

NOVO MARCO REGULATÓRIO DO GÁS NATURAL NO BRASIL: LEI Nº 14.134 DE 2021

INTRODUÇÃO

No Brasil, o petróleo historicamente detinha maior interesse comercial do que o gás natural, por isso, caso o gás estivesse associado ao óleo, era queimado ou utilizado para reinjeção nos poços. No entanto, a partir de novas descobertas de jazidas na década de 80, obteve-se reservas de gás não associado na Bacia de Campos em quantidade considerada significativa. Frente à proibição da queima do início dos anos 2000, foi necessário que uma legislação específica fosse criada para a consolidação do gás na economia brasileira. Para tanto, uma legislação para o transporte, distribuição, comercialização e estocagem de gás foi gestada, porque inexistia.

O marco regulatório data do ano de 2009 com a criação da Lei 11.909, que teve o intuito de priorizar os elos da cadeia produtiva do gás natural, à exceção da Exploração & Produção (E&P), que está contemplada na Lei 9.478 de 1997.

A Petrobras, representando os interesses da União, esteve presente no patrocínio da inserção do gás natural na matriz energética nacional desde a sua criação. Além do interesse econômico associado à participação do gás natural na matriz brasileira, este energético também é considerado mais sustentável, porque, como é um combustível fóssil de menor intensidade de carbono se comparado aos demais, mitiga as emissões de gases que contribuem para o efeito estufa. Porém, o setor gasífero nacional pouco se desenvolveu, apesar do marco regulatório de 2009. Sendo assim, dois caminhos foram traçados pela União para que o setor iniciasse um processo de crescimento mais robusto. A partir de 2015, os caminhos foram: a) a política de desinvestimentos da Petrobras iniciada em 2016, com a venda de subsidiárias e da participação na distribuição de gás estadual entre outras iniciativas correlacionadas (RAMOS & BONE, 2020); e b) a criação da Lei nº 14.134 de 2021 em substituição à Lei nº 11.909 de 2009 (BRASIL, 2021a).

Diante destas iniciativas de incrementar as atividades de transporte, distribuição, comercialização e estocagem do gás natural, monopolizadas pela Petrobras, e o advento da nova Lei, o objetivo principal deste artigo é apontar os principais aspectos da Lei 14.134 de 2021, no que diz respeito a: desverticalização do setor, criação dos entes Gestor de Área de Mercado, Conselho de Usuários e Administrador do Mercado de Gás e efeitos nos consumidores finais, em especial nos consumidores livres. Como objetivos específicos, buscar-se-á verificar: a) as mudanças na relação entre os transportadores e carregadores, a partir da desverticalização da cadeia produtiva; b) a criação de entes, visando organizar o setor; c) os efeitos da nova legislação nos consumidores finais. Para isto, o presente artigo será dividido em três seções, além da introdução e conclusão. O período de análise refere-se ao ano de 2021 e a principal fonte das informações advém dos poderes executivo e legislativo e autarquias.

1 – DESVERTICALIZAÇÃO DO SETOR: A NOVA RELAÇÃO ENTRE O TRANSPORTADOR-CARREGADOR

A atividade de transporte de gás na nova Lei passa a funcionar sob o regime de autorização, concedida pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP). Isso significa que não é mais necessário um longo processo de licitação que, aos olhos do mercado, impediu o crescimento da oferta de transporte e mantinha a demanda praticamente inexistente. Para melhor entender as mudanças na nova Lei, novas definições foram apresentadas no Art. 3º, em especial nos incisos IX, XXXVII e XLI sobre a relação transportador-carregador (BRASIL, 2021a):

“Art. 3º Ficam estabelecidas as seguintes definições para os fins desta Lei e de sua regulamentação:

IX - carregador: agente que utiliza ou pretende utilizar o serviço de transporte de gás natural em gasoduto de transporte, mediante autorização da ANP;

XXXVII - serviço de transporte: serviço por meio do qual o transportador se obriga a receber ou entregar volumes de gás natural em atendimento às solicitações dos carregadores, nos termos da regulação da ANP e dos contratos de serviço de transporte;

XLI - transportador: empresa ou consórcio de empresas autorizados a exercer a atividade de transporte de gás natural”.
(grifo do autor)

Os transportadores e carregadores possuem uma relação comercial específica ao transporte de gás natural. O carregador é um potencial demandante do combustível e, na necessidade de abastecimento do mercado, contrata o serviço de transporte.

