados em cada segmento da cadeia brasileira de gás natural.

2. PROBLEMAS REGULATÓRIOS E CONCORRENCIAIS

O segmento de **upstream** engloba a produção, o escoamento e o processamento do gás natural. Trata-se de um segmento com forte concentração de ativos na Petrobras e pouco avanço tem ocorrido em termos de acesso às infraestruturas de escoamento e processamento. Como resultado, a parcela da produção de campos marítimos (23%) de outras empresas é vendida diretamente para a Petrobras na “boca do poço”, que atua como monopsonista (única compradora) nesse segmento, pois nunca houve incentivos econômicos e regulatórios para a negociação do acesso de outros agentes às infraestruturas da Petrobras.

O segmento de **midstream** é formado pelos gasodutos de transporte. Nesse segmento, observa-se que o um grande obstáculo é a ausência de independência das transportadoras em relação aos demais elos da cadeia de valor do gás natural. Apesar dos movimentos recentes de venda de ativos de transporte, a Petrobras opera toda a malha de gasodutos e possui participação acionária em praticamente todas as empresas, controlando a capacidade de transporte e carregamento existente nesses gasodutos.

Além de possuir o controle acionário da transportadora TBG e participação acionária indireta relevante na TSB por meio da Petrobras Gás S.A. – Gaspetro, a Petrobras possui o direito de nomear 2 dos 10 membros do Conselho de Administração da NTS e TAG, apesar de possuir apenas 10% de participação acionária. Nesse sentido, vale destacar que o exercício de poder de mercado no segmento de transporte não se resume ao controle acionário das transportadoras de gás natural. A Petrobras possui contratos com a NTS e TAG que lhe conferem exclusividade de uso dos gasodutos vendidos. Ou seja, além de operar os gasodutos, a empresa tem toda a malha contratada para injetar o seu próprio gás.

O segmento de **downstream** contempla o serviço de distribuição de gás canalizado nos Estados e no Distrito Federal, que possuem a competência constitucional para sua concessão e regulação. A Petrobras é única vendedora de gás natural para as distribuidoras.

Além disso, a Petrobras possui participações na grande maioria das companhias distribuidoras estaduais, exercendo controle e influência também nas decisões de aquisição de gás. Assim, é a única vendedora de gás natural e também a compradora em muitas distribuidoras estaduais de gás canalizado. Isso acarreta grande poder de mercado sobre formação dos preços finais aos consumidores industriais e residenciais, bem como forte barreira à entrada de outros agentes.

Observa-se que os problemas regulatórios referentes ao segmento downstream estão principalmente relacionados a questões de governança que derivam da participação acionária de agentes da cadeia do gás natural nas companhias de distribuição estaduais, além da necessidade de haver agências reguladoras estaduais autônomas que possam vir a estabelecer instrumentos pautados nas melhores práticas regulatórias internacionais. Na maioria dos casos, as distribuidoras estaduais possuem uma regulação precária ou inexistente, o que leva a um processo de definição de tarifas de distribuição (margem de distribuição) que inibem investimentos de grandes consumidores (industriais).

Os modelos tarifários praticados pelas distribuidoras estaduais não trazem incentivos à eficiência. Em muitos casos, por exemplo, remunera o capital investido da distribuidora com taxas de até 20% ao ano, dissociando-se do custo de oportunidade do capital, que deve ser mensurado com metodologias consagradas de finanças, como o WACC e o CAPM, assim como estabelece remuneração dos custos operacionais em até 20% ao ano (incluindo as perdas e o recolhimento de tributos), incentivando o aumento dos custos em vez da eficiência



operacional.

Assim, dentro das regras de mercado, sem qualquer quebra contratual, o governo federal pretende incentivar maior liberdade aos grandes consumidores para adquirir a molécula de gás natural de comercializadores e produtores, permanecendo a obrigação de remunerar a distribuidora pelo serviço que presta, mas com a fixação de tarifas que possuam racionalidade econômica. Ressaltando-se que, se houver alteração contratual, a mesma não deve ser feita de forma unilateral, mas a partir de um processo de negociação com a distribuidora. Ainda assim, na hipótese de a revisão contratual trazer algum prejuízo para a distribuidora, tal alteração deverá ser compensada por meio do reequilíbrio econômico e financeiro contratual – financiado, sobretudo, pelos recursos do PFE, como será visto adiante, na quarta seção.