A tarifa relativa ao transporte do gás não obedece às leis da oferta e da demanda, porque é indicada pelo transportador e aprovada pela ANP, após consulta pública. A ANP, por sua vez, estipula a receita máxima permitida ao transportador; dada uma determinada capacidade do duto, a tarifa será aquela que cobre os custos e uma determinada margem de lucro.

No que se refere às possíveis interconexões de gasodutos, cabe aos transportadores permitir que outros transportadores se conectem para que a malha se expanda, sempre com a anuência da ANP. As conexões de vários gasodutos de transporte devem obedecer às especificações do gás estabelecidas pela ANP e/ou conforme contrato firmado entre os transportadores e carregadores, contanto que não haja prejuízo às demais partes envolvidas na cadeia produtiva. Todos os contratos firmados devem ter a aprovação final da ANP.

Dentre as disposições do novo marco sobre a atividade de transporte, destaca-se o Art. 5, que discorre sobre a independência no transporte, ou seja, não é previsto que as empresas transportadoras tenham qualquer elo comercial, administrativo ou patrimonial com outras empresas do setor, desde a exploração até a comercialização (BRASIL, 2021a):

“Art. 5º O transportador deve construir, ampliar, operar e manter os gasodutos de transporte com independência e autonomia em relação aos agentes que exerçam atividades concorrenciais da indústria de gás natural.” (grifos do autor)

Entende-se que as atividades devem ser realizadas de forma autônoma entre os agentes das diversas etapas da cadeia do gás natural para que não haja concentração de mercado. Esta independência significa desverticalização.

A desverticalização da relação entre o transportador e carregador e demais empresas do setor representa uma importante mudança frente à Lei 11.909 de 2009. A Lei 11.909 não versou sobre o assunto, logo, não impediu que os transportadores fossem também carregadores e detivessem algum poder sobre qualquer outra empresa do setor.

A estratégia de desverticalização visa à dinamização do mercado através da repartição das etapas da cadeia produtiva entre agentes independentes que atuam no setor. Por agente independente tem-se empresas que participam em somente um elo do ciclo de produção e que não possuem influência em nenhuma outra etapa. No caso do gás natural, a desverticalização está definida no Art. 5, parágrafos 1 e 2 (BRASIL, 2021a):

“§ 1º É vedada relação societária direta ou indireta de controle ou de coligação, nos termos da Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976, entre transportadores e empresas ou consórcio de empresas que atuem ou exerçam funções nas atividades de exploração, desenvolvimento, produção, importação, carregamento e comercialização de gás natural.

§ 2º É vedado aos responsáveis pela escolha de membros do conselho de administração ou da diretoria ou de representante legal de empresas ou consórcio de empresas que atuem ou exerçam funções nas atividades de exploração, desenvolvimento, produção, importação, carregamento e comercialização de gás natural ter acesso a informações concorrencialmente sensíveis ou exercer o poder para designar ou o direito a voto para eleger membros do conselho de administração ou da diretoria ou representante legal do transportador.”

Uma relação de controle ou de coligação entre as empresas do setor implica na participação mútua destas no processo decisório. Essa participação pode ocorrer de diversas formas; no entanto, quando se trata de controle, é imposto que a sociedade investidora atue de forma decisiva e permanente na administração da outra. O poder de mercado concentrado em uma única empresa ou em um único consórcio, usando desta relação, é visto como nocivo ao crescimento, porque pode encarecer o produto ou serviço oferecido aos consumidores finais.

Visando gerar competição, o parágrafo 1 do Art. 5 proíbe qualquer relação direta ou indireta entre os transportadores e as demais empresas que atuam nas diferentes etapas da cadeia do gás natural. Entende-se como relação direta aquela que é imediata entre as partes e indireta, aquela que é feita por intermédio de outra empresa, ligada ou não à atividade principal (p.ex.: banco ou corretora).

O parágrafo 2 do Art. 5 impede a formação de uma cadeia vertical de produção do gás natural através da proibição de qualquer representante legal ou com influência em uma empresa ou consórcio a atuar nas atividades de exploração, desenvolvimento, produção, importação, carregamento e comercialização. É vedado o acesso a qualquer informação que possa criar uma situação de vantagem concorrencial, assim como ter influência ou direito a voto para eleger membros da administração, do conselho e/ou ter um representante legal de transportadoras. Dada a desverticalização do setor, foi preciso que este se organizasse mediante a criação de novos entes representativos.

2 - NOVOS ENTES DA CADEIA PRODUTIVA DO GN

O novo marco do gás introduziu três entes que passaram a compor o setor de gás, além da presença da agência reguladora: Gestor de Área de Mercado, Conselho de Usuários e Administradora de Mercado de Gás. O objetivo conjunto destes entes é garantir o equilíbrio do mercado.

O Gestor de Área de Mercado tem o propósito de organizar os transportadores que operam em uma mesma área de capacidade, isto é, se cada transportador tem uma capacidade de movimentação de gás nos dutos, a soma das capacidades deve ser monitorada para que não haja ociosidade. O Art. 14 dispõe sobre o assunto (BRASIL, 2021a).

“Art. 14. Os transportadores que operem em uma mesma área de mercado de capacidade deverão constituir gestor de área de mercado, nos termos da regulação da ANP.”

O inciso III do Art. 3 define área de mercado de capacidade, a saber (BRASIL, 2021a):

“III – (...) delimitação do Sistema de Transporte de Gás Natural onde o carregador pode contratar acesso à capacidade de transporte nos pontos de entrada ou de saída por meio de serviços de transporte padronizados”.

Portanto, para dar conhecimento ao mercado demandante (carregadores e consumidores), o Gestor publicará relatórios com informações sobre a capacidade em uso e a ociosa, bem como a tarifa cobrada para o serviço de transporte.

A elaboração do Plano Coordenado de Desenvolvimento do Sistema de Transporte de Gás Natural é de responsabilidade do Gestor de Área de Mercado, representante dos transportadores e é definido conforme inciso XXX do Art. 3 (BRASIL, 2021a):

XXX - plano coordenado de desenvolvimento do sistema de transporte: plano proposto pelos transportadores que contempla as providências para otimização, reforço, ampliação e construção de novas instalações do sistema de transporte, conforme regulação da ANP”.

O Plano tem como objetivo suprir a demanda por gás natural através do próprio sistema de transporte, diversificar as origens do gás natural e garantir o suprimento desse combustível pelo prazo de 10 anos, conforme estabelecido na regulação da ANP. Isso significa que os transportadores e carregadores deverão estar em constante comunicação, primando pelo equilíbrio entre a oferta e demanda de gás.

Os transportadores constituirão um Gestor de Área de Mercado; os carregadores, por sua vez, deverão constituir um Conselho de Usuário conforme Art. 17 (BRASIL, 2021a):

“Art. 17. Os carregadores deverão constituir conselho de usuários para monitoramento do desempenho, da eficiência operacional e de investimentos dos transportadores.”.

É previsto também no Art. 17, inciso III, que o Conselho de Usuários deverá elaborar relatórios acerca das não conformidades verificadas durante o exercício de sua competência, a serem encaminhados à ANP. Sendo assim, o Conselho atua como um auxiliar da ANP quanto à regulação e fiscalização do serviço de transporte.