3. O COMITÊ DE PROMOÇÃO DA CONCORRÊNCIA DO MERCADO DE GÁS NATURAL DO BRASIL

De antemão, levando-se em conta a experiência e conhecimento adquirido a partir do **Gás para Crescer (2016-2017)**, vale ressaltar que o programa **Novo Mercado de Gás** visa, sobretudo, diante do conjunto atualmente existente de fatores convergentes, acelerar a implantação de um mercado **aberto, dinâmico e competitivo**. Com esse objetivo, constituiu-se, por meio da Resolução nº 9 do CNPE, de 09/04/2019, o **Comitê de Promoção da Concorrência do Mercado de Gás Natural do Brasil**, composto pelo Ministério de Minas e Energia, Ministério da Economia, CADE, ANP e EPE.

Os trabalhos desse Comitê envolveram a realização de mais de 40 reuniões internas ou com agentes externos. Foram recebidos mais de 45 agentes envolvidos ou interessados em todos os segmentos da cadeia produtiva do setor brasileiro de gás natural. Houve também o envio de questionários aos agentes, com respostas consolidadas em relatório. A fim de dar suporte à decisão do CNPE, também foi realizada uma análise multicritério, que se trata de ferramenta estatística que considera diversos impactos de variáveis qualitativas e quantitativas que englobaram as discussões sobre a abertura do mercado.

O relatório técnico final trouxe o detalhamento de todo o contexto do setor e das motivações e estruturação do Comitê, a identificação dos problemas regulatórios e concorrenciais do setor, acompanhadas de suas alternativas de solução. Além disso, trouxe a consolidação, a partir de contribuições recebidas dos agentes, de estimativas dos benefícios potenciais que o conjunto das ações para a abertura do mercado de gás natural poderão trazer à sociedade.

Ao fim e ao cabo, pode-se considerar que o relatório técnico final em conjunto com as outras ações do Comitê no período de 60 dias se configurou como um processo completo e robusto de Análise de Impacto Regulatório – AIR, em linhas com as boas práticas de elaboração e avaliação de políticas públicas, dado que se propõe ainda o monitoramento do processo de abertura com proposta de medidas adicionais, quando necessárias.

4. MEDIDAS ENCAMINHADAS

Em relação às **ações de promoção à concorrência estabelecidas pelo CNPE**, um aspecto essencial – que a diferencia de outras resoluções estabelecidas pelo CNPE – é que tais ações serão precisadas e pactuadas, inclusive com prazos, por meio de um processo que trata da cooperação e do compromisso da Petrobras no sentido de acelerar a abertura do mercado de gás natural, em decorrência de compromissos negociados por meio da celebração de um Termo de Compromisso (TCC) junto ao CADE. Deve-se também destacar que todas as medidas estabelecidas foram exaustivamente discutidas no âmbito do Comitê, não só com o agente dominante, mas com outros de todos os segmentos da indústria do gás natural.



Por conseguinte, a resolução editada pelo CNPE estabelecerá como diretrizes de interesse da política energética que a Petrobras observe algumas medidas estruturais e comportamentais para a abertura do mercado, bem como princípios a serem adotados no processo de transição dessa abertura. Assim, **o TCC**, bilateralmente negociado entre CADE e Petrobras, **servirá para dar enforcement às recomendações estabelecidas pelo CNPE**.

Dentre as mudanças estruturais, espera-se que a Petrobras realize a alienação total das ações que detém, direta ou indiretamente, nas empresas de transporte e distribuição e, até que o processo seja concluído, passe a nomear conselheiros independentes nos termos da governança pelo Novo Mercado da B3, com o objetivo de assegurar a desverticalização funcional das empresas.

Em relação às medidas comportamentais, o objetivo é que a Petrobras, entre outros compromissos:

- Promova o acesso negociado de terceiros a suas Unidades de Processamento de Gás Natural - UPGNs, dutos de escoamento e terminais de GNL;
- Reduza a compra de gás de terceiros;
- Defina as suas demandas nos pontos de entrada e de saída do sistema de transporte, possibilitando a oferta de serviços de transporte adicionais na capacidade remanescente;
- Se necessário, conduza um processo de diminuição de sua participação na venda de gás natural, conforme diretrizes da ANP.