As informações referentes à qualidade do serviço de transporte fornecido serão alvo de monitoramento bilateral, ou seja, fornecidas pelo “Gestor dos transportadores” e acompanhadas pelo “Conselho dos carregadores”. Portanto, constitui obrigação do Gestor conforme Art. 15, inciso I:

“I - publicar, de forma transparente, informações acerca das capacidades e tarifas de transporte referentes aos serviços de transporte oferecidos.”

O parágrafo 2 do Art. 17 define a contribuição do Conselho para o monitoramento da disponibilidade e uso da capacidade de transporte (BRASIL, 2021a):

“§ 2º As informações necessárias para o monitoramento deverão ser requisitadas aos respectivos gestores de áreas de mercado.”

O constante monitoramento das informações sobre a capacidade dos ofertantes e a demanda efetiva para o serviço de transporte deverá propiciar aos consumidores finais conhecimento sobre a lógica da tarifação e o uso da capacidade dos dutos. Porém, para que os preços finais do gás natural sejam o resultado da barganha entre os ofertantes e demandantes, serão necessários o monitoramento e a fiscalização por parte da ANP quanto à precificação determinada pelas distribuidoras/comercializadores para com os consumidores finais de gás natural.

Na distribuição e comercialização de gás natural, o novo marco regulatório se assemelha ao que ocorre hoje no Brasil no setor de energia elétrica. Para que haja a comercialização do gás natural devem ser realizados contratos padronizados de compra e venda desse combustível, sob a tutela da Administradora de Mercado de Gás mediante celebração de acordo de cooperação técnica com a ANP, vide inciso XIX do Art. 3 (BRASIL, 2021a):

“XIX – entidade administradora de mercado de gás natural: agente habilitado para administrar o mercado organizado de gás natural mediante celebração de acordo de cooperação técnica com a ANP;”

Caberá à Administradora de Mercado de Gás registrar os contratos de comercialização no mercado organizado, certificar se os agentes cumprem os regulamentos e criar um fluxo de informações com os Gestores de Área de Mercado, que representam os transportadores. Este ciclo de monitoramento permitirá que a capacidade dos dutos esteja sempre sendo utilizada e que a demanda efetiva dos carregadores seja atendida. Por fim, os comercializadores, de posse destas informações e com a disponibilidade de gás, poderão suprir a demanda final.

É importante salientar que na Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB) de 1988, Art. 25 e parágrafo 2, fica delegado aos Estados autonomia quanto à exploração do transporte de gás canalizado, como segue:

“Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.

§ 2º 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 a sua regulamentação.”

Ressalta-se que aos Estados cabe o transporte de gás canalizado; ficando abertas as demais modalidades de transporte.

A ANP permanece presente junto à regulação estadual, como previsto no Art. 33 (BRASIL, 2021a):

“Art. 33. Caberá à ANP acompanhar o funcionamento do mercado de gás natural e adotar mecanismos de estímulo à eficiência e à competitividade e de redução da concentração na oferta de gás natural com vistas a prevenir condições de mercado favoráveis à prática de infrações contra a ordem econômica.”

No que se refere à tarifação do gás pelos transportadores e aos preços finais cobrados aos consumidores a despeito da fiscalização da ANP, é importante salientar que possuem lógica diferenciada.

As tarifas de transporte de gás natural são propostas pelo transportador e aprovadas pela ANP, após consulta pública. O preço final do gás, por sua vez, é regido pela oferta e demanda, podendo impactar em uma redução dos preços quando a oferta estiver maior do que a demanda e um aumento quando o oposto. Sendo assim, a ocorrência de preços reduzidos ao consumidor final só ocorre quando houver excesso de oferta no mercado, independentemente da tarifa cobrada pelo transportador ao carregador.

O acompanhamento do mercado de gás pela ANP em todos os níveis tem o propósito de impedir abusos de poder econômico que poderão prejudicar, em última análise, o crescimento do mercado e o consumidor final, elo considerado o mais frágil.