Com as medidas acima encaminhadas tanto no CNPE quanto no TCC entre CADE e Petrobras, encaminha-se a abertura do mercado de gás natural tanto no **upstream** quanto no **midstream**. Por sua vez, os **incentivos a melhorias na regulação estadual do serviço de distribuição de gás canalizado** se darão, principalmente, com a proposição de dois PLs que abordam a promoção de equilíbrio fiscal e fortalecimento dos Estados.

O primeiro instrumento é **Programa de Equilíbrio Fiscal (PEF)**, que já está tramitando no Congresso Nacional, no qual Estados com problemas fiscais, classificados pelo Tesouro Nacional como rating C², poderão receber garantias da União em futuras operações de crédito, desde que se comprometam com medidas de melhoria e transparência fiscal, com limites na contratação de funcionalismo público, a privatização de empresas, redução de incentivos tributários, regras de crescimento de despesas, entre outros. Prevê-se a inclusão de 8 compromissos, dos quais os Estados escolherão 4 para fazer jus aos benefícios do Tesouro. Dentre esses pré-requisitos, consta a adoção de reformas e medidas estruturantes e comportamentais na prestação do serviço de gás canalizado, de forma a refletir boas práticas regulatórias, inclusive no tocante aos consumidores livres, a serem propostas pela ANP.

O segundo instrumento é o **Programa de Fortalecimento das Finanças Estaduais (PFE)**. Trata-se da possibilidade de transferência para os Estados de recursos de participações governamentais de petróleo e gás que hoje são de titularidade da União. Parte dos recursos será distribuída com base em indicadores relativos a melhorias na regulação estadual de gás natural. Nesse sentido, será criado um *ranking* em que os Estados com melhores indicadores receberão mais recursos relativamente aos com piores indicadores. Esse *ranking* será criado pela EPE e levará em conta principalmente os seguintes critérios:

- Adoção de modernas práticas regulatórias, conforme diretrizes da ANP;
- Criação, manutenção e fortalecimento das agências reguladoras estaduais;
- Adesão e manutenção ao acordo SINIEF nº 03/2018 quanto ao ICMS no transporte do gás.

² Portaria MF nº 501/2017, da Secretaria do Tesouro Nacional.



- Privatização da distribuidora estadual de gás canalizado, oportunidade na qual deve ser avaliada a oportunidade e conveniência de revisão das cláusulas contratuais.

Acredita-se que, com os recursos do PFE, todos os estados irão aderir ao NMG, isso porque os benefícios no médio e longo prazo da modernização econômica das regulações estaduais são claros, com aumento de investimentos, geração de empregos e tributos nos estados que modernizarem sua regulação, a partir do potencial de atração de grandes consumidores, como os industriais. Nesse sentido, o estímulo trazido pelo comportamento e resultados (por meio dos benefícios auferidos) de estados que saírem na frente – na agenda de modernização regulatória – deve levar outros estados a também modernizarem suas respectivas regulações.

A modernização da regulação estadual fará com que as margens de distribuição sejam reduzidas. Por outro lado, a redução do preço da molécula, em conjunto com a redução das margens de distribuição, fará com que o mercado consumidor de gás se desenvolva em ritmo bastante superior ao que se verifica atualmente, compensando as distribuidoras de eventual perda decorrente da redução das tarifas. Além dos ganhos estruturais, a modernização regulatória ainda trará novos recursos aos estados por meio do PFE, tornando-se uma agenda com múltiplos benefícios aos estados.

Nesse sentido, sejam pelos benefícios econômicos de médio e longo prazo, sejam pelos benefícios financeiros de curto prazo, os governos estaduais deverão naturalmente aderir ao NMG.

Nesse sentido, Resolução do CNPE trará diretrizes (expostas na Tabela 1) para os Programas PEF e PFE regulamentarem os incentivos voluntários às modernas práticas regulatórias (por parte dos estados), que visam estabelecer um preço competitivo do gás natural no Brasil.