A Lei 14.134/2021 ao criar três entes visa organizar o mercado de gás natural para que seja determinado um preço final mais competitivo e atrativo para os consumidores finais.

3 – CONSUMIDORES FINAIS DE GN

Os consumidores finais de gás natural são identificados conforme as funções exercidas no referido mercado, podendo ser: consumidores cativos ou livres, autoprodutor ou autoimportador.

O Art. 3 apresenta as referidas definições de consumidores finais nos incisos IV, V, XIV e XV para os fins desta Lei e de sua regulamentação, são elas (BRASIL, 2021a):

“IV - autoimportador: agente autorizado a importar gás natural que, nos termos da regulação da ANP, utiliza parte ou a totalidade do produto importado como matéria-prima ou combustível em suas instalações industriais ou em instalações industriais de empresas controladas e coligadas;

V - autoprodutor: agente explorador e produtor de gás natural que, nos termos da regulação da ANP, utiliza parte ou totalidade de sua produção como matéria-prima ou combustível em suas instalações industriais ou em instalações industriais de empresas controladas e coligadas;

XIV – consumidor cativo: consumidor de gás natural que é atendido pela distribuidora local de gás canalizado por meio de comercialização e movimentação de gás natural;

XV - consumidor livre: consumidor de gás natural que, nos termos da legislação estadual, tem a opção de adquirir o gás natural de qualquer agente que realiza a atividade de comercialização de gás natural;”(grifo do autor)

A diferença entre o autoimportador e o autoprodutor é a forma como o gás natural é obtido: enquanto o primeiro importa o gás natural, o autoprodutor o obtém através da exploração e produção (E&P). O consumidor cativo está atrelado à oferta das distribuidoras estaduais. O consumidor livre, no entanto, é caracterizado pelo amplo acervo de ofertantes de gás natural, visto que pode obter o combustível de qualquer agente que o comercializa. Sabe-se que a comercialização de gás natural é regulada pela ANP.

O inciso 2º do Art. 31, que discorre sobre as entidades habilitadas à comercialização, menciona: distribuidoras de gás canalizado, produtores, importadores, comercializadores, autoprodutores, autoimportadores e até mesmo os próprios consumidores livres (BRASIL, 2021a). Estes últimos poderão comprar ou vender o excesso de gás e, com isso, criar um mercado paralelo e competitivo frente as distribuidoras estaduais.

Os consumidores livres já estavam presentes na Lei 11.909/2009; porém, a desverticalização e a introdução de novos entes visando organizar o mercado poderão propiciar a abertura do mercado e o efetivo uso de modais alternativos ao dutoviário, vide parágrafo 1 do Art. 25.

“Art. 25. A ANP regulará o exercício da atividade de acondicionamento para transporte e comercialização de gás natural ao consumidor final por meio de modais alternativos ao dutoviário.

§ 1º Entende-se por modais alternativos ao dutoviário a movimentação de gás natural por meio rodoviário, ferroviário e aquaviário.”

Uma vez que o modal de transporte de gás de exclusividade estadual é o dutoviário, o consumidor livre poderá gerar um mercado paralelo ao canalizado, com regras específicas de oferta e demanda. O Art. 29 permite aos consumidores livres, autoprodutores ou autoimportadores instalarem uma rede de distribuição de gás canalizado a fim de suprir parte de sua demanda que não for atendida pelas concessionárias já existentes.

“Art. 29. O consumidor livre, o autoprodutor ou o autoimportador cujas necessidades de movimentação de gás natural não possam ser atendidas pela distribuidora de gás canalizado estadual poderão construir e implantar, diretamente, instalações e dutos para o seu uso específico, mediante celebração de contrato que atribua à distribuidora de gás canalizado estadual a sua operação e manutenção, e as instalações e dutos deverão ser incorporados ao patrimônio estadual mediante declaração de utilidade pública e justa e prévia indenização, por ocasião da sua total utilização.”

É prevista na legislação a ampliação do mercado de gás pelos consumidores finais. Isso pode gerar uma forte pressão para o aumento do número de transportadores e das respectivas capacidades. Do contrário, os consumidores irão verticalizar novamente o setor ao se tornarem fomentadores e implementadores de instalações e dutos para o seu uso. Vale ressaltar que, conforme inciso 3º deste artigo, as instalações construídas pelos consumidores finais citados estão sujeitas à utilização dos consumidores cativos.

A negociação de contrapartidas entre os consumidores finais e as distribuidoras terá a arbitragem do órgão regulador estadual e a presença da ANP na regulação e fiscalização deste novo mercado de gás.

CONCLUSÃO

A descoberta de reservas de gás não associado na Bacia de Campos em quantidade significativa, juntamente à proibição da queima de gás natural, foram fatores decisivos para a inserção do gás natural na matriz energética nacional e, conseqüentemente, a criação de legislação para o transporte, distribuição, comercialização e estocagem do gás.

Enquanto a Lei 9.478/1997 contemplava a Exploração e Produção (E&P), a Lei 11.909/2009 regulou as demais etapas da cadeia produtiva do gás natural. No entanto, o setor gasífero nacional pouco se desenvolveu ao longo dos anos que se seguiram. Era preciso abrir o mercado de gás. Um dos caminhos tomados pela União para desenvolver o setor de gás foi a Lei 14.134/2021 em substituição à Lei 11.909/2009.

A primeira mudança na nova legislação foi a forma de entrada das empresas de transporte, de licitação para autorização. Os processos licitatórios são considerados longos por natureza, o que no mercado de gás se tornou mais um impeditivo para a atração de novas empresas.

A Lei 14.134/2021 desverticalizou os elos da cadeia produtiva do setor. Isso significa que o processo decisório de cada empresa será de forma independente e autônoma. A estratégia da desverticalização visa, em última instância, estimular a entrada de novos transportadores, comercializadores, carregadores e consumidores finais.

A organização do mercado passa pela introdução de entes com o objetivo de garantir o equilíbrio do mercado, complementando a regulação e fiscalização promovidas pela agência reguladora. São eles: Gestor de Área de Mercado - representante dos transportadores, Conselho de Usuários - representante dos carregadores e a Administradora de Mercado de Gás, que tem a função de registrar os contratos firmados de forma cooperativa para com a ANP.

Os consumidores finais já estavam presentes na Lei 11.909/2009; no entanto, o consumidor livre, com a abertura do mercado e a possibilidade de obter o gás natural de qualquer agente nacional ou internacional e vender o seu excesso, irá promover a ampliação do mercado e a competição com o gás canalizado das distribuidoras estaduais.

Com a abertura do mercado de gás, acredita-se que este combustível será definitivamente consolidado na matriz e, por ser um energético fóssil que mitiga a emissão de gases que contribuem para o efeito estufa, tornará a matriz energética brasileira mais limpa.

BIBLIOGRAFIA

- Agência Brasil (2021). Agência Brasil explica as principais mudanças do Marco Legal do Gás. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2021-04/agencia-brasil-explica-principais-mudancas-do-marco-legal-do-gas> Acessado em 03/08/2021.
- Brasil (2021a). Lei 14134 de 2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14134.htm Acessado em: 03/08/2021.
- Brasil (2021b). Lei 11909 de 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11909.htm
- Brasil (2021c). Constituição Federativa da República do Brasil - CFRB (1988), Artigo 25. Disponível em http://www.senado.leg.br/atividade/const/con1988/con1988_04.06.1998/art_25_.asp Acessado em 03/08/2021.
- Ramos, Y.V.O.B. & Bone, R.B. (2020). A venda da Gaspetro no atual contexto político e econômico brasileiro, ano de 2020. Disponível em: https://ccd6757b-b402-42b6-803c-4c8854c1fb3e.filesusr.com/ugd/2ba2b7_523053cbe48447a2a965154a6969bdb7.pdf Acessado em: 03/08/2021.