Tabela 1 – Medidas de incentivos que constarão na regulamentação do PEF e PFE

Item	Atual	Objetivo
Consumidores Livres	Regulação pouco efetiva e não uniforme	Diretrizes claras e possibilidade efetiva de migração para o Mercado Livre
Atividade da distribuidoras	Predomina o tratamento conjunto da distribuição e comercialização	Separação das atividades de distribuição e comercialização
Aquisição de Gás Natural	Predominam negociações bilaterais pouco transparentes	Chamadas públicas com possibilidade de participação de todos os produtores/comercializadores
Regulação Econômica	Predomina o Custo do Serviço e revisões tarifárias anuais	Regulação por incentivos à eficiência com revisões tarifárias a cada 4 ou 5 anos
Taxa de Remuneração	Predominam Taxas Definidas no Contrato de Concessão, de até 20% a.a.	Devem ser calculadas pela Agência Reguladora, observado o risco do negócio
Base de Incidência da Taxa de Remuneração	Predomina a incidências sobre a base de ativos e sobre os custos operacionais	Remuneração somente sobre a base de ativos
Custos Operacionais	Predomina não só o reconhecimento dos custos, mas sua remuneração. Premia a ineficiência	Reconhecimento dos Custos Operacionais Eficientes
Estrutura Tarifária	Permite subsídios cruzados entre consumidores	Definida conforme a utilização do serviço pelos segmentos de consumo
Agências Reguladoras	Predominam Agências com pouca autonomia, reduzida transparência e frágil governança	Agências reguladoras fortes, autônomas, com elevado padrão de Governança e Transparência
Capital Social	Predominam Estatais (exceto RJ e SP), embora os estados usualmente tenham 17%	Privatização com análise de revisão de cláusulas econômicas
Ajustes SINIEF (CONFAZ)	Quase todos os estados aderiram	É necessário que todos os estados adiram

Fonte: ME/Fazenda/Secap.

Deve-se deixar claro que é entendimento do Governo Federal que os contratos atualmente vigentes devem ser respeitados e não podem ter suas cláusulas unilateralmente alteradas. Deve haver um processo de revisão bilateralmente negociado com as distribuidoras.

Outro conjunto de medidas (incentivados pelo PEF e PFE) se refere à **simplificação tributária**. Atualmente, o transporte de gás natural tem o mesmo tratamento das demais mercadorias, cuja tributação ocorre sobre o fluxo físico, incompatível com as características de fungibilidade do bem e com operações de otimização de fluxo. Essa barreira impede o regime de entradas e saídas (modelo de E-S), considerado um dos pilares do Novo Mercado Gás. Hoje a tributação só é viável porque a Petrobrás é a única transportadora em operação no país.

Nesse sentido, o Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ) publicou o Ajuste SINIEF nº 03/2018, que permite a desvinculação do fluxo físico do fluxo contratual, adequado para um produto fungível e operação em fluxo contínuo/permanente. Contudo, sem a adesão ainda de todos os estados.

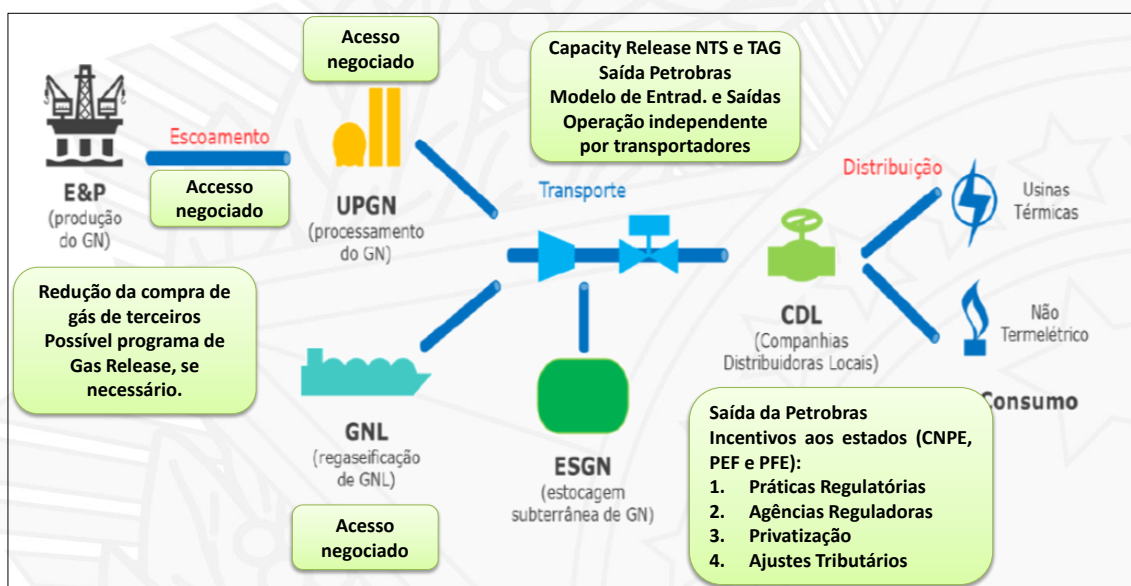
Dessa forma, duas ações serão implementadas no âmbito do CONFAZ, com incentivos de adesão dos governadores tanto via PEF quanto por meio do PFE:

- Previsão de emissão de um documento fiscal para acobertar a injeção de GN no sistema (Entrada) e outro para amparar a retirada do GN do gasoduto (Saída);
- Mudanças no Ajuste SINIEF nº 03/2018: compatibilizar com a existência de um remetente e destinatário, que não contratarão mais o percurso inteiro, mas a entrada e/ou a saída.

Nesse sentido, vale mencionar que as alterações no âmbito do CONFAZ já permitem o funcionamento do modelo de E/S, para que, em um segundo momento, nos próximos meses, no PL que tramitará no CN para aperfeiçoar as medidas infralegais estabelecidas para a implantação do NMG, outras medidas tenham o condão de aperfeiçoar a tributação em um contexto de mercado competitivo.

Por fim, com o início da implantação do NMG, estabelecido, inicialmente, por esta resolução do CNPE, assim como pelo TCC entre CADE e Petrobras, vale ilustrar (Figura 4) a perspectiva do Novo Mercado de Gás a partir do resultado das medidas elencadas.

Figura 4 – Ilustração do Novo Mercado de Gás



Fonte: adaptado de EPE (2019) por ME/Fazenda/Secap.



5. BENEFÍCIOS ESPERADOS

O alto custo do gás natural no Brasil elevou os custos de produção das indústrias energointensivas que utilizam esse insumo. Esse quadro associado à redução dos preços de manufaturados no mundo resultou numa dinâmica de desinvestimento e desindustrialização nacional, que juntos obrigaram o fechamento de empresas em vários segmentos da economia doméstica. O NMG deve trazer um novo cenário para a indústria brasileira.

Outro benefício explícito do NMG diz respeito à viabilização de soluções para a monetização do gás natural do pré-sal, da bacia de SE/AL e outras descobertas em um cenário de expectativa de expressivo aumento na produção futura. Sem o NMG, essa produção traria certamente uma maior reinjeção ou exportação do gás natural produzido, desperdiçando a oportunidade de internalizar (com a geração de maior crescimento econômico) essa riqueza natural brasileira.

Diante da dificuldade de elencar descritivamente todos os benefícios esperados com o NMG, durante os trabalhos do Comitê, realizou-se um levantamento acerca de estimativas de benefícios potenciais advindos de um processo de abertura, modernização e aumento da concorrência no mercado de gás. O ME/Fazenda/Secap fez algumas simulações sobre o impacto no PIB Industrial de um choque nos preços da energia (gás natural e energia elétrica), no intuito de sintetizar tais impactos, ainda que sabendo das limitações estatísticas de tais simulações. Trata-se de uma *proxy* da elasticidade PIB industrial à oferta energética.

Os resultados demonstram que variações percentuais no preço da energia são capazes de transmitir aos demais setores da economia ondas de crescimento no PIB industrial de forma contínua até um novo ponto de equilíbrio. Os resultados são apresentados na tabela 1. Por exemplo, com um choque que traga uma queda de 30% no preço da energia (gás para o setor industrial) irá se verificar no mesmo ano um crescimento da PIB industrial de 6,3% e no ano seguinte um crescimento de 4,1%. Na Tabela 2, é possível acompanhar esses efeitos sobre o PIB industrial em um período de 11 anos, com cenários de queda no preço do gás que variam de -1% a -50%.

Tabela 2 – Impacto no PIB industrial do Novo Mercado de Gás

t (ano)	-1% no preço da energia	-10% no preço da energia	-20% no preço da energia	-30% no preço da energia	-40% no preço da energia	-50% no preço da energia
0	0,212%	2,116%	4,231%	6,347%	8,463%	10,578%
1	0,139%	1,395%	2,790%	4,184%	5,579%	6,974%
2	0,094%	0,938%	1,875%	2,813%	3,751%	4,688%
3	0,064%	0,645%	1,289%	1,934%	2,579%	3,223%
4	0,045%	0,451%	0,903%	1,354%	1,805%	2,256%
5	0,033%	0,328%	0,656%	0,985%	1,313%	1,641%
6	0,023%	0,234%	0,469%	0,703%	0,938%	1,172%
7	0,018%	0,176%	0,352%	0,527%	0,703%	0,879%
8	0,013%	0,134%	0,268%	0,403%	0,537%	0,671%
9	0,010%	0,100%	0,199%	0,299%	0,399%	0,498%
10	0,008%	0,076%	0,152%	0,229%	0,305%	0,381%

Fonte: ME/Fazenda/Secap.

Além disso, o relatório técnico final do referido Comitê analisou diversas informações e concluiu a existência de diversos benefícios potenciais da agenda do Novo Mercado de Gás, como:

- Investimentos, empregos e crescimento econômico;



- Novos investimentos em E&P;
- Novos Investimentos em Escoamento, Processamento e Terminais de GNL;
- Desenvolvimento da distribuição – Crescimento da rede e do consumo residencial e industrial;
- Crescimento da Arrecadação e PIB dos Estados;
- Gás Onshore – internalização de investimentos e empregos. Só 3% das bacias terrestres estão em concessão. Com o NMG, esse percentual deve se elevar substancialmente.

6. MONITORAMENTO DA ABERTURA DO MERCADO

As medidas necessárias à abertura do mercado de gás serão implementadas por diferentes instituições, dentro de suas atribuições legais. Para que a abertura do mercado seja célere e efetiva, é necessário um monitoramento coordenado que avalie a implantação de cada uma das medidas encaminhadas, seu impacto e, quando necessário, proponha ao CNPE as medidas complementares e adicionais para que os benefícios esperados sejam efetivamente concretizados.

Nesse sentido, o MME, em articulação com o ME, a ANP, a EPE e o CADE seguirá acompanhando a agenda do Novo Mercado de Gás, publicando relatórios trimestrais com o *status* da abertura do mercado em todos os segmentos da indústria do gás natural. Além da transparência, a publicação dos relatórios tem por objetivo dar segurança, previsibilidade e alinhar as expectativas dos agentes do mercado. Sempre que identificadas medidas adicionais necessárias à célere abertura do mercado de gás, as mesmas serão encaminhadas para avaliação e decisão dos membros do CNPE.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir do conhecimento e da experiência adquiridos na inciativa Gás para Crescer, bem como o desenho do novo mercado por ela proposto, o Comitê de Promoção da Concorrência do Mercado de Gás Natural no Brasil discutiu medidas para a transição para um mercado concorrencial, de forma célere e segura, conforme apresentado de forma gerencial neste documento.

Oportuno reforçar que os princípios norteadores da agenda de promoção de um mercado concorrencial, entre outros, tratam do respeito à autonomia dos Estados na regulação dos serviços locais de gás canalizado, à autonomia e fortalecimento das agências reguladoras e da autoridade de defesa da concorrência, bem como aos contratos vigentes e governança das empresas.

Com relação às expectativas, os números aqui apresentados representam as melhores estimativas com base nas informações disponíveis. Sabe-se que o preço final e o impacto real se darão pelas condições de mercado. De toda forma, as evidências são claras de que o novo mercado de gás tem potencial de atrair novos investimentos, aumentar a produção de gás natural do Pré-Sal e contribuir para o desenvolvimento da indústria do País, melhorando a segurança energética nacional e aumentando a receita de participações governamentais, inclusive de tributos estaduais, promovendo geração de emprego e renda e crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) e, não menos importante, a redução de emissões de gases de efeito estufa enquanto energético nobre.

Ainda, com o reconhecimento de que o alcance pleno do “Novo Mercado de Gás” somente ocorrerá por meio de um acompanhamento e monitoramento das medidas estabelecidas, deve-se ressaltar a importância de manter o empenho e o engajamento de todos os servidores públicos envolvidos nessa agenda. Isso é



fundamental para a efetividade e sucesso da transição para este novo mercado.

Finalmente, oportuno reforçar, conforme apresentado ao longo deste documento, que o engajamento dos Estados e do Distrito Federal é de fundamental importância para o alcance pleno dos resultados esperados. Assim, é imperativo que a União, os Estados e o Distrito Federal construam uma aliança em torno dessa abertura, respeitando os contornos legais e os anseios daqueles que esperam este novo momento, que se vislumbra em uma oportunidade para a retomada do crescimento econômico nacional.